

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

**Кафедра політології та публічного управління**

На правах рукопису

**МИКИТЮК ТЕТЯНА ВОЛОДИМИРІВНА**

**СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ  
ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

Науковий керівник:

**НАДЮК ЗІНОВІЙ  
ОЛЕКСАНДРОВИЧ,**

доктор наук з державного  
управління, доцент

**РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ**

Протокол №

засідання кафедри політології

та публічного управління

від \_\_\_\_\_ 2025 р.

Завідувач кафедри

(\_\_\_\_\_) В. Бусленко

**ЛУЦЬК – 2025**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ</b>	
<b>ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА .....</b>	<b>6</b>
1.1. Етимологія поняття «префект».....	6
1.2. Ступінь наукової розробленості проблеми.....	9
<b>РОЗДІЛ 2. КОНЦЕПЦІЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА ЯК СУБ'ЄКТА</b>	
<b>ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ.....</b>	<b>15</b>
2.1. Місце і роль префектів в реформі децентралізації.....	15
2.2. Нормативно-правові основи створення	
інституту префекта .....	21
<b>РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ</b>	
<b>ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ</b>	
<b>В УКРАЇНІ.....</b>	<b>28</b>
3.1. Функціонування інституту префекта: оцінка досвіду	
європейських держав .....	28
3.2. Перспективи впровадження інституту префекта в Україні..	31
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>41</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>44</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Впродовж останнього часу Україна залишається в процесі глибоких інституційних трансформацій всіх сфер державного управління. Безсумнівно, що започаткування даних перетворень є вимогою часу, які виникли на важливому етапі існування України як незалежної, соціальної, демократичної та правової держави. Вже зараз ми можемо вести мову про певні успіхи та ряд невдач, переваг та недоліків даних змін. В той же час, робота щодо системної фундаментальної перебудови конкретних секторів та сфер механізму функціонування держави ще триває. Зокрема, незакінченою залишається на даний час реформа децентралізації. Вона розпочалася ще в 2014 році з прийняттям Кабінетом Міністрів України розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Реформа децентралізації залишається однією з самих масштабних реформ в Україні. Її результатом стало створення нових укрупнених спроможних територіальних громад, які в певних сферах відповідальності продемонстрували неабиякий успіх. Нові громади почали отримувати більше фінансових ресурсів. Вони встановили прямі відносини з Державним бюджетом, їм надано ширші повноваження тощо.

Торкнулися зміни і адміністративно-територіального устрою України в контексті укрупнення районів, яке відбулося в 2020 році. Фактично, було ліквідовано 490 районів, а на їх базі створено 136 нових [40, с. 82].

Проте на сьогодні так і залишається невирішеним питання щодо впорядкування управління на районному рівні а також чіткішого розподілу повноважень між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. На даний час перебудови очікує й система місцевих державних адміністрацій. Їх місце мають зайняти на місцевому рівні аполітичні представники Президента України – префекти, котрі

матимуть статус державних службовців. Впровадження в практику даного інституту викликає багато запитань, які пов'язуються з їх правовим статусом, а також повноваженнями та функціями. Відповідно *актуальності* набувають дослідження, спрямовані на вивчення інституту префекта та специфіки впровадження даного інституту в систему державного управління.

**Об'єкт дослідження** – інститут префекта як суб'єкт державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – стан та перспективи запровадження інституту префекта в Україні.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* роботи є дослідження можливостей створення інституту префекта в Україні та шляхів подолання труднощів, що пов'язуються з даним процесом; аналіз міжнародного досвіду функціонування інституту префектів та моделювання його запозичення в українську практику.

Мета роботи визначила наступні *завдання*:

1. Визначити сутність поняття «префект».
2. Проаналізувати теоретико-методологічні засади дослідження інституту префекта.
3. Дослідити ступінь наукової розробленості проблеми.
4. Проаналізувати чинне законодавство України на предмет правового регулювання статусу префектів.
5. Вивчити зарубіжний досвід впровадження інституту префекта та вияснити його перспективність для України.

**Методологія дослідження.** Методологічну основу магістерської роботи складають принципи, методи пізнання, підходи до організації наукового дослідження, застосування яких скероване на розв'язання зазначених наукових завдань. Дослідження здійснюється в рамках системного, інституційного, структурно-функціонального підходів.

Зокрема, застосування структурно-функціонального підходу дозволило детальніше проаналізувати специфіку функціонування місцевих органів виконавчої влади в умовах реформи децентралізації. Системний підхід використовувався для обґрунтування специфіки та характеру впровадження інституту префектів в систему державного управління.

В роботі для аналізу підходів щодо моделі впровадження інституту префектів використано ряд загальнологічних методів (індукцію, порівняння, дедукцію, синтез, аналіз і т.д.). Також в магістерському дослідженні ми застосували проблемно-хронологічний метод, за допомогою якого обґрунтовано логіку інституціоналізації префектів в ході реалізації реформи децентралізації. Метод систематизації став ефективним, дієвим інструментом, який допоміг зібрати емпіричні дані щодо досвіду впровадження інституту префекта в провідних європейських державах.

**Наукова новизна результатів дослідження** визначається постановкою проблеми, комплексним аналізом місця та ролі інституту префектів у взаємовідносинах між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в ході реформи децентралізації, рекомендаціями щодо впровадження префектури в управлінську практику з врахуванням зарубіжного досвіду.

**Практичне значення дослідження.** Використання матеріалів та рекомендацій дозволить на науковому рівні обґрунтувати модель впровадження інституту префектів в практику в процесі децентралізації. Висновки та узагальнення дослідження можуть бути використані у навчальному процесі на ОПП «Політологія та державне управління» при викладанні дисципліни «Державне управління».

**Структура дослідження.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів (6 підрозділів), висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дослідження становить 52 сторінки.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА

#### 1.1. Етимологія поняття «префект»

Щоб здійснювати подальше детальніше дослідження статусу префектів в системі державного управління, варто більш конкретно визначити етимологією даного терміну. У відповідності до юридичної енциклопедії за редакцією Ю. Шемшученка, «префект (лат. *praefectus*, букв. – поставлений на чолі, начальник, глава, від *prae* – попереду, вперед і *fecere* – робити)» [47, с. 67]. У Давньому Римі така особа посідала певну судову, адміністративну чи військову посаду. За принципату префектами називалися найвищі посадові особи – правитель Єгипту, начальники особистої охорони імператора та полководців – преторіанці, а пізніше – командувач флоту та військ в Італії (крім Риму).

Отже, термін «префект» є латинського походження. У Давньому Римі так йменувалися посадові особи, які очолювали управління окремої частини суду, державного господарства, адміністрації чи армії. Вони керували державними установами (магістратурами) і муніципальними службами або обіймали інші високі посади в Римській імперії. Впродовж всього періоду давньоримської історії функції префектів дещо змінювалися. Змінювався і їх ступінь впливу на процеси державотворення. Загалом у даний час префекти поділялися, як правило, на префектів із стану сенаторів чи еквітів [45, с. 21].

Відмітимо, що до префектів також в свій час належали наглядачі, які здійснювали контроль за діяльністю префектур та помічники преторів. У 367 р. до н. е. вже ввели посаду міського префекта. Він безпосередньо здійснював адміністративні функції, наглядав за поліцією, контролював цивільне та кримінальне судочинство. Міські префекти залишалися свого

роду апеляційною інстанцією і в межах власних повноважень приймали адміністративні рішення. Вже у період республіки консул, у випадку залишення столиці, призначав правителя, якого називали міським префектом. Префект міста фактично заміщав імператора коли останній мав тривалу відсутність. Він обіймав дану посаду стільки років, скільки хотів цього імператор а іноді це відбувалося довічно, іноді кілька років. Поруч з ним були люди, котрі відповідали за різні галузі міського господарства, але вже впродовж двох століть імперії, всі ці галузі сконцентровувалися в його руках. Префект міста залишався розпорядником всіх міських справ, а інші лише допомагали [47, с. 111]. Його базовим обов'язком стала охорона порядку й спокою в Римі, спостереження за політичною благонадійністю мешканців міста. Префекту підпорядковувалася римська поліція. Дана посадова особа не лише стежила та розпоряджалася. Його юрисдикції підлягали кримінальні злочини підвідомчого характеру. Йому водночас належала судова влада і він також виступав як апеляційна інстанція. Префект володів на той час повноваженнями самостійно проголошувати вирок.

Щодо персоналій, то префектами ставали досить відомі давньоримські юристи Папініан, Павло, Ульпіан та ін. [47, с. 76–77].

В свою чергу, «префектура» (від лат. *praefectura* начальствування, управління провінцією, командування) має дещо інше значення. У Давньому Римі союзні міста, пов'язані договором із Римом, яких називали муніципії не мали власного самоуправління і за ними наглядав префект. Із 4 ст. – муніципії ставали адміністративно-територіальною одиницею Римської імперії. Уся територія країни ділилася на 4 основні провінції: Іллірія, Схід, Галлія й Італія [46, с. 210]. В кожній з провінцій управління здійснювалося за єдиними принципами а політично вони підпорядковувалися владі центру.

