

Аналітична записка щодо запровадження інституту префекта в Україні



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK

France

Federal Ministry
European and
International Affairs
Republic of Austria



SLOVENIA
AID & PARTNERSHIPS



Міністерство розвитку
громад та територій
України

Список скорочень

КСУ – Конституційний Суд України

МДА – місцева державна адміністрація, місцеві державні адміністрації

РДА – районна державна адміністрація, районні державні адміністрації

ОДА – обласна державна адміністрація, обласні державні адміністрації

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

КМУ – Кабінет Міністрів України

ОМС – органи місцевого самоврядування

ВРУ – Верховна Рада України

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

Зміст

1. Вступ.

2. Аналіз законопроектів про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2015 року та 2019 року в частині регулювання призначення та правового статусу префекта.

3. Пропозиції правового регулювання організації та діяльності МДА префектурного типу в законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.) та його «двійниках».

4. Зарубіжний досвід інституту префекта.

5. Висновки.

1. Вступ.

Дослідження спрямоване на аналіз здобутків експертної, наукової розробки проблематики запровадження інституту префекта в Україні та спроб її законопроектного вирішення за останні десять років, а також визначення концептуальних засад майбутнього Закону України «Про префектів» з урахуванням зарубіжного досвіду.

Запровадити інститут префекта планується внесенням змін до Конституції України в частині децентралізації влади. На основі вивчення результатів раніше розроблених проектів законів, експертних позицій, вітчизняної наукової літератури, зарубіжного досвіду та базуючись на нормах Конституції України, нормотворцями в подальшому буде здійснюватися підготовка законопроекту про префекта.

До внесення змін у Конституцію наблизитися Україні до цього інституту можуть допомогти відповідні зміни у законодавство про МДА. Зміни мають полягати у переформатуванні МДА з органів загальної компетенції на органи префектурного типу. Це призведе до кардинально іншого розуміння призначення та правового статусу МДА як місцевих органів виконавчої влади.

Законопроектні пропозиції щодо внесення змін до Конституції України 2015 року, 2019 року, а також спроби їх здійснення у 2021 року не завершилися ухваленням закону. Реформування МДА без внесення змін у Конституцію України планувалося законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.), який де-юре очікує другого читання, а де-факто вважається призупиненим для подальшої роботи через політичні міркування та недосягнення згоди щодо низки його положень.

Для того, щоб виконати індикатор «Набрання чинності законодавством щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» реформи 1 «Просування реформи децентралізації» розділу «Децентралізація та регіональна політика» Плану для Ukraine Facility 2024 – 2027, були поспіхом підготовлені наступні законопроекти: «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 13124 від 20.03.2025 р.), а також «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (реєстр. № 13150 від 03.04.2025 р.) з альтернативними до нього законопроектами. Вони стосувалися переважно врегулювання порядку державного нагляду за законністю актів ОМС, а також зачіпали питання координації МДА діяльності територіальних органів ЦОВВ.

Наразі увага експертів прикута до законопроектів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 14048 від 18.09.2025 р.) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

деполітизації та професіоналізації керівного складу місцевих державних адміністрацій» (реєстр. № 14029 від 11.09.2025 р.).

Основними стейкхолдерами запровадження інституту префекта будуть ОМС та МДА. Запровадження цього нового інституту також торкнеться діяльності міністерств, інших ЦОВВ, КМУ.

Затримка із проведенням цієї реформи призводить до того, що продовжують існувати старі підходи в організації та діяльності органів влади територіального рівня, які не забезпечують сучасних управлінських потреб та не забезпечують здатність органів територіального рівня реагувати на наявні виклики. А також має місце дублювання повноважень ОМС та МДА, компетенційні суперечки між ними, вплив МДА на ОМС, відсутність системи державного нагляду за законністю актів ОМС, політичний вплив на голів МДА та їх заступників.

2. Аналіз законопроектів про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2015 р. та 2019 р. в частині регулювання призначення та правового статусу префекта.

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217 а від 01.07.2015 р.¹ станом на 15.07.2015 р.) був ухвалений у першому читанні 31.08.2015 р., визнаний КСУ таким, що відповідає ст. 157 та ст. 158 Конституції України, відкликаний та знятий з розгляду 29.08.2019 р. Доопрацьовану редакцію *однойменного проекту Закону України з реєстр. № 2598 від 13.12.2019 р.²* було відкликано 17.01.2020 р.

