

DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2026.6.4p>
УДК 342.534

Катерина Петрівна ВЛАДОВСЬКА

доктор філософії з права, доцент кафедри, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3857-9292>
e-mail: gorda2018@ukr.net

Ярослав Юрійович ЗАГОРОДНИЙ

аспірант, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7916-293X>
e-mail: zahorodnii_y@univer.km.ua

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ЄС ТА УКРАЇНИ

У статті проведено порівняльний аналіз повноважень депутатів місцевих рад України та ЄС. Досліджено ключові моделі самоврядування: англо-американську, континентальну, змішану та скандинавську. Розкрито відмінності між вільним мандатом у країнах ЄС та імперативним в Україні. Висвітлено специфіку реалізації компетенції в умовах воєнного стану. Обґрунтовано переваги вільного мандату, який забезпечує незалежність обраної особи від наказів виборців, та передбачає механізм відкликання депутата; необхідність впровадження принципів субсидіарності та децентралізації для гармонізації законодавства з європейськими стандартами «доброго врядування».

Ключові слова: місцеве самоврядування, депутат місцевої ради, територіальна громада, вільний мандат, імперативний мандат, децентралізація, субсидіарність, моделі місцевого самоврядування, компетенція та повноваження, муніципальний дуалізм, воєнний стан

Стаття надійшла 28.04.2026

Статтю прийнято 19.05.2026

Статтю опубліковано 29.05.2026

ВСТУП

Сучасний етап розвитку української державності характеризується глибокою трансформацією системи публічної влади, що зумовлено стратегічним курсом на європейську інтеграцію та необхідністю імплементації стандартів «доброго врядування». У цьому контексті реформа децентралізації постає як фундаментальний інструмент наближення влади до громадянина, де центральною постаттю є депутат місцевої ради. Актуальність порівняльно-правового дослідження статусу депутатів в Україні та країнах ЄС диктується потребою гармонізації вітчизняного законодавства із Європейською хартією місцевого самоврядування, яка проголошує вільне виконання обраними представниками своїх функцій.

На особливу увагу заслуговує розв'язання концептуального конфлікту між вільним та імперативним мандатами. Якщо в європейській практиці депутат розглядається як незалежний представник усієї громади, то в Україні зберігаються ознаки імперативного мандата (механізми відкликання, доручення виборців), що в умовах демократичного транзиту часто вважається архаїзмом, який обмежує політичну самостійність обранця. Аналіз досвіду країн із різними муніципальними моделями – від англо-американської автономії до континентального поєднання самоврядування з державним наглядом (Франція, Польща) – дає змогу Україні виробити власну оптимальну стратегію розвитку.

Крім того, питання актуалізоване через необхідність забезпечення фінансової та господарської самостійності громад. Приклади скандинавських країн (Данія, Швеція) та Німеччини демонструють, що обсяг повноважень депутата має бути підкріплено реальними ресурсами та правом громади на самостійне вирішення питань щоденного існування (Daseinsvorsorge). В Україні ж значна частина компетенцій досі залишається делегованою державою, що створює залежність від центральної влади.

Нарешті, безпрецедентну актуальність темі надають реалії воєнного стану. Виникнення правових колізій у взаємодії депутатів з військовими адміністраціями, проблеми з кворумом через мобілізацію та невизначеність статусу мандата в умовах війни вимагають негайного наукового опрацювання та законодавчого врегулювання. Так, дослідження теоретико-методологічних засад муніципалізму – від громадівської до дуалістичної теорії – є критично важливим для захисту муніципальних прав людини та розбудови життєздатних громад у повоєнний період.

МЕТА статті полягає у виявленні спільних рис та специфічних відмінностей у правовому статусі та повноваженнях депутатів місцевих рад України та країн ЄС, а також в обґрунтуванні необхідності переходу до європейських стандартів вільного представницького мандата.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ: порівняльно-правовий – для зіставлення англо-американської, континентальної та змішаної моделей самоврядування; системно-структурний – в аналізі рівнів муніципальної влади (на прикладі трирівневої системи Польщі); формально-юридичний – для вивчення норм Європейської хартії та законів України; історико-теоретичний – у розгляді еволюції муніципальних концепцій від XIX ст. до сьогодення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Сучасна юридична наука розглядає місцеве самоврядування як складний і багатогранний феномен, правова природа якого інтерпретується крізь призму кількох фундаментальних концепцій, що визначають джерела муніципальної влади та її місце в системі публічного управління. Складна еволюція цього інституту призвела до виникнення різних теоретико-методологічних підходів, які по-різному тлумачать взаємовідносини між територіальною громадою та державою.