Префектом загалом називають у низці сучасних держав (Італія,

Франція, Румунія, Японія) представника центрального уряду на місцях.

В Італії міністерство внутрішніх справ як адміністративний орган у провінціях, підпорядковувалося та очолювалося префектом. Його призначав президент республіки.

У Франції префектурою був адміністративний центр департаменту; адміністрація департаменту, яку очолював префект. Префектурою також називали будинок, де знаходився префект. Префектура як вид управління поліції Парижа утворене ще в 1800 р. Також знаходимо словосполучення морська префектура. Під ним розумілося головне місто морського регіону, військовий порт, який керувався морським префектом – віце-адміралом, який здійснював командування цією територіальною одиницею. На той час діяли 3 морські префектури – у містах Тулоні, Бресті, Шербурі.

Французькі префекти уповноважені здійснювати адміністративний нагляд за діяльністю структур місцевого самоуправління й місцевого управління в департаментах. Інститут префектів ліквідували в 1982 р. [18, с. 119]. Їх замінили комісари республіки. У 1989 р. в декреті уряду Франції було відновлено вживання даного посадового терміну, який використовується разом з терміном «комісар республіки». У Франції донині зберігається посада префекта поліції.

На думку Т. Стешенко, в перспективі на території України значення й статус префектур повинні стати похідними від саме правового статусу самого префекта. «Тому це можуть бути безпосередньо органи, де префект і його апарат (помічники) будуть здійснювати покладені на них функції. В той же час, префектурою можна буде також вважати і визначену територію, на яку відповідний префект поширює свою юрисдикцію» [40, с. 81].

## 1.2. Ступінь наукової розробленості проблеми

Реформа децентралізації постійно залишається предметом особливої уваги політиків, науковців, експертів а також громадських діячів. Даний фокус уваги пояснюється необхідністю встановити та зкоригувати ефективні механізми децентралізації у відповідності до актуальних напрямів адміністративно-територіальної реформи, зокрема в аспекті створення інституту префекта, посилення фінансової основи територіальних громад. В магістерській роботі задля глибшого аналізу інституту префектурими ми розглядали питання становлення а також розвитку місцевого самоврядування й територіальної системи організації влади в нашій державі, у тому числі досліджували формування територіальних громад. Ці питання висвітлені в працях багатьох вітчизняних дослідників. Йдеться, насамперед про Г. Борща, Є. Дулібу, В. Куйбиду, О. Батанова, Н. Гончарука, В. Вакуленка, Ю. Дехтяренка, М. Могилова, Є. Касяненка, І. Лопушинського [7; 9; 10;11].

Питання функціонування й створення інституту префекта досліджували в своїх працях такі науковці, як В. Бакуменко [1], В. Авер'янов, П. Ворона, М. Драгомирецький [2], Воротін [3], І. Динник [6], Є. Дуліба [7], О. Марцеляк [18], С. Приходько [28], А. Ткачук та інші.

Ряд наукових праць стосується європейського досвіду впровадження інституту префекта. Зокрема, у статті Ю. Слободяна та Л. Нікітенко [39] проаналізовано досвід функціонування інституту префекта в країнах Європейського Союзу. Досліджено історичні передумови впровадження даного інституту в певних країнах Європи а також його сучасний стан. Відзначено доцільність функціонування інституту префекта. Автор зробив наукову розвідку перспектив впровадження посади префекта в нашій державі. Основна увага приділена питанню функціонування моделі інституту префекта в законопроектах України.

Окремо варто виділити статтю Я. Пилипенко [26]. В ній розглядалися базові етапи проходження реформи децентралізації в Україні. Він з'ясував, що функції органів місцевого самоврядування та органів державної влади будуть розмежовані. Місцеві державні адміністрації в перспективі можуть бути переформатовані в структури префектурного типу. Їх основним повноваженням може стати адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування. В статті уточнено повноваження префектів. Зокрема вияснено, що він може в судовому порядку зупинити дію нормативних актів, які видаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування, коли вони будуть суперечити Конституції або законам України. Автор відзначає, «що сучасна організація державного управління в європейських країнах передбачає створення інститутів префектів на місцевому рівні, які забезпечують основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування» [26, с. 87].

Робота Т. Стешенко [40] присвячена дослідженню можливості введення префектур в областях України. В ній здійснено аналіз тих важливих проблем, котрі можуть виникнути впродовж даного процесу. В науковому доробку здійснено екскурс в історію з метою проаналізувати сутність інституту префектів. Певна увага приділена етимології слова «префектура». Т. Стешенко описав моделі діяльності префектів у Румунії, Франції й Польщі. На підставі даного дослідження виведено базові завдання й функції, які виконують дані інституції. Важливим моментом роботи є дослідження спроб запровадження префектури в Україні, які з певних причин не мали успіху. З цією метою розглядається проєкт закону «Про префектів», який внесено на розгляд до Верховної Ради України 2015 року та законопроєкт «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 2015 та 2019 рр.

Автор також розглядає позиції противників формування префектур.

В розрізі даного аспекту наводяться власні контраргументи з залученням висловлювань інших науковців. На основі розглянутих варіантів він сформулював власні пропозиції по заміні місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу. Звернуто увагу на тому моменті, що в умовах воєнного стану неможливо внести відповідні зміни до Конституції України. Розглядається детально питання по розробці спеціального закону, котрий врегулював всі сторони діяльності префектів. В статті досліджуються питання встановлення певних термінів перебування префектів на своїх посадах і зроблено зауваження на обов'язковість здійснення на посади префектів відкритого конкурсного відбору. До уваги взято також і сферу повноважень префектур на певній території.

Значна увага в більшості статей зосереджена на повноваженнях та функціях префекта, які зазначені в проєктах до законів. Виділяються базові законодавчі ініціативи, які сприяють запровадженню інституту префекта, серед них: статус префекта а також його призначення; конституційні повноваження, які має префект; організація діяльності виконавчої влади; нагляд за дотриманням закону з боку органів місцевого самоврядування а також взаємодія префекта з урядом. Авторами представлений ґрунтовний аналіз діяльності префекта в рамках його визначених компетенцій; окреслюється реальна можлива проблематика в умовах запровадження префекта, як суб'єкта, який наділений владними повноваженнями по контролю а також нагляду. Підкреслюється, що інклюзивний підхід а також інтеграція залишається реальною основою для успішної реформи по передачі повноважень від одного суб'єкта до іншого в контексті організації територіальної влади на місцях. Також наголошується щодо важливості запровадження інституту префекта з огляду на процеси євроінтеграції а також реформи місцевого самоврядування. З'ясовано, що рішення законодавчих

ініціатив можуть сприяти появі узгодженого механізму адміністративного контролю, системного підходу до виконання обов'язків органів виконавчої влади та сформують принцип узгодженості між органами місцевого самоврядування та населенням громади.

Зарубіжний досвід функціонування інституту префектури розглядали у своїй статті О. Лялюк та І. Петренко [15]. Значну увагу вони зосередили на повноваженнях, що виконують префекти в Франції, Польщі, Румунії й Україні. Вчені зробили висновок, що очікування від реформи в даній сфері має передбачати створення інституту префектів. До їх компетенції належить насамперед здійснення нагляду за дотриманням норм конституції а також вимог діючого законодавства України.

У статтях Є. Мінакової [20; 21] обґрунтовано концепцію префекта, який є основним суб'єктом державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Відзначається, «в умовах воєнного стану не тільки не втрачає актуальності, а й посилює своє значення контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування» [20, с. 231]. Загострюється проблематика конституційного регулювання правового статусу префекта, що пояснюється тим, що в Україні не існувало окремого спеціального органу, котрий контролював би місцеве самоврядування у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування. Є. Мінакова запропонувала визначити префекта як публічно-правову, автономну, координаційно-наглядову інституцію, орган державної влади на місцях в системі органів виконавчої влади. Префект розглядається також як державний службовець, котрий не належить до політичних посад; як безсторонній гарант дотримання Конституції й законів України органами місцевого самоврядування; як інститут, що обмежує дискрецію органів місцевого самоврядування.

На думку вченої «в особі префекта органи місцевого самоврядування мають отримати радника, який сприятиме дотриманню законодавства у процесі прийняття ними рішень» [21]. Вона вважає за доцільне наділити префекта можливістю сприяння різнобічній співпраці мережі державних та громадських інституцій а також органів місцевого самоврядування.