В обох законопроектах були передбачені такі ключові особливості діяльності та правового статусу префекта:

1. Вводився в обіг новий термін «префект». Частина експертів піддавала критиці його запровадження³. Тому був запропонований український відповідник – «урядник». Але термін «урядник» ототожнювали з Урядом та пов'язували з ризиком втрати Президентом України свого впливу⁴. На противагу цим застереженням була висловлена думка, що результати діяльності префектів мають оцінюватися суспільством разом з оцінкою діяльності Уряду, а це може означати перехід від терміну «префект» до «урядовець»⁵.

2. Як визначено законопроектом 2015 року, префект мав здійснювати виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі. Тобто, він повинен був замінити собою МДА, як місцевий орган виконавчої влади, бути органом виконавчої влади і складовою системи органів виконавчої влади.

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України реєстр. № 2217 а від 01.07.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

² Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України реєстр. № 2598 від 13.12.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

³ Сольвар Р. Міфи про українського префекта. URL: https://lb.ua/blog/ruslan_solvar/329775_mifi_pro_ukrainskogo_prefekta.html

⁴ Міфи конституційного проекту. URL: <https://zbruc.eu/node/39285>

⁵ Перспективи інституту префектів обговорили у Харкові. URL: // <https://pravo.org.ua/perspektyvyv-institutu-prefektiv-obgovoryly-u-harkovi/>

У науковій літературі з цього приводу зазначається, що доречним було б визначити префекта одноособовим органом, який здійснює свої повноваження через відповідний апарат. А також висловлювався сумнів у доцільності існування РДА, а відтак і префектів на цьому рівні⁶.

У префекта не було б заступників. Він, як і Президент України, був би самостійним інститутом влади.

Законопроект 2019 року містить інший підхід до організації виконавчої влади на місцевому рівні. Передбачалося, що виконавчу владу в областях і округах здійснюватимуть територіальні органи ЦОВВ. А представниками держави в округах і областях, у Києві будуть префекти. Тобто, префект не здійснюватиме виконавчу владу та не буде її органом.

Погоджуємося, що це не відповідає теорії адміністративного права та зарубіжному досвіду. На нашу думку, такий підхід є помилковим, адже будучи представником Уряду на місцевому рівні, префект здійснював би виконавчу владу. За характером виконуваних повноважень, за способом призначення і належністю до державної служби префекти повинні відноситися до виконавчої влади.

Можливо, таким підходом автори законопроекту робили спробу конституювати так звану «президентську вертикаль», як часто помилково називають МДА. Такий підхід загрожує надмірним посиленням влади Президента України.

Недоліком законопроекту 2019 р., проте не критичним (адже вирішити його можна в законі), вважалася нерозмежованість статусів префектів областей і префектів округів⁷.

Також законопроектом 2019 року передбачалося, що склад офісу префекта формував би префект, що могло означати відсутність у співробітників офісу статусу державних службовців. Ця норма вважалася помилковою багатьма експертами.

Правовий статус префекта мав визначатися виключно законами України (норма законопроекту 2019 року).

3. Префект мав бути державним службовцем. З цього приводу провідні вітчизняні вчені-адміністративісти свого часу наголошували, що необґрунтованим є висловлювання про зарахування голів МДА до політичних діячів лише на тій підставі, що строк їхніх повноважень обмежується строком повноважень Президента України і КМУ. Зверталася увагу, що ключовим має бути той факт, що голови МДА не визначають державну політику, а лише здійснюють її в межах відповідного регіону⁸.

Префект призначався б на посаду та звільнявся б з посади Президентом України за поданням КМУ.

⁶ Янюк Н.В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4811/yanyuk.pdf>

⁷ Коліушко І. 20 висновків про проект змін до Конституції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12017>

⁸ Янюк Н.В. Вказ. праця.

Законопроектом 2019 року передбачалося, що строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не міг перевищувати трьох років.

4. Законопроектом 2015 року визначалося, що префект буде відповідальним перед Президентом України, підзвітним та підконтрольним КМУ.