Одним з центральних напрямів є громадівська концепція (теорія природних прав вільної громади), яка ба-

зується на визнанні за територіальною спільнотою права на самоврядування як природного та невідчужуваного, що виникає незалежно від волі держави. Згідно з цим підходом громада є первинним і автономним джерелом муніципальної влади, а роль держави обмежується лише визнанням та гарантуванням цих прав. У межах цієї парадигми місцеве самоврядування постає як форма самоорганізації населення для самостійного вирішення питань місцевого значення, що ґрунтується на суверенітеті народу, а не на делегуванні повноважень зверху [5].

На базі цієї теорії сформувалися англосаксонська модель (самоврядування виключно через органи самоорганізації без втручання держави) та континентальна модель (поєднання самоврядування та мінімального державного нагляду). Україна на конституційному рівні реалізувала саме континентальну громадську модель.

В середині XIX ст. як протиположна громадській теорії виникла державницька концепція, яка розглядає місцеве самоврядування як інтегровану ланку державного механізму, що діє в умовах децентралізації. З цього погляду органи самоврядування не володіють власною незалежною компетенцією, а їхні повноваження є похідними від державної влади та визначаються виключно законом. Діяльність муніципальних органів у цій системі координат підпорядковано загальнодержавним інтересам, а управління здійснюється на засадах принципу «дозволено лише те, що передбачено законом».

Пошук балансу між цими підходами призвів до формування теорії муніципального дуалізму (змішаної концепції), яка визнає подвійну природу місцевого самоврядування. Вона передбачає поєднання громадських засад, пов'язаних з представництвом інтересів мешканців, та державницьких ознак, що виявляються у виконанні функцій, делегованих центральною владою. Такий підхід відображає практичну складність розмежування суто місцевих справ від загальнодержавних, оскільки муніципальна діяльність одночасно має як публічний, так і господарський характер. Ця теорія відображає сучасну практику багатьох країн, де важко відділити суто місцеві справи від загальнодержавних.

Крім основних напрямів, науковий дискурс виокремлює громадсько-господарську теорію, що акцентує на діяльності територіальних громад як суб'єктів комунального господарювання, та теорію самоврядних одиниць як юридичних осіб, яка обґрунтовує відокремленість громад від держави як самостійних суб'єктів публічного права. Є також і Швейцарська концепція, яка являє собою унікальний синтез теорії «вільної громади» та громадсько-господарської теорії, що є основою швейцарського федералізму.

Сучасна парадигма розвитку муніципалізму в Україні та країнах ЄС базується на принципах децентралізації та субсидіарності, що передбачають максимальне наближення публічної влади до громадянина. Це зумовлює трансформацію традиційних статусів і перехід до моделі «доброго врядування», де місцеве самоврядування є не лише інститутом влади, а й ключовим елементом громадянського суспільства, що забезпечує реалізацію муніципальних прав людини на локальному рівні.

У світовій практиці виокремлено кілька основних моделей ОМС, які визначають обсяг повноважень депутатів: англо-американська, континентальна, змішана

і скандинавська.

Що стосується англо-американської моделі (Велика Британія), то для неї характерна відсутність повноважних представників уряду на місцях («опіки»); депутати діють автономно в межах закону (принцип *intra vires*).

Ця система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад. Місцеві ради в межах закону, звичаю, установлені практики самостійно вирішують питання, які не належать до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їх діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій з центральних міністерств (основну долю у фінансуванні місцевих витратків становлять не місцеві податки та доходи, а дотації із державного бюджету), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду із позовами до органів місцевого самоврядування) [4].

Континентальній моделі (Франція, Італія, Польща) притаманне поєднання самоврядування з державним управлінням через інститут префектів або воєвод. Польща впровадила трирівневу систему: гміна – повіт – воєводство. Гміна є базовою одиницею, що володіє повною правосуб'єктністю та власною комунальною власністю. Вони мають право самостійно встановлювати розміри місцевих податків (на землю, нерухомість), що забезпечує стабільність їхніх бюджетів. Виконавча влада належить війту, бургомістру або президенту міста [4].