*Висновки до першого розділу.* Як ми бачимо, від перших згадок про префектів їх інституційна природа залишається актуальною і сьогодні. Загалом, якщо взяти за основу етимологію та дефініції поняття, то можна підсумувати, що дані посадові особи, наділяються переважно наглядовими владними повноваженнями. Під визначенням префектур прийнято розуміти або адміністративні органи, чи конкретні адміністративно-територіальні одиниці.

З'ясовано, що інститут префекта можна розглядати як свого роду представництво центральної влади, котре спроможне задати стратегічний вектор з огляду на те, що має функцію нагляду. Стандартна схема функціонування префектів виглядає так, що громада уповноважена вибирати своїх представників, котрі створюють ради. Дані самоврядні інституції пізніше формують виконавчий комітет. Префект виконує функцію контролю з тією метою щоб все розвивалося в межах регіональної державної стратегії. Двохсотлітній період функціонування інституту префекта є свідченням того, що система залишається дієздатною. Проте не вдасться повністю «пересадити» успішну французьку модель даного інституту в український ґрунт через відсутність традицій інституційної дисциплінованості. Необхідно ретельно виписати спосіб призначення та звільнення префект

Аналіз джерел та літератури з даної проблематики дозволяє стверджувати, що у вітчизняній науці не до кінця сформовано остаточну концепцію інституту префекта як державного органу з чіткою концептуалізацією поняття, ознак, завдань, місця у системі органів

виконавчої влади та конкретно визначеними засадами взаємодії з органами місцевого самоврядування. Інституціоналізація префекта а також ефективність реформи децентралізації влади значною мірою залежать від наукового дослідження й обґрунтування чітких перспектив та наслідків вищеназваних процесів. Все це і зумовлює необхідність подальших досліджень.

## РОЗДІЛ 2

### КОНЦЕПЦІЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

#### 2.1. Місце і роль префектів в реформі децентралізації

Перед тим як аналізувати перспективи впровадження інституту префекта в систему державної влади на місцевому рівні варто дослідити механізм здійснення виконавчої влади на місцях. Так, згідно статті 118 Конституції України, виконавча влада в областях та районах, а також в місті Києві й Севастополі реалізується місцевими державними адміністраціями. Призначення на посаду та звільнення голів місцевих державних адміністрацій здійснюється Президентом України через подання Кабінету Міністрів України. Здійснюючи власні повноваження Голови місцевих державних адміністрацій є відповідальними перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підзвітними й підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня [12].

Виглядає на першому плані так, що існування префектів є несумісним з огляду на перспективи впровадження моделі децентралізації, яку обрала Україна. Окрім цього, часто виникають суперечки, пов'язані з певним дуалізмом повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у відповідній сфері юрисдикції. Водночас, варто наголосити, що «паралельно з укрупненням районів як адміністративно-територіальних одиниць, відбулося і укрупнення районних державних адміністрацій. Тому наступним логічним етапом має бути їхня заміна на префектури» [40, с. 81].

Інститут префекта тісно пов'язаний з здійснюваною реформою децентралізації. Загалом бачення тих змін, які очікувалися від реформи

децентралізації закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Вона була ухвалена 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України. Першопочатковий перелік реформ, які необхідні щоб реалізувати реформи децентралізації визначався Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [37]. В той же час важливим моментом по шляху формування спроможних громад можна назвати ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [33] й затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [34]. Остання була розроблена в Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Згідно Закону обласним територіальним громадам (далі – ОТГ) надавалися такі ж самі повноваження, як і містам обласного значення; унормовувалися не опосередковані а прямі міжбюджетні відносини ОТГ з Державним бюджетом; передбачалася фінансова підтримка ОТГ. При цьому загальний обсяг спеціальної підтримки держави розподілявся між бюджетами ОТГ за пропорційним принципом у відповідності до їхньої площі й чисельності населення.

У відповідності до Закону, при добровільному об'єднанні громад повинно було бути враховано історичні, етнічні, культурні та інші важливі чинники. При цьому якість та доступність публічних послуг, які надавалися в ОТГ, не мали бути гіршими, ніж до самого об'єднання. Щодо методики формування спроможних територіальних громад, то вона значною мірою регламентувала вимоги до Перспективних планів по формуванні територій громад в кожній області, та визначала критерії для адміністративних потенційних центрів об'єднаних територіальних громад [42, с. 46]. Отже, з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування створені були спроможні громади, а також фінансово заохочувалися процеси добровільного об'єднання громад, що сформувало

нормативно-правове підґрунтя щоб здійснити стрімку динаміку формування ОТГ. Вже на початку 2020 року в Україні створилося 1029 ОТГ [38]. Проте вибори керівних органів ОТГ, що залишалося передумовою самого початку функціонування ОТГ, проведено лише у 980 ОТГ, решта 49 очікували рішення ЦВК на призначення перших місцевих виборів у 2020 році [20, с. 156].

Додатковим стимулом нарощування темпів створення спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення приєднання територіальних громад на добровільній основі до вже сформованих ОТГ. Це було можливим через Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [29]. Даний Закон сприяв формуванню спрощеної процедури приєднання до ОТГ тим громадам, котрі мають конкретну спільну межу територій і за планом перспектив формування територій громад області є належними до даного об'єднання. У відповідності до Закону голову ОТГ у випадку приєднання сусідньої громади, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ здійснюються лише на території, яка приєднана. В той же час та громада, яка приєднується набуває статусу старостинського округу у конкретній ОТГ. Голова приєднаної громади набуває статусу старости та входить до виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади за посадою. Так само як у випадку добровільного об'єднання громад, самим ініціатором приєднання громади може бути сам голова, безпосередньо депутати або мешканці ОТГ чи громади, яка приєднується. Вже за рік механізм приєднання стали застосовувати щодо міст обласного значення як базових центрів економічної активності. Вже, 3 квітня 2018 року ухвалили Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулював добровільне приєднання

територіальних громад селищ, сіл до територіальних громад міст республіканського, обласного значення, Автономної Республіки Крим [30].

Даний закон надав спрощену можливість щоб об'єдналися відповідні громади враховуючи принцип приєднання територій, котрий не потребував необхідності проведення ще одних виборів відповідного міського голови й міської ради. Проте він передбачав, щоб голова приєднаної громади був обов'язково включений у виконавчий комітет конкретної міської ради відповідного міста обласного значення. Коли ухвалили даний Закон, то це дало істотний імпульс для процесу формування об'єднаних територіальних громад.

В той же час проблемним моментом даного закону залишалося те, що він юридично позбавляв міські територіальні громади, котрі межували з містами обласного значення, самої потенційної можливості такого приєднання. Формат приєднання громад до території обласних центрів залишався ключовим рушієм добровільного об'єднання громад вже на наступному етапі реформи децентралізації. Сам початок нового етапу реформи децентралізації відображалося в «Плані заходів Уряду по реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр.». Даний план ухвалили 23 січня 2019 року. Ключовим завданням на даному етапу стало:

- прискорене затвердження перспективних планів об'єднаних територіальних громад всіх областей та 100% покриття територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення;

- затвердження території громад в усіх областях, що мало свідчити про завершення формування адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні [16, с. 7].

03 січня 2020 року Міністерство розвитку громад та територій України сформулювало в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України

на 2020 рік Концепцію та план реалізації державної політики щодо досягнення цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» [13]. Головним завданням Концепції визначено Завершення процесу об'єднання/приєднання громад. Передбачалося, що з 2020 року всі жителі України будуть проживати в спроможних громадах, а мінімум за 5 років до 30% зменшиться чисельність громад, які потребуватимуть підтримки держави.

Реформування зазнала також система адміністративно-територіального устрою. В результаті вся територія України охоплена такими районами, які повністю відповідають стандартам територіального поділу країн Європейського Союзу для статистичних цілей рівня NUTS-3.

Проте актуальності набуло вирішення питання по впорядкуванню районного рівня управління й чіткішого розподілення повноважень між районними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування територіальних громад. Пов'язано це, насамперед, із вирішенням проблем по формуванню бюджетів тих районів, у котрих новоутворені територіальні громади повністю охопили їхню територію, а також проблемами розподілу власності яка є спільною в територіальних громадах даних районів.

В другій половині 2020 р. у Верховній Раді України зареєстровано Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (законопроект № 4298 від 30.10.2020). Проект реформи передбачало скасувати обласні й районні державні адміністрації, створення свого роду кадрового резерву. Замість обласних та районних державних адміністрацій центральну владу на місцях мали представляти префекти. Згідно висновку Комітету з питань правової політики мета запропонованих зміни в законопроекті № 4298

полягала в істотному зміцненні конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищенні ефективності системи місцевого самоврядування, посиленні спроможності а також відповідальності громад за свій розвиток.