Оскільки префект переставав бути відповідальним перед КМУ (як нині відповідальні МДА), де-факто він звільнявся б від відповідальності за провал виконання ним державних програм, які розробляє і здійснює КМУ. Але, якщо префект здійснюватиме виконавчу владу, він повинен бути відповідальним перед КМУ як вищим органом у системі органів виконавчої влади. На це звертається увага у Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України, ухваленому Венеціанською Комісією на 100-ому пленарному засіданні (м. Венеція, 10–11 жовтня 2014 р.). Відсутність такої відповідальності посилює владу Президента над місцевим самоврядуванням і над Урядом, надає повноваження, які перекривають повноваження Уряду і можуть призвести до суперечок та конфлікту⁹.

Низка експертів сумнівалася в ефективності префекта через його подвійне підпорядкування. Однак, потрібно враховувати, що повноваження префекта мають двояку природу: з одного боку, він слідкує за дотриманням Конституції України, територіальної цілісності та державної безпеки в регіоні (сфера відповідальності Президента України), з іншого – наділений низкою повноважень у сфері виконавчої влади (компетенція Уряду). А підпорядкування (через відповідальність) Президенту України мають «пом'якшувати» конкурсний відбір та ротація, які потрібно передбачити у законопроекті про префекта¹⁰.

Законопроектом 2019 року визначалося, що роботу префекта спрямовуватиме та координуватиме КМУ. Він буде підзвітний та підконтрольний Президентові України та КМУ.

5. Префект видаватиме акти, які будуть обов'язковими на відповідній території, реалізуючи такі повноваження:

1) нагляд за додержанням Конституції і законів ОМС (акти префекта, прийняті для реалізації цього повноваження, могли бути скасовані Президентом України).

Була висловлена думка, що таке нечітке формулювання ставить під повний контроль префекта діяльність відповідних ОМС. Буквальне тлумачення положень законопроекту дозволяло зробити висновок, що префект наділяється повноваженнями щодо здійснення всеосяжного нагляду за здійсненням ОМС як власних (визначених Конституцією та законами України), так і делегованих їм органами виконавчої влади повноважень.

⁹ Хавронюк М.І. Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: https://protocol.ua/ua/visnovok_shchodo_proektu_zakonu_pro_vnesennya_zmin_do_konstitutsii_ukraini_shchodo_detsentralizatsii_vladi/

¹⁰ Сольвар Р. Вказ. праця.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р, було передбачено зміну статусу МДА з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи саме у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів ЦОВВ на відповідній території. Погоджуємося з думкою, що про всеосяжний нагляд з їх боку за ОМС не йшлося¹¹.

Як результат здійснення нагляду, передбачене повноваження префекта зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України.

Експерти також зазначали, що викликає сумнів доцільність надання Президентові України права скасовувати акти префекта, видані в межах наглядових повноважень. Дане повноваження Глави держави пропонувалося зробити дискреційним. У зв'язку з цим викликала сумніви правомірність втручання Президента у процес нагляду за актами ОМС¹².

Асоціація міст України взагалі вважала надлишковим додавання ще одного контролюючого органу державної влади – префекта – до вже існуючих 36-х контролюючих органів. Щоб виключити ці побоювання, експерти пояснювали, що Уряд через систему зворотного зв'язку отримає реальну картину того, що відбувається на місцях, адже зараз інформація йде міністерськими каналами. При цьому голова МДА (префект) не матиме права здійснювати нагляд там, де вже діють спеціалізовані органи контролю (казначейство, поліція, прокуратура). Ці органи не перетинаються з повноваженнями голови МДА¹³.

Щодо повноважень префекта за законопроектом 2019 року, Асоціація міст України звернула увагу, що префекту пропонується надати право наглядати практично за всією діяльністю ОМС і зупиняти їхні акти. З огляду на перелік інших повноважень, така функція префектів виглядає як основна. І це на додаток до вже наявного широкого державного впливу в усіх галузях муніципального життя, місцевих фінансах, публічних закупівлях, детальній законодавчій зарегульованості. Тому такий підхід є загрозливим для інститутів місцевої демократії та надмірним заходом¹⁴.

В законопроекті 2019 року було уточнення, що нагляд є «адміністративним»;

2) координація діяльності територіальних органів ЦОВВ та нагляд за додержанням ними Конституції і законів України (акти префекта, прийняті для реалізації цього повноваження, могли бути скасовані КМУ).