Французька модель традиційно вважалася централизованною, але після реформ 1982 р. та 2003 р. ситуація змінилася. Комуни (понад 36 тис.), департаменти та регіони є рівними між собою. Мер комуни є одночасно і головою самоврядування, і представником держави на місцях. Збережено інститут префектів, які здійснюють контроль виключно за законністю рішень ОМС, не втручаючись у доцільність їх прийняття. Важливою рисою є розвиток міжмуніципального співробітництва для вирішення спільних завдань.

Змішана модель (Німеччина, Австрія) поєднує риси обох моделей, надаючи громадам значну господарську автономію. Німецька модель базується на праві громад вирішувати всі питання місцевої спільноти (*örtliche Gemeinschaft*) на власний розсуд. Є чотири типи організації: магістратний (рада + колегіальний магістрат), північно-німецький (рада + директор комуни), бургомістерський та південно-німецький (з прямими виборами бургомистра). Органи місцевого самоврядування відповідають за *Daseinsvorsorge* – «підтримання про щоденне існування» (водопостачання, транспорт, енергетика, ощадні банки). Депутати часто працюють на громадських засадах, що підкреслює їхню незалежність від держави.

Скандинавська модель (Швеція, Данія, Фінляндія) характеризується надзвичайно високим рівнем фінансової автономії та відповідальністю ОМС за соціальну сферу. У Данії муніципалітети (комуни) після укрупнення у 2007 р. стали масштабними (в середньому 50 тис. мешканців) і відповідають за початкову освіту, охорону здоров'я та соціальний захист. ОМС у Швеції мають право встановлювати ставку прибуткового податку, а їхні власні доходи складають до 80% бюджету. Це дає депутатам реальні ресурси для виконання програм розвитку [4].

Хоча Швейцарія не є членом ЄС, її досвід є еталоном для Європи. Громади тут є первинними суб'єктами, наділеними «залишковими повноваженнями» (все, що не передано кантонам і федерації). Пряма демократія (референдуми) є обов'язковим елементом муніципального життя.

Фундаментальною відмінністю між статусом депутата в країнах ЄС та в Україні є природа представницького мандата. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що умови діяльності обраних представників мають забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій. Це відповідає концепції вільного мандата, де депутат представляє інтереси всієї громади, не зв'язаний наказами виборців і не може бути ними відкликаний [1].

Натомість в Україні зберігаються ознаки імперативного мандата. Депутат вважається представником не лише громади, а й виборців свого округу, яким він зобов'язаний звітувати. Законодавство України передбачає механізм відкликання депутата за народною ініціативою та можливість давати депутату «доручення виборців», що в європейській практиці вважається архаїзмом, який обмежує незалежність обранця.

Порівняння змісту повноважень свідчить про тенденцію до розширення власної компетенції місцевих рад у країнах ЄС, тоді як в Україні значна частина повноважень залишається делегованою державою.

В Україні повноваження депутатів чітко регламентовано Законами «Про місцеве самоврядування» та «Про статус депутатів місцевих рад». До них належать: підготовка програм соціально-економічного розвитку, затвердження місцевого бюджету, контроль за використанням природних ресурсів. Специфічними для України є контрольні повноваження у формі депутатського запиту та права на невідкладний прийом посадовими особами [2, 3].

Сучасні реалії України внесли суттєві корективи у статус депутата, чого немає в практиці країн ЄС. В умовах воєнного стану виникли проблеми з формуванням кворуму через мобілізацію депутатів або їх перебування за кордоном. Законодавство України нині не визначає чітко статус депутата у разі передачі повноважень ради військовій адміністрації, що створює правову невизначеність щодо збереження мандата.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи результати проведеного порівняльно-правового дослідження, можна констатувати, що міс-

цеве самоврядування є складним і багатограним феноменом, правова природа якого в сучасних умовах найкраще описується теорією муніципального дуалізму, яка поєднує громадські засади представництва інтересів мешканців з державницькими ознаками виконання делегованих функцій. Аналіз світових моделей (англо-американської, континентальної, змішаної та скандинавської) переконливо демонструє, що ефективність діяльності депутата безпосередньо залежить від рівня фінансової та господарської автономії громади. Зокрема, досвід скандинавських країн, де власні доходи органів місцевого самоврядування сягають 80% бюджету, та німецька концепція *Daseinsvorsorge* підкреслюють важливість надання депутатам реальних матеріальних ресурсів для «підкування про щоденне існування» мешканців.