Законопроект передбачав створення правової основи для функціонування МДА до моменту коли вносилися відповідні зміни до Конституції України (по питанню децентралізації влади) й приведення законодавства про МДА у відповідність з викликами, які постають на даний час перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій при виконанні ними конституційних повноважень в межах відповідних районів та областей. 23 червня 2022 року в Європейській Раді було ухвалено стратегічно важливе рішення щодо надання Україні статусу держави-кандидата на членство до Європейського Союзу. Європейська інтеграція передбачала згуртованість всіх гілок влади при реалізації реформи децентралізації. Це залишалось важливою складовою нових якісних змін в самому законодавстві, і в даному аспекті важливо акцентувати увагу на структурних моментах функціонування органів місцевого самоврядування.

Існує прогноз, що при запровадженні інституту префекта він може стати ефективним інструментом по реалізації підконтрольності за діяльністю органів місцевого самоврядування. В даному випадку можна навести ряд переконливих за своєю суттю аргументів:

- діяльність місцевих органів має стати більш структурованою, відкритою та прозорою;

- з'являється вікно можливостей для партнерства європейського, запозичення передового досвіду в тих країнах, де інститут префекта існує вже давно. Хоча, варто зазначити, що певні політичні сили навпаки досить скептично налаштовані щодо планів запровадження

інституту префектів, так як запропоновані зміни, можуть стримати курс на європейську модель децентралізації.

Утворені територіальні громади повністю охопили територію конкретного району, і відповідно районні ради поступово втрачають джерела для свого фінансування і також втрачають власні повноваження, проте немає достатніх правових основ, що дозволяло б припинити їхню діяльність. Функціонуючі територіальні громади стикаються з тими труднощами, що на рівні законів не врегульовано чітко розмежування повноважень між районними державними адміністраціями, районними радами а також селищними, сільськими територіальними громадами в районах, тими міськими радами, в яких територія переважно чи повністю охоплюється новоствореними територіальними громадами. Тут здійснюють діяльність районна державна адміністрація і також районна рада з конкретними видатками на їх утримання і при цьому функціонують виконавчі органи територіальних громад. Розв'язання суперечностей між повноваженнями та ресурсами на думку Я. Пилипенка, повинні істотно підвищити ефективність управління в районах [Пилипенко, с. 89].

## **2.2. Нормативно-правові основи створення інституту префекта**

Щодо впровадження інституту префектів в Україні, то нині не має єдиної узгодженої моделі яка б лежала в основі формування префектур. В той же час, в політичних та наукових колах йдуть активні обговорення окресленої тематики. В той період розроблявся законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. [31] а також законопроект «Про префектів» від 16.11.2015 року [36]. Законопроект «Про префектів» не мав подальшого просування а відтак і залишився в статусі проекту. Він був розроблений спільно з польськими експертами, які вже мали багаторічний досвід реформування

місцевого самоврядування. У відповідності до Конституції України даний закон визначав організацію а також порядок діяльності префектів. Конкретизовано було основні принципи та напрямки діяльності, правовий статус, «порядок призначення і звільнення, компетенцію, відносини з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями, а також особливості забезпечення діяльності та відповідальності префектів» [15, с. 30].

У відповідності до статті 1 законопроекту України «Про префектів» зазначалося, що:

1. Префект входить до місцевих органів виконавчої влади і є складовою системи виконавчих органів влади.

2. В районах здійснюють виконавчу владу префекти районів, а в областях такі повноваження мають префекти областей. В містах Києві та Севастополі виконавчу владу має здійснювати відповідно префект Києва й префект Севастополя.

3. Префект певної області є одночасно префектом району, якщо його територія включає територію обласного центру.

4. Префект Києва є одночасно префектом Київської області

5. Специфіку порядку діяльності префектів, а також організацію повноваження міст Києва та Севастополя визначено окремими законами України.

6. Цим законом визначено, що в Автономній Республіці Крим повноваження префекта області виконує префект району, якщо його територія включає територію столиці Автономної Республіки Крим [36].

У 2015 році Президент України П. Порошенко вніс до Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 року [31]. У відповідності до даного тексту було запропоновано змінити низку статей

Конституції України, зокрема це стосується і статті 118. Так, в законопроекті зазначено, що виконавчу владу в і областях, районах а також у м. Києві та Севастополі здійснюють префекти. Здійснення виконавчої влади в Києві та Севастополі мала свою специфіку і визначалася окремими законами. Префекта мав призначати на посаду та звільняти з посади через подання Кабінету Міністрів України Президент України. Під час здійснення своїх повноважень префект є відповідальним перед Президентом України, підзвітним й підконтрольним Кабінетові Міністрів України [31]. Тобто йшла мова фактично про ліквідацію місцевих державних адміністрацій й заміну їх префектами.

В статті 119 Конституції була пропозиція закріпити функції префектів. Відтак, префект на відповідній території мав здійснювати нагляд за дотриманням положень Конституції та законів України безпосередньо органами місцевого самоврядування; координувати діяльність центральних органів виконавчої влади на певних територіях, здійснювати нагляд за дотриманням ними Конституції а також законів України; забезпечувати виконання державних програм; спрямовувати та організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечуючи в умовах надзвичайного чи воєнного стану, надзвичайної екологічної ситуації їх взаємодію з органами місцевого самоврядування; здійснювати ряд інших повноважень, які визначаються Основним Законом та відповідними законами України [43, с. 121].

Наступною спробою запровадити інститут префектур на території України є подання до парламенту проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 року [32]. Ініціатором даного закону виступив Президент України. В ньому ми знаходимо різницю між правовим статусом префекта і його повноваженнями. На рівні Конституції закріплювалася можливість префекта в самостійному порядку здійснювати формування складу свого

апарату. Вважаємо, що скоріше всього даний апарат і варто вважати префектурою. Досить цікавою виглядає пропозиція по обмеженню термінів виконання обов'язків префекта на посаді в конкретній місцевості. Так, термін перебування префекта в одному окрузі, місті Києві, області на посаді не мало перевищувати трьох років. Коли спливає даний термін, то має відбутися ротація префектів, яка обґрунтовується ризиками корупційного характеру.

У відповідності до даного законопроекту до системи адміністративно-територіального устрою України входитимуть такі адміністративно-територіальні одиниці: області, громади, округи, Автономна Республіка Крим (стаття 133). Громада залишалася первинною одиницею в загальній системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька суміжних громад становили б округ. Громада мала стати юридичною особою (стаття 140).

Законопроект чітко передбачав, що представниками держави в областях та округах а також у місті Києві залишалися префекти (це відображалось в статті 118). Правовий статус префектів мав би визначатися виключно законами України. Координацію та спрямування роботи префектів здійснює Кабінет Міністрів України. Фактично префект а також персонал його офісу мав би замінити собою місцеві державні адміністрації [28, с. 89]. Префект призначається на свою посаду а також звільнявся з посади безпосередньо Президентом України через поданням Кабінету Міністрів України.

Щодо терміну перебування префекта на посаді в межах одного округу, області, міста Києва не повинно перевищувати трьох років. Префект залишався державним службовцем та в своїх повноваженнях повинен бути підзвітний й підконтрольний Президенту України й Кабінету Міністрів України.

Законопроект передбачав наступні повноваження префекта на окремій території. Згідно статті 119 він мав здійснювати

- адміністративний нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування;

- координувати діяльність центральних органів виконавчої влади на певній території а також здійснювати адміністративний нагляд за дотриманням ними Конституції, актів Президента України, також законів України, Кабінету Міністрів України;

- спрямовувати й координувати діяльність органів центральних органів виконавчої влади на певній території, забезпечуючи їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в часі та умовах воєнного чи надзвичайного стану, надзвичайної ситуації екологічного характеру;

- він уповноважений вносити Президенту України подання щодо зупинення дії ухваленого головою громади, радою, обласною, окружною, радою акта, який не відповідає Конституції України й створює загрозу порушення суверенітету держави та територіальній цілісності або загрожує національній безпеці;

- префект мав здійснювати ряд інших повноважень, які б конкретизувалися б законами України [32].

Акти, які мали видаватися префектом, повинні бути обов'язковими до виконання на конкретній території. Акти префекта, що стосувалися здійснення нагляду адміністративного характеру за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування, могли бути скасовані безпосередньо лише Президентом України. Щодо актів, які спрямовувалися на координацію на місцях представництв центральних органів, міг скасовувати лише Кабмін. В той же час префект мав право зупинити дію актів посадових осіб та органів та місцевого самоврядування через їх невідповідність Конституції або законам України. Проте в такому випадку префект був зобов'язаний звернутися до суду. В кінцевому

результаті даний законопроект не був підтриманий парламентарями і його відкликали в серпні 2019 року [20, с. 27].

Відмітимо, що в 2023 р. Кабінетом Міністрів сплановано запровадити МДА префектурного типу. Проте вже станом на 2024 р. до періоду коли розглядався в другому читанні законопроект «Про місцеві державні адміністрації», зрушень в даному питанні поки ми не спостерігаємо. В 2023 році Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України склало Дорожню карту децентралізації. В ній зазначається що буде ухвалене рішення вже після скасування воєнного стану шляхом внесення змін до Конституції та прийняття закону про префектів.

Деякі науковці коли проаналізували законопроекти зазначили, що на території, котра попадає під юрисдикцію префекта, він може реалізовувати функції контролю, нагляду а також координації. Умовно повноваження префекта А. Шинкарьов поділив на три основні групи:

- представницькі або політичні, тобто представництво представника уряду в структурах місцевого самоврядування, постійне інформування уряду та ін.;
- адміністративні: насамперед йдеться про контроль за дотриманням законів й управління підконтрольними відомствами;
- економічні, до яких відносимо контроль за виконанням програм уряду, відповідальність за результат а також матеріальне забезпечення [46, с. 202].

*Висновки до другого розділу.* Новий етап територіальної організації влади в Україні, реформування місцевого самоврядування та децентралізації, передбачає трансформацію місцевого самоврядування й державного управління, адміністративно-територіального устрою. В цьому плані важливим є введення в систему державного управління інституту префекта. Законопроекти, в яких прописувалася місце і роль префектів в

реформі децентралізації базувалися в основному на аналізі європейського досвіду, зокрема досвіду Франції. На території, котра попадає під юрисдикцію префекта, він може реалізовувати функції контролю, нагляду а також координації.

Не дивлячись на те, що не відбулося практичного втілення зазначеного проекту, проте його положення могли б стати хорошим орієнтиром для розробки Закону України «Про префектів» у майбутньому. В той же час, варто орієнтуватися на стан відносин у суспільстві та при розробці такого акту враховувати праворегулюючу його здатність в майбутньому.

## РОЗДІЛ 3

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Функціонування інституту префекта: оцінка досвіду європейських держав**

Для більш повного уявлення про потенційні можливості функціонування моделі префектів в Україні вважаємо що необхідно дослідити статус префекта в тих державах, де даний інститут вже давно запроваджено. Звичайно, модель функціонування префектів за кордоном ніколи не вдасться відтворити в Україні і це не ставиться за ціль в контексті реалізації реформи децентралізації. Однією з причин цього залишається організаційно-правовий механізм здійснення державної влади як і відмінності функціонування органів місцевого самоврядування, системи адміністративно-територіального устрою тощо [36, с. 47]. Проте враховувати міжнародний досвід при побудові структури префектур є обов'язковим.

Якщо проаналізувати досвід різних європейських держав, то він показує, що в більшості європейських держав інститут представника держави на конкретній території успішно функціонує [5, с. 65]. Це свого роду є проєвропейським механізмом стримувань та противаг, котрий довів власну ефективність.

Деякі вчені дотримуються думки, що інститут префектів, котрий пропонується ввести в Україні, має бути пряма проекція досвіду того управління територією, який має Франція [4; 24]. Саме у Франції 1802 р. вперше запровадили посаду префекта. Сам інститут пройшов шлях свого становлення й розвитку та нині слугує прикладом для України.

Щодо Франції, то вона володіє успішним досвідом розбудови інституту префекта. Цей досвід є базовим і на нього орієнтуються досить багато країн світу. У цій країні інститут префектів запроваджено ще з періоду часів Наполеона Бонапарта. Його основна мета залишалася наступною – встановлення контролю державного центру безпосередньо на місцях. Відзначимо, що до 1892 р. в префектів залишалися закріплені законом досить сильні повноваження. Наприклад, вони володіли правом накладати вето та скасовувати акти безпосередньо органів місцевого самоврядування через власне рішення та без звертання до суду [4, с. 30]. Окрім цього, префект міг навіть усувати на тимчасовий період мера від виконання ним безпосередніх обов'язків, які пов'язуються з реалізацією функцій держави у випадку коли вони неналежного виконуються [1, с. 208].

Сьогодні префект у Франції є державним службовцем, котрий наділяється наглядовими й контрольними функціями. Для скасування актів органів місцевого самоврядування він має звернутися до суду. Префект є представником держави в департаменті. Він призначається указом президента, яке є попередньо схвалене на засіданні Ради міністрів Франції. Префект представляє кожного міністра та керує держави службами в департаменті, крім тих випадків, які обмежено перераховані в розпорядженні Державної Ради. Префект має зобов'язання інформувати уряд щодо стану справ у департаменті та доводити політику уряду до виборних місцевих органів та здійснювати сприяння у проведенні ними даної політики [42, с. 45–46].

В Італії діє система префектури, яка є ідентичною французькій. Вона впроваджена в 1802 році. На той час префект розглядався як виконавча особа, яка представляє регіональну владу. В 1889 р. італійське законодавство розділяло такі поняття, як «регіональна адміністрація», «держава». Після того як закінчилася Друга Світова війна, то в державі

обговорювалося ключове питання про відмову від інституту префектури. Нині їх називають як «*prefetti*» і вони залишаються представниками уряду і одночасну головами «префектури як територіального відділення уряду». Відтак сьогодні в Італії діє урядова вертикаль. За такої вертикалі префекти не можуть брати на себе всіх функцій державного керівництва безпосередньо в питаннях, що відповідають здійсненню функцій відповідно органів місцевого самоврядування [45, с. 12]. Сьогодні префект залишається представником центрального уряду Італії, в той же час він уповноважений здійснювати контроль за дотриманням законів з боку структур місцевого самоврядування а також він координує діяльність органів територіальної організації державної влади.

Інститут префекта в Німеччині бере витоки від Франції. Він загалом також може бути прикладом для України і покликаний забезпечити пряме контролювання над дотриманням законів самими органами місцевим самоврядуванням а самі територіальні підрозділи владних структур федеральних земель не здійснюють свого впливу на префекта [39, с. 47].

Щодо Іспанії, то термін «префект» в країні не використовується. З самого початку даних осіб називали делегатами, субделегатами чи губернаторами. Основна їх функція розглядался в контексті забезпечення громадського порядку в провінціях. Субделегати а також делегати уряду повинні були відповідати так званому рівню політичному. Він чітко прописувався в законі 6/1997 «Про організацію та функціонування загальної державної адміністрації». В наш час відбулося інтегрування субделегатій в урядові делегації. Останні реалізують різні повноваження. Також урядовий делегат виступає головою сил безпеки держави й поліції, які мають відношення до сфери повноважень міністерства внутрішніх справ [8].

Якщо проаналізувати досвід Румунії, то там уряд призначає префектів у кожний повіт та муніципію м. Бухареста. Вони уповноважені

керувати роботою відповідних служб на місцевому рівні окремих міністерств та відомств а також можуть здійснити опротестування в органах адміністративної юстиції безпосередньо актів органів місцевого самоуправління зупинивши їх дію [15, с. 27].

Щодо Польщі, то він має назву «воєвода» і має статус посадової особи, свого роду представником Ради міністрів у всіх воєводствах Польщі. В той же час він є «керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органів урядової адміністрації на місцях, який має певні повноваження, що не віднесені до компетенції інших органів» [2, с. 8].

Стосовно компетенції префектів, то до них можемо віднести такі повноваження, як:

- представництво держави в питаннях щодо виконання нормативно-правових актів на місцевому рівні;
- керівництво роботою служб державних центральних органів виконавчої влади на місцевому рівні;
- нагляд за виконанням радами муніципальними законів, постанов та указів уряду;
- нагляд за станом дотримання Конституції а також законністю рішень органів місцевого самоврядування;
- представництво уряду на місцях;
- прийняття рішень нормативного характеру;
- реалізація програм загальнодержавного значення [39, с. 48].

### **3.2. Перспективи впровадження інституту префекта в Україні**

Серед вітчизняних науковців, політиків, експертів й громадських діячів відсутня єдина думка по доцільності діяльності інституту перфекта. Серед прихильників даного законопроекту побутує твердження, що зміни, які запроваджені мають відповідати європейським а також міжнародним

стандартам та дадуть змогу забезпечити здатність місцевого самоврядування збудувати ефективну цілісну систему організації влади на конкретній території в Україні [40, с. 82].

Існують також противники даного законопроекту. Вони стверджують, запровадження інституту префектів призведе до того, що президент фактично очолує жорстку вертикаль функціонерів, котрі об'єднують повноваження прокурорів з головами державних адміністрацій. Відмітимо, що коли префект вважає за потрібне, то він може досить різносторонньо тлумачити власні повноваження, а це на рівні регіону може повернутися запеклою боротьбою за владу. Так як префект має призначатися президентом, то він здійснюватиме істотний вплив на таких людей. Покриття країни мережею префектів, дозволить істотно зміцнити даний вплив на місцевому рівні [38; 46]. Тому окремі науковці наголошують на небезпеці посилення президентської влади в умовах парламентсько-президентської форми правління.

В той же час оскільки за Конституцією України в нашій державі функціонує парламентсько-президентська форма правління, то Кабінет Міністрів України залишається найвищим органом виконавчої влади в Україні. Тому питання призначення й звільнення з посади префекта повинно належати до урядових повноважень. Належно зазначити, що планується призначати Президентом префектів терміном на три роки. Їх мають звільняти також за поданням уряду.

Звідси в деяких дослідників виникають підозри в узурпації влади префектом [26, с. 27]. Такі побоювання є досить логічними та зрозумілими з огляду на негативні моменти діяльності органів державної влади, які є в пам'яті українців та закарбувалися у підсвідомості впродовж всіх років незалежності. Відповідно існує в певній мірі недовіра до новостворених інституцій з серйозним обсягом повноважень. Тому, слід постійно доводити до населення об'єктивну й актуальну інформацію про такі

перспективні зміни. Необхідно також, щоб українці сприйняли тезу, що префект залишається державним запобіжником, який через нагляд за діяльністю структур місцевого самоврядування попереджує про порушення законодавства та здійснює гарантування верховенства права. Держава в особі префектів повинна мати дієвий механізм, який потрібний для забезпечення територіальної цілісності, унітарності та незалежності України, її захисту прав і свобод громадян суверенітету [4, с. 27].

Багаторічний досвід функціонування інституту префекта є свідченням того, що він забезпечує систему державного управління дієздатною. Ми не можемо повністю «пересадити» ефективну французьку модель даного інституту в українську площину. Це не вдасться у зв'язку з відсутністю традицій інституційної дисциплінованості. Тому варто продумати спосіб призначення й звільнення префектів а також їх переведення на іншу посаду. Щоб впровадити інститут префектури в Україні, то варто це робити на законодавчому шляхом розробки й прийняття спеціального закону. В даному законі мала б чітко розмежовуватися дана посада від інших державних посадовців. Щоб зростала ефективність роботи префекта, то необхідно, щоб дана посадова особа не залежала від місцевих політичних еліт та не змінювалася у зв'язку з заміною Президента чи Уряду, а він обирався в результаті відкритого конкурсу та керувався принципами верховенства права, відкритості, законності, єдності правозастосування, безперервності, підконтрольності, ефективності та політичної неупередженості.

У своїй діяльності префекти мають керуватися саме Конституцією України, законом України «Про префектів», який має бути прийнятим, іншими законами, актами Кабінету Міністрів України, указами Президента України. Важливо буде врегулювати питання взаємовідносин префекта й Президента України. Введення інституту префекта має допомогти забезпечити унітарність української держави, територіальну цілісність,

безпеку, дотримання органами місцевого самоврядування принципу законності та як результат, захист свобод та прав громадян як представників територіальних громад [39, с. 49].

За будь-яких обставин, конституційні положення залишаються базовою, фундаментальною основою щоб функціонували префектури. Відповідно є потреба в розробці якісно нового закону. Він має включати норми, котрі охоплювали б всі сторони функціонування префектів як посадових осіб. В ньому повинен зазначатися правовий статус цих осіб, який має бути порядок призначення й звільнення з посад, організаційно-правовий механізм контролю за їхньою діяльністю а також має бути деталізований, вичерпний перелік повноважень [6].

Окрім цього також варто внести зміни в низку нормативно-правових актів. Зокрема, коли вести мову про безпосередню ліквідацію місцевих адміністрацій, то значна частина їх повноважень не може перейти до префектів і їх варто було б закріпити за органами місцевого самоврядування [40, с. 83]. Таким чином, значно розшириться сфера їх компетенції, а це залишається позитивним аспектом в контексті децентралізації. В законопроектах, які ми розглядали вище мова йшла також про формування виконавчих комітетів у відповідних обласних та районних радах. Очевидно, це може бути пов'язано з відсутністю в префектур ряду повноважень в сфері виконавчої влади, котрі були в державних адміністраціях. Відповідно, є нагальна потреба в належному та узгодженому закріпленні цього на рівні конкретних законів а також підзаконних актів.

Цей перелік запропонованих необхідних змін можна вважати набагато більшим, і нашим законотворцям є над чим попрацювати, для створення дійсно дієздатної, ефективної та узгодженої системи префектів в Україні.

Варто погодитися з думкою Д. Голубової, котра вважає, що нині за законодавством органи місцевого самоврядування є фактично безконтрольними. Після того як скасували загальний прокурорський нагляд, не було визначено конкретну інституцію, яка візьме на себе покладені дані функції. За умови внесення змін до Конституції контроль за діяльністю рад уповноважені здійснювати майбутні префекти а також їх апарати [5, с. 65]. Дійсно, до того часу як здійснено було глибоке реформування органів прокуратури, вони наділялися функцією загального нагляду. Тому в певній мірі здійснювався контроль за органами місцевого самоврядування. В той же час, обсяги їх юрисдикції були значно ширшими, а тому нагляд здійснювався не лише за ними. Проте європейський вектор розвитку України змусив відмовитися від такого рудименту в загальній системі функцій органів прокуратури [5, с. 65]. Важливо також вяснити, що не йде мова про надання префектам досить широких повноважень які мали прокурори. Їхня сфера контролю має бути значно вужчою.

Відмітимо, що за каденції президентства П. Порошенка прокуратура позбавлялася функції нагляду за додержанням свобод та прав громадянина, дотриманням законів з даних питань органами виконавчої влади, ОМС. Станом на 2018 р. функція, що відносилася до компетенцій прокуратури, залишалася в тіні. Тобто вона не була ні за ким закріплена. Як результат, це призводило до послаблення правозахисної функції а також в певній мірі безконтрольності діяльності ОМС. Втім, в основному законі України під час воєнного стану не передбачається внесення змін до Конституції саме в тій частині, коли дані зміни стосуються обмеження прав і свобод людини чи є спрямованими на ліквідацію чи порушення територіальної цілісності (ст. 157). Проте, питання нагляду й контролю зовсім не повинно зникати. Відповідно альтернативним рішенням по даному питанні є пропозиція щодо передачі функції нагляду за законністю діяльності МДА та переформатування МДА

в МДА префектурного типу. Наскільки подібне рішення стане дієвим, покаже час.

В даній ситуації І. Хорт вважає, що «мова йде не про заміну префектами органів прокуратури, а скоріше про більш чітке виділення наглядової функції держави за місцевим самоврядуванням в окремий інститут. Нагляд є м'яким способом державно-управлінського впливу на відміну від прямого контролю, а тому сприймається в контексті демократизації публічно-правових процесів як необхідний елемент забезпечення законності у діяльності системи місцевого самоврядування» [42, с. 48].

Щодо позиції по запровадженню префектур в Україні, то на нашу думку варто цілком підтримувати такі нововведення. Проте, в умовах воєнного стану реалізація цього просто неможлива. Так, обов'язково слід вносити відповідні зміни до Конституції України в ті положення, які регулюють діяльність виконавчої влади безпосередньо на місцях. Відмітимо, в законопроектах, які розглядалися раніше це й було зроблено. Основна перепона відображена в статті 157 Конституції України. Там сказано, що «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану» [12]. Проте, це зовсім не свідчить, що в такому напрямку не варто здійснювати дослідження, які спрямовуються на пошук оптимального варіанту здійснення діяльності префектів. Навіть в протилежному випадку потрібно займатися, актуалізувати дане питання під час обговорень на круглих столах, дискусіях з залученням фахівців різного роду, експертів, науковців. Слід зазначити, що змінити відповідні конституційні норми є недостатнім кроком.

Щодо територіальної юрисдикції префектів. В законопроектах які пропонувалися в 2015 та 2019 роках йшлося, що представниками держави в округах (районах), областях та місті Києві мали бути префекти. Проте,

чітко не зазначалося кількість таких префектур в межах одного району [31; 32]. Напевно варто врегулювати це в спеціальному законі.

Ще однією з функцій префектів залишається нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Звідси дані посадові особи мають мати реальну можливість бути в близькості з даними органами. Скажімо, у відповідності до законопроекту 2019 р. в межах одного округу чи району можуть здійснювати свої повноваження ряд органів місцевого самоврядування. Виникає логічне запитання, чи загалом зможе префект провадити ефективний нагляд за органом місцевого самоврядування якщо у його полі зору він буде не один. Тобто йдеться про територіальну розпорошеність органів місцевого самоврядування. Законотворцям варто взяти це до уваги.

Досить критично відносимося до законопроектів, в яких прописана пропозиція, що префект має повноваження обіймати посаду впродовж лише трьох років і лише тривалістю один термін. Це досить короткий термін та відсутня переконлива цьому аргументація. Скажімо, якщо він добросовісно та наполегливо виконує свої обов'язки і повною мірою справляється з ними, то загалом немає сенсу замінювати його особою іншою. В той же час, можна збільшити строк перебування на посаді префекта тривалістю у п'ять років і надати можливість призначатися на посаду впродовж ще п'яти років [28, с. 89].