¹¹ Хавронюк М.І. Вказ. праця.

¹² Законодавче забезпечення наглядових повноважень префектів. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-08/prefektu-9cafa.pdf>

¹³ Територіальні органи виконавчої влади перш за все не зацікавлені в інституті префектів – Коліушко. URL: <https://ZN.UA/UKR/POLITICS/TERITORIALNI-ORHANI-VIKONAVCHOJI-VLADI-PERSH-ZA-VSE-NE-ZATSIKAVLENI-V-INSTITUTI-PREFEKTIV-KOLIUSHKO.HTML>

¹⁴ АМУ: Проект змін до Конституції щодо децентралізації – демонтаж автономії місцевого самоврядування. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-proyekt-zmin-do-konstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi-demontazh-avtonomiyi-miscevogo>

Незважаючи на те, що зміст нагляду префекта за додержанням Конституції і законів ОМС, і територіальними органами ЦОВВ нічим не відрізнявся, повноваження, яким відповідає той чи інший обов'язок зазначених територіальних органів, префекту не були надані¹⁵.

В 2019 році було уточнення, що нагляд є «адміністративним» не лише за додержанням Конституції та законів України, а й актів Президента України та КМУ;

3) забезпечення виконання державних програм (акти префекта, прийняті для реалізації цього повноваження, могли бути скасовані КМУ).

Експерти акцентували увагу, що неясно, який зміст вкладено в поняття «забезпечення виконання» і чим воно відрізняється від поняття «здійснення». Хто саме несе відповідальність за невиконання (нездійснення) державної програми – КМУ і підпорядковані йому ЦОВВ та їх територіальні підрозділи? Чи префекти? Або ж КМУ несе відповідальність за нездійснення, а префекти – за невиконання державних програм? Які саме засоби (крім координаційних) мають префекти для виконання державних програм? Чи наділені вони для цього повноваженням розпоряджатися коштами державного бюджету або головними розпорядниками та розпорядниками цих коштів стосовно державних програм залишаються відповідні органи державної виконавчої влади? Для виконання цього завдання не були надані відповідні засоби¹⁶.

У законопроекті 2019 року ця норма була відсутня;

4) спрямування і організація діяльності територіальних органів ЦОВВ та забезпечення їх взаємодії з ОМС в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації (акти префекта, прийняті для реалізації цього повноваження, могли бути скасовані Президентом України відповідно до законопроекту 2015 р., а відповідно до законопроекту 2019 р. – КМУ).

У проекті 2019 року «організація» була замінена на «координацію»;

5) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України (акти префекта, прийняті для реалізації цього повноваження, скасовувалися Президентом України, а у визначених законом випадках – КМУ).

У законопроекті 2019 року ця норма була сформульована як «здійснює інші повноваження, визначені законами України».

На думку експертів, розширений перелік повноважень («інші повноваження») є загрозливим. Такі юридично невизначені норми шкідливі в Конституції України. Вони породжують як мінімум можливість не виправдано перерозподіляти повноваження. Даний пункт міг би формулюватися таким чином, що префект може мати інші наглядові та координаційні повноваження, визначені законом. Оскільки саме для цього запроваджується інститут префектів¹⁷.

Експерти висловлювали застереження, що у випадках, коли префект видаватиме незаконні чи необґрунтовані акти, ОМС будуть у становищі прохачів перед Президентом України, адже не передбачалося ні підзвітності, ні

¹⁵ Хавронюк М.І. Вказ. праця.

¹⁶ Хавронюк М.І. Вказ. праця.

¹⁷ Коліушко І. Вказ. праця.

підконтрольності префектів радам. Отже, ОМС не мали б достатніх важелів впливу на префекта. Інша думка щодо того, що громада не матиме змоги звільнити префекта з посади, полягає в тому, що префектура вводиться, насамперед, для запобігання проявам місцевого сепаратизму. І якщо громаді надати право законно усувати префекта, то яка взагалі від нього користь в якості інструмента стримування сепаратистських тенденцій? Зрештою, місцева влада завжди зможе публічно звернутися до Президента України зі скаргою на урядника та з вимогою перевірити його діяльність і притягнути до відповідальності¹⁸.