Фундаментальним висновком є необхідність перегляду природи представницького мандата в Україні. Перехід від архаїчних елементів імперативного мандата, що включають механізми відкликання та доручення виборців, до європейської моделі вільного мандата є критичною умовою забезпечення політичної незалежності депутата. Це дасть змогу обранцям діяти в інтересах усієї територіальної спільноти, керуючись законом та власними переконаннями, а не лише вузькими інтересами окремих груп виборців. Порівняння змісту повноважень свідчить, що в країнах ЄС спостерігається чітка тенденція до розширення власної компетенції місцевих рад, тоді як в Україні значна частина діяльності депутатів досі зосереджена на виконанні функцій, делегованих центральною державною владою.

Особливої ваги в сучасних умовах набуває врегулювання статусу депутата в умовах воєнного стану. Правова невизначеність стосовно збереження мандата під час взаємодії з військовими адміністраціями та проблеми забезпечення кворуму через мобілізацію або перебування депутатів за кордоном потребують негайних законодавчих рішень для усунення колізій. Перспективи розвитку українського муніципалізму полягають у послідовній імплементації принципів децентралізації та субсидіарності, що передбачають максимальне наближення влади до громадянина. Це дасть змогу трансформувати традиційні інститути у сучасну модель «доброго врядування», де місцеве самоврядування постає не лише як орган влади, а й як ключовий елемент громадянського суспільства, що забезпечує реалізацію муніципальних прав людини на локальному рівні.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996. р. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року (із наступними змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
4. Конституційні моделі місцевого самоврядування: монографія / В.Л. Федоренко та ін. Київ, 2017. 288 с.
5. Батанов О.В. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О.В. Батанова та ін. Київ, 2020. 672 с.

References

1. European Charter of Local Self-Government. *Legislation of Ukraine*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (In Ukrainian).
2. About local self-government in Ukraine: Law of Ukraine of 21.05.1997. №280/97-VR. *Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (In Ukrainian).
3. On the status of deputies of local councils: Law of Ukraine of July 11, 2002 (with subsequent amendments and additions). *Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (In Ukrainian).

4. Constitutional models of local self-government: monograph / B.L. Fedorenko et al. Kyiv, 2017. 288 p. (In Ukrainian).

5. Batanov O.V. Local self-government in Ukraine and foreign countries: comparative legal aspects: monograph / eds. O.V. Batanov et al. Kyiv, 2020. 672 p. (In Ukrainian).

Kateryna VLADOVSKA

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3857-9292>

e-mail: gorda2018@ukr.net

Yaroslav ZAHORODNII

postgraduate student, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7916-293X>

e-mail: zahorodnii_y@univer.km.ua

COMPARATIVE AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE POWERS OF DEPUTIES OF LOCAL COUNCILS OF THE EU AND UKRAINE

In the paper, the author conducts a comprehensive comparative legal analysis of the institution of local self-government and the legal status of deputies of local councils in Ukraine and the countries of the European Union. The paper is based on the consideration of local self-government as a multifaceted phenomenon, which is interpreted through the prism of communal, statist and dualistic concepts. The theoretical and methodological approaches to determining the sources of municipal power, where special attention is paid to the theory of natural rights of a free community and its influence on the formation of modern municipal systems, are analyzed in detail. The paper typifies the main models of local self-government: Anglo-American, where there is no direct state supervision; continental, characterized by the combination of self-government with public administration through the institution of prefects (France, Poland); mixed, which gives communities wide economic autonomy (Germany); and Scandinavian, which is characterized by the highest level of financial capacity of territorial communities. The author places a key emphasis on the fundamental difference in the nature of the deputy's mandate. The advantages of the free mandate established by the European Charter of Local Self-Government, which ensures the independence of the elected official from the orders of voters, are substantiated, as opposed to the imperative mandate preserved in Ukraine and provides for a mechanism for recalling a deputy. The specifics of the competence of local councils are highlighted, in particular, the tendency to expand one's own powers in the EU compared to the predominance of delegated functions in Ukraine. The need to implement the principles of subsidiarity and decentralization to harmonize legislation with European standards of "good governance" is substantiated. Particular attention is paid to the transformation of the status of a deputy in Ukraine under martial law, which caused the emergence of legal conflicts in cooperation with military administrations and problems with ensuring the quorum.

Keywords: local self-government, deputy of the local council, territorial community, free mandate, imperative mandate, decentralization, subsidiarity, models of local self-government, competence and powers, municipal dualism, martial law