Важливо при цьому врахувати значний досвід та професіоналізм такої особи. Тому в подальшому дана особа може бути переведена в іншу префектуру або запропонована інша посада. Це забезпечило б сталість та передбачуваність в діяльності префектів. Однак, при цьому варто запровадити періодичні перевірки щодо діяльності префектів на територіях, які закріплені за ними з залученням представників громадськості. В разі неналежного виконання обов'язків префект має бути звільнений без надання йому можливості подальшого зайняття різних посад в системі префектур.

Взагалі при інституціалізації префектів варто врахувати можливі наслідки його запровадження. М.Мигун, зокрема зазначає «надмірне втручання префекта у діяльність ОМС; вірогідну узурпацію влади; некомпетентність кадрового забезпечення префектів; причинно-наслідкові ознаки централізації влади та надлишкове розмежування державних повноважень». Префект повинен мати прямий зв'язок взаємодії з територіальними органами центрального органу виконавчої влади (далі ЦОВВ). Він покликаний здійснювати моніторинг діяльності територіальних органів ЦОВВ, перевіряє акти територіальних органів ЦОВВ щоб відповідали Конституції а також іншим законам. До його повноважень варто віднести підготовку подання з питань відповідності посадовців їх займаних посад окремих територіальних округів.

Тому виникає закономірне питання: які саме безпосередні повноваження повинен мати префект по відношенню до порядку оскарження або призупинення актів місцевого самоврядування. До того ж, з появою префектів та їх виконавчих комітетів можуть відбутися певні зміни пов'язані з діяльністю місцевих органів державної виконавчої влади. Тут йдеться про обласні державні адміністрації (далі - ОДА) та районні державні адміністрації (далі - РДА). Зараз же обласні а також районні ради у відповідності до Конституції України і далі повинні передавати свої повноваження як районним так і обласним адміністраціям – свого роду державній вертикалі, яка займається вирішенням питань місцевого значення, використовуючи при цьому кошти місцевих бюджетів, і при цьому самі себе контролюють. Насправді даний процес з одного боку передбачає певну підконтрольність у системі врядування, а з іншого містить ознаки централізації влади, та за своєю природою суперечить реформі децентралізації суть якої полягає в перерозподілі повноважень від держави на місцевий рівень. Ці а також інші елементи системи взаємодії префекта з ЦОВВ та ОМС зумовлюють гостру

необхідність конкретних визначень а також роз'яснень по реалізації повноважень й функції, що покладаються на префекта.

Досліджуючи повноваження префекта слід розглядати його як автономну, координаційно-наглядову, публічно-правову інституцію. Це є місцевим органом державної виконавчої влади. Також він є державним службовцем, який не відноситься до політичних партій. Він є гарантом дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування. Метою діяльності префекта повинно стати забезпечення верховенства права, законності а також конституційності на території відповідної адміністративної територіальної одиниці, забезпечення свобод та прав людини та громадянина а також їхніх гарантій, котрі повинні визначати зміст й спрямованість діяльності держави в цілому. Умовно повноваження префекта можна поділити на три групи:

- 1) політичні, які проявляються на рівні областей, регіонів інформування уряду та ін.;
- 2) адміністративні – які передбачають контроль за дотриманням законів а також управління підконтрольними відомствами;
- 3) контроль по виконанню урядових програм, матеріальне забезпечення та відповідальність за результат.

Варто також вирішити на законодавчому рівні питання щодо кадрового добору на посади префектів. Попри його підзвітність Президенту та Кабінету Міністрів все ж варто при призначенні на посади організувати багатоетапний відкритий конкурс до якого мають бути залучені представники громадськості [6, с. 78]. Сам кандидат повинен мати досвід роботи в управлінських структурах, бездоганну репутацію, встановлений чіткий освітній рівень та необхідний досвід роботи у визначених сферах. Щодо формування складу своїх апаратів, то префектам має надаватися в цьому самостійність. Він може це здійснювати через повідні конкурси та співбесіди. Проте законом має регулюватися максимальний штат самих

помічників й працівників префектур. Вважаємо за доцільне наділяти їх статусом державних службовців. Враховуватися має територія та населення на які мало б поширюватися юрисдикція префектур.

*Висновки до третього розділу.* Загалом, аналіз досвіду європейських країн засвідчив, що сучасна європейська модель державного управління передбачає створення та діяльність інститутів префектів на місцевому рівні, котрі уповноважені забезпечувати базові контрольні-наглядові повноваження з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

Проте, обсяг його повноважень вирізняється в кожній з країн що логічно впливає з різноманітних підходів до побудови державного механізму. Франція власним прикладом показала, що є важливою для України, так як реалізація децентралізації у Франції відбувалася зі збереженням унітарного статусу. Також в державі досягнуто збалансованості між контролем префектів та наданими повноваженнями органам місцевого самоврядування, на відміну від Італії, Іспанії та Німеччини, де даний баланс було порушено.

Варто також зазначити, що у Франції перфектом втілюється в життя урядова політика держави. Він здійснює безпосередній нагляд за виконанням нормативно-правових актів влади на центральному рівні в тому департаменті, який він очолює та здійснює передачу на розгляд до адміністративного суду конкретних рішень територіальних громад, коли він має підстави сумніватися щодо законного їх характеру. Він представляє державні органи влади щодо виконання всіх юридичних актів на департаментському рівні та підписує угоди від імені держави будучи розпорядником всіх видатків держави в департаменті.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, запровадження інституту префекта в Україні є невід'ємним аспектом реформи децентралізації. Він має бути інституціоналізований в Україні вже після внесення відповідних змін до Основного закону держави та, відповідно, після того як ліквідують місцеві державні адміністрації. Згідно законопроектів як представник держави префект уповноважений здійснювати нагляд за законністю, конституційністю рішень органів місцевого самоврядування. Водночас він може в судовому порядку зупинити дію нормативно-правових актів органів а також посадових осіб місцевого самоврядування, коли вони суперечитимуть Конституції чи законам України.

При визначенні обсягу повноважень префекта варто враховувати міжнародний досвід і водночас зорієнтовуватися на національні потреби та специфіку. Позитивний досвід реформ в системі публічного управління у Румунії, Франції, Польщі є прямим наслідком еволюції держав в процесі проведення децентралізації. Це має важливе значення для України, так як вказує на необхідність запровадження інституту префекта в контексті реорганізації системи державного управління на місцевому рівні.

Порівняння досвіду впровадження інституту префекта у Франції й Польщі приводить до висновку, що Україна може взяти елементи кожної моделі. У Польщі воєвода уповноважений самостійно своїми рішеннями скасовувати акти органів місцевого самоврядування. У Франції префект має право звертатися до суду, який виносить потім остаточне рішення. Окрім цього, важливо відзначити, що повноваження, що виконує префект у Румунії, Франції та воєвода у Польщі, є значно ширшими, ніж запропоновані в українському законодавстві.

Префекти повинні стати тією інституцією, котра спроможна

забезпечити взаємодію центру та безпосередньо органів місцевого самоврядування та тим самим сприятиме більш якісному й ефективному виконанню завдань та функцій держави. В той же момент визначення префекта як представника держави формує таку конституційну модель, при якій призначення може здійснюватися Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Здійснення контролю та координації префекта як Президентом, так і Кабінетом Міністрів України буде забезпечувати рух в напрямку децентралізації. Запровадження даного інституту стане важливим продовженням реформи децентралізації, так як місцеве самоврядування в нашій державі повинно бути здатним забезпечувати ефективно прийняття рішень в межах конкретизованої компетенції та в рамках закону.

Для забезпечення громадської підтримки інституту префекта варто забезпечити прозорий механізм його діяльності при прийнятті на посаду та впродовж подальшої його діяльності. Потрібно забезпечити партнерські рівноправні відносини префекта з органами місцевого самоврядування. Вони мають бути засновані на принципах підтримки та взаємодовіри. Спеціальний орган контролю має бути неполітизованим, що дозволить реалізувати нагляд більш прозоро та об'єктивно. Це в свою чергу відповідатиме демократичній сутності місцевого самоврядування.

Варто удосконалити спеціальний закон, що регулюватиме діяльність префектів. Він повинен відповідати вимогам часу та тій місії, яка покладається на префектури. Для цього варто розглянути ряд моментів. Необхідно зауважити, що повноваження префекта доцільніше передбачити через Конституцію та не робити посилань до інших актів, зазначаючи, що дані повноваження регулюються також законами. Якби був вичерпний перелік у Конституції, то він нівелював би саму можливість надати префектам не притаманних їм функцій. Це б відповідало принципу законності в діяльності органів державної влади. Щодо здійснення

контролю за префектами то варто обов'язково врахувати при цьому дієвий механізм стримувань і противаг в системі влади як важливої умови існування правової держави. Всі ці зміни потребують закріплення на рівні Конституції України та подальшої деталізації в спеціальному законі.