А також була точка зору, що надання права префектам в усіх без винятку випадках зупиняти дію актів місцевого самоврядування, якщо вони не відповідають законам, є помилковим. Акт може не відповідати одному закону і відповідати іншому. Акт може не відповідати закону і водночас відповідати міжнародному договору, згоду на обов'язковість якого надано ВРУ. Акт може не відповідати закону і водночас відповідати Конституції України. Розгляд же в суді питання про законність чи незаконність акта може тривати місяцями і навіть роками. А тривалий строк розгляду таких справ може бути неприйнятним у випадках, коли відповідні суспільні відносини в межах громади, району чи області підлягають невідкладному врегулюванню (наприклад, коли йдеться про прийняття місцевого бюджету).

Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 1, 4 ч. 1 ст. 119, могли бути скасовані, а акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5, – скасовувалися. Однак, законопроект не містив відповіді, чим був обумовлений диспозитивний підхід у першому випадку та імперативний у другому. Водночас друге речення цієї частини можна тлумачити і так, що усі без винятку акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5, скасовуються після їх видання – незалежно від наявності підстав для цього.

При цьому аналіз положень законопроекту не дозволяє однозначно встановити: хто саме уповноважений скасовувати акти префектів, виданих із перевищенням повноважень; чи може сам префект скасувати власний акт; чи можуть бути вказані акти визнані незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, та визнані нечинними в судовому порядку. Не визначено жодного критерію (підстав) скасування актів¹⁹.

Законопроектний підхід до переліку повноважень префекта окремими експертами вважається їх концентрацією та означатиме не децентралізацію, а централізацію влади. Як контраргумент зазначається, що префект, на відміну від свого французького колеги, не керуватиме органами виконавчої влади на місцях (поліцією, податковою, юстицією тощо), а також не розпоряджатиметься коштами місцевих бюджетів²⁰. Але це не означає, що український префект був би слабким. Він здійснював би контроль за актами територіальних органів ЦОВВ. Однак після зупинення сумнівних звертався б не до суду, а до

¹⁸ Сольвар Р. Вказ. праця.

¹⁹ Хавронюк М.І. Вказ. праця.

²⁰ Сольвар Р. Вказ. праця.

відповідного міністерства з проханням скасувати такий акт. Звісно, ЦОВВ міг відмовити в цьому префектові, тоді спір вирішував би КМУ²¹.

6. Відповідно до законопроекту 2015 року префект зупиняв би дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. А законопроекту 2019 року – й посадових осіб місцевого самоврядування. Хоча останнє не підтримувалося експертами, оскільки і перевантажить префектів, і створить надмірну можливість для них втручатися в діяльність місцевого самоврядування²².

Висловлювалася пропозиція, що слід встановити запобіжник, який не дасть змоги префекту у невідкладних випадках зловживати своїми повноваженнями, а саме: строки, протягом яких префект повинен відреагувати на порушення Конституції і законів України²³.

Законопроектом 2019 року визначалося, що префект мав вносити Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідав Конституції України та створював загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці.

Пропонувалося, що право призупиняти рішення ОМС має стосуватися лише виключних випадків, коли йдеться про загрозу національній безпеці або територіальній цілісності. Наголошувалося на доцільності передбачити конституційні гарантії судового захисту прав місцевого самоврядування та відповідальність префектів за протиправні дії, що перешкоджатимуть діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів²⁴.

Критики інституту префекта стверджували, що із його запровадженням Президент України стає, по суті, головою жорсткої «вертикалі» з об'єднаними повноваженнями прокурорів та голів МДА. Оскільки префект призначався б Президентом України, останній мав би сильний вплив на призначенців. Тому були підозри в загрозі узурпації влади²⁵.

Погоджуємося з тими експертами, які вважають, що ризики від запровадження інституту префекта значно поступаються його перевагам²⁶. Роль префектів в нових громадах надзвичайно важлива, адже вони повинні запобігти появі так званих «місцевих князьків» та спрямувати роботу всіх територіальних органів влади у русло закону. Префекти будуть помічниками не лише для центральної влади, а й для самої громади²⁷.

²¹ Ганущак Ю. Яким бути українському префекту. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/yakim-buti-ukrayinskomu-prefektu-.html>

²² Коліушко І. Вказ. праця.

²³ Хавронюк М.І. Вказ. праця.

²⁴ Зміни до Конституції