

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Марина КРАВЕЦЬ

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри публічного права

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

м. Дніпро, Україна

У сучасних умовах глибинної трансформації публічної влади в Україні особливої актуальності набуває проблема забезпечення інституційної спроможності місцевого самоврядування як невід'ємного атрибуту демократичної, правової держави. Європейський вектор розвитку України, інституційно пов'язаний із процесами інтеграції до Європейський Союз, обумовлює необхідність не лише формальної гармонізації законодавства, а й глибинної трансформації публічно-владних відносин на засадах децентралізації, субсидіарності та належного врядування. У цьому контексті місцеве самоврядування постає як ключовий інститут демократичного устрою, що забезпечує наближення влади до громадянина та підвищення ефективності управлінських рішень на локальному рівні.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження інституційної спроможності місцевого самоврядування формується на перетині інституціоналізму, неоінституціональної теорії та концепції публічного врядування. Відповідно до положень інституціоналізму, інститути визначають «правила гри» у суспільстві, а їх ефективність залежить від узгодженості формальних норм і неформальних практик. У цьому сенсі інституційна спроможність місцевого самоврядування може бути інтерпретована як інтегративна характеристика, що відображає здатність органів місцевої влади діяти в межах встановлених норм, водночас адаптуючись до динамічних соціально-економічних викликів.

Важливим концептуальним орієнтиром є також теорія багаторівневого врядування (multi-level governance), що набула широкого застосування у практиці Європейський Союз. Згідно з цією теорією, владні повноваження розподіляються між різними рівнями управління – наднаціональним, національним, регіональним і локальним – із забезпеченням їх функціональної взаємодії на засадах координації та партнерства. Для України імплементація цієї моделі означає не лише інституційне зміцнення територіальних громад, а й формування ефективних механізмів горизонтальної та вертикальної взаємодії в системі публічної влади.²

З позицій конституційного права інституційна спроможність місцевого самоврядування безпосередньо корелює з реалізацією принципу народовладдя, закріпленого у Конституції України. Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на визнанні територіальної громади первинним суб'єктом, який здійснює владу як безпосередньо, так і через створені ним органи. Такий підхід відповідає класичним доктринам муніципалізму та підкреслює автономний характер місцевого самоврядування в системі публічної влади. Водночас конституційні положення мають рамковий характер, що зумовлює необхідність їх подальшої конкретизації у поточному законодавстві, зокрема щодо розмежування власних і делегованих повноважень, процедур їх реалізації та механізмів контролю¹.

Міжнародно-правовий вимір досліджуваної проблематики визначається положеннями Європейська хартія місцевого самоврядування, яка встановлює універсальні стандарти організації місцевого самоврядування. У науковій доктрині Хартія розглядається як «конституція місцевої демократії» в Європі, що закріплює фундаментальні принципи автономії, субсидіарності та фінансової самостійності². Принцип автономії передбачає інституційну незалежність органів місцевого самоврядування у межах їх компетенції; принцип субсидіарності – оптимальний розподіл функцій між рівнями влади з орієнтацією на максимальне наближення до громадянина; принцип фінансової самостійності – адекватність ресурсного забезпечення обсягу повноважень. Зазначені принципи виступають критеріальною основою для оцінки інституційної спроможності місцевого самоврядування.

У структурному вимірі інституційна спроможність є багатовимірною категорією, що охоплює правовий, організаційний, фінансовий та кадровий компоненти. Правовий компонент передбачає наявність чіткої, узгодженої та стабільної нормативно-правової бази; організаційний – ефективну систему управління та внутрішньої координації; фінансовий – достатній рівень бюджетної забезпеченості; кадровий – високий рівень професійної компетентності посадових осіб. Відсутність належного розвитку хоча б одного з цих компонентів знижує загальний рівень інституційної спроможності та негативно впливає на ефективність публічного управління.

Особливого значення набувають процеси децентралізації, які в Україні мають системний характер і спрямовані на формування спроможних територіальних громад. У науковій літературі децентралізація розглядається як один із ключових механізмів підвищення ефективності публічного управління, що забезпечує більш

¹ Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

² Marks G., Hooghe L. Multi-level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001

раціональний розподіл ресурсів і повноважень (OECD, 2019)³. Водночас її успішність залежить від дотримання принципу відповідності між обсягом повноважень і ресурсів, що безпосередньо пов'язано з фінансовою автономією місцевого самоврядування.

Фінансова автономія, у свою чергу, є системоутворюючим елементом інституційної спроможності. Вона включає не лише наявність власних доходних джерел, але й право органів місцевого самоврядування самостійно визначати напрями використання фінансових ресурсів. У разі її недостатності виникає феномен «фіскальної ілюзії децентралізації», коли формальне розширення повноважень не супроводжується реальними можливостями їх реалізації.

Попри значні досягнення у сфері реформування місцевого самоврядування, сучасний стан характеризується низкою системних дисфункцій, серед яких – асиметричність розвитку територій, інституційна слабкість окремих громад, кадровий дефіцит, а також фрагментарність нормативно-правового регулювання. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до зміцнення інституційної спроможності, який має поєднувати правові, економічні та організаційні інструменти.

Важливим напрямом модернізації місцевого самоврядування є цифровізація публічного управління, яка відповідає концепції електронного врядування (e-governance). Вона сприяє підвищенню прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів влади, а також розширює можливості участі громадян у процесах прийняття рішень. Додатковим інструментом зміцнення інституційної спроможності є розвиток міжмуніципального співробітництва, що дозволяє консолідувати ресурси та підвищити ефективність реалізації спільних проєктів.

Отже, інституційна спроможність місцевого самоврядування є комплексною науковою та практичною категорією, що визначає здатність територіальних громад виступати повноцінними суб'єктами публічної влади. Її забезпечення є необхідною умовою утвердження демократичної державності, ефективної реалізації принципу народовладдя та успішної інтеграції України до європейського правового простору. Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленні аналізу механізмів імплементації принципу субсидиарності, розробці моделей оцінювання інституційної спроможності та впровадженні інноваційних підходів до управління на місцевому рівні.

³ OECD. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD Publishing, 2019.