В умовах воєнного стану та відкритої збройної агресії втілити в життя даний проєкт не є можливим. Проте після завершення війни перепони будуть подолані і держава відчує позитивний ефект від префектур.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В. Державно-управлінські рішення : навч. посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Ворона П., Драгомирецька М. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2015. Вип. 2. С. 1–13. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z1ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=DeBu\\_2015\\_2\\_7](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z1ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=DeBu_2015_2_7) (дата звернення 23.02.2024).
3. Воротін В., Романенко Є., Щокін Р., Півоваров К. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. №3 (26). С. 368–376.
4. Ганущак Ю., Чипенко І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легал статус», 2015. 44 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/460/1.pdf> (дата звернення 23.02.2024).
5. Голубова Д. Створення інституту префектури в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листоп. 2016 р.). Дніпро, 2016. С. 64–66.
6. Динник І. Запровадження інституту префекта в Україні: сучасний стан та тенденції розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 3. С. 77–80.
7. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного

стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 46–55.

8. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. URL : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/> (дата звернення 23.09.2024).

9. Касяненко Є. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Соціологія права*. 2015. № 3-4 (14-15). С. 139–145.

10. Касяненко Є. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20–23.

11. Касяненко Є. Характеристика ознак префекта як органу державної влади. Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 груд. 2019 р. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. С. 101–104.

12. Конституція України. Ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 року. Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution2> (дата звернення: 12.03.2025).

13. Концепція державної політики та план з її реалізації по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» / Програми діяльності Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyiz-gromadskisty/kontseptsiya-derzhavnoyipolitiki-ta-plan-z-yiyi-realizatsiyi-podosyagnennyu-tsili-10-3-ukrayintsi-mayut-realnumozhlistv-vplivati-na-organizatsiyu-svagozhittyevogo-prostoru-yak-meshkantsi-sprom/>

14. Лукеря Т. Запровадження місцевих адміністрацій префектурного типу: що це і навіщо Україні? URL: <https://decentralization.org/>

gov.ua/news/16147 (дата звернення 25.10.2024).

15. Лялюк О., Петренко І., Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 26–35. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/19084/1/26-35.pdf> (дата звернення 23.09.2024).

16. Лялюк О. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. № 160. С. 6–23.

17. Макаров Г. Законодавче забезпечення наглядових повноважень префектів. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prefektu-9safa.pdf>.

18. Марцеляк О. Інститут префекта у Франції як приклад для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 35. Частина II. Том 1. С. 118–122.

19. Марченко В. Системи місцевого самоврядування в контексті проведення реформи децентралізації влади в Україні. *International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy*. 2023. Vol. 2. № 2. Р. 8–17.

20. Мінакова Є. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.

21. Мінакова Є. Концепція інституту префекта як суб'єкта державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/6.pdf> (дата звернення 28.11.2024).

22. Оновлення конституції як завершення революції / А. Барікова, К. Давиденко, Р. Куйбіда. Київ: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 72 с. URL: <http://pravo.org.ua> (дата звернення 30.11.2024).

23. Офіційний сайт реформи децентралізації в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua>.

24. Панов А. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: монографія. Ужгород, ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. 126 с.

25. Петришин О. Громадянське суспільство і держава: питання взаємодії. *Вісник академії правових наук України*. 2006. №4 (47). С. 3–12.

26. Пилипенко Я. Реформа децентралізації: створення інституту префекта в Україні. *Держава та регіони*. 2020. Вип. 1 (69). С. 87–92. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2020/16.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2020/16.pdf) (дата звернення 28.02.2025).

27. Попередні коментарі до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», підготовлені Генеральним директором з питань демократії, Європейською комісією за демократію через право та Конгресом місцевих і регіональних рад від 20.02.2020. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/41772.pdf>. (дата звернення 23.11.2024).

28. Приходько С., Телятник Р. Перспективи запровадження інституту префекта в Україні. Соціально-економічні, політичні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку: зб. наук. ст. учасників третьої всеукраїнської наук.-практ. конф. / редкол.: С. Степаненко (голова ред.) та ін. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2022. С. 88–93.

29. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09.02.2017 р. № 1851-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (дата звернення 02.11.2024).

30. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст

республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» : Закон України від 03.04.2018 р. № 2379-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>.

31. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону від 01.07.2015 р. № 2217а URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) (дата звернення 19.02.2024).

32. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону від 13.12.2019 р. № 2598 URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення 19.02.2024).

33. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 20.02.2024).

34. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

35. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 19.02.2024).

36. Про префектів: Законопроект від 16.11.2015 року. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf> (дата звернення: 23.09.2023).

37. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 19.02.2024).

38. Пухтинський М., Боярський В. Конституційно-правові аспекти

трансформації публічної влади, врядування та територіального врядування в Україні. *Соціальний калейдоскоп*. 2020. № 1. URL: <https://socialcaidoscope.org.ua/index.php/journal/article/view/9/7> (дата звернення 19.02.2024).

39. Слободян Ю., Нікітенко Л. Інститут префекта: зарубіжний досвід і перспективи впровадження в Україні. *Вісник студентського наукового товариства Донну імені Василя Стуса*. 2023. С. 46–49. URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua> (дата звернення 20.02.2024).

40. Стешенко Т. Питання доцільності й необхідності запровадження інституту префектів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 80–84.

41. Фрицький Ю. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2006.

42. Хорт І. Новели в системі взаємодії органів місцевого самоврядування із органів державної влади на регіональному рівні в контексті реформи системи місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий статус префекта. Тенденції та пріоритети реформування законодавства України : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Херсон, 11–12 груд. 2015 р.). Херсон, 2015. С. 45–49.

43. Чепік-Трегубенко О. Удосконалення взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2 (76). С. 120–126.

44. Чернописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.

45. Шелептицька І. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с.

46. Шинкарьов А. Формування інституту префекта на регіональному рівні: європейський управлінський досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 200–205. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/) (дата звернення 23.02.2024).

47. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол. вид.: Ю.С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енцикл. , 2003. – Т. 5.

## АНОТАЦІЯ

**Микитюк Тетяна Володимирівна.** Стан та перспективи запровадження інституту префекта в Україні. – Кваліфікаційна наукова робота на правах рукопису.

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр». Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Освітня програма «Державна служба». Волинський національний університет імені Лесі Українки, Луцьк, 2025.

У *Вступі* обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформульовано її мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, методологічну базу, практичне значення отриманих результатів. Загальний обсяг роботи складає 44 сторінки.

*Мета* магістерської роботи – дослідження можливостей створення інституту префекта в Україні та шляхів подолання труднощів, що пов'язуються з даним процесом; аналіз міжнародного досвіду функціонування інституту префектів та моделювання його запозичення в українську практику.

*Об'єктом* дослідження є інститут префекта як суб'єкт державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

*Предмет* дослідження – стан та перспективи запровадження інституту префекта в Україні.

У Розділі 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження інституту префекта» висвітлено стан вивчення проблеми в науковій літературі а також її теоретичні і практичні аспекти. У розділі 2 «Концепція інституту префекта як суб'єкта державного контролю» здійснено аналіз місця і ролі префектів в реформі децентралізації. Вияснено нормативно-правові основи створення інституту префекта. Розділ 3 присвячений вивченню зарубіжного досвіду функціонування інституту префекта та перспективам впровадження його в Україні.

*Ключові слова:* державне управління, префект, реформа децентралізації, Україна.

### ***ABSTRACTS***

***Mykytyuk Tetiana Volodymyrivna. The state and prospects of introduction of the prefect institute in Ukraine.*** – Qualification research work on the rights of manuscript.

Work for the educational degree «Master». Speciality: 281 ‘Public management and administration’. Educational programme ‘Civil Service’. Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, 2025.

The Introduction substantiates the relevance of the research topic, formulates its purpose and objectives, object and subject of research, methodological basis, practical significance of the results. The total volume of the work is 44 pages.

The purpose of the master's thesis is to study the possibilities of establishing a prefect institute in Ukraine and ways to overcome the difficulties associated with this process; to analyse the international experience of the prefect institute and to model its adoption into Ukrainian practice.

The *object* of the study is the prefect institution as a subject of state control over the activities of local self-government bodies.

The *subject* of the study is the state and prospects of introducing the prefect institute in Ukraine.

Part 1, «Theoretical and Methodological Foundations of the Study of the Prefect Institute», highlights the state of research on the issue in the scientific literature, as well as its theoretical and practical aspects. Part 2, «The Concept of the Prefect Institute as a Subject of State Control», analyses the place and role of prefects in the decentralisation reform. The legal and regulatory framework for the establishment of the prefect institution is clarified. Part 3 is devoted to the study of foreign experience of functioning of the prefect institute and prospects for its implementation in Ukraine.

*Keywords: public administration, prefect, decentralisation reform, Ukraine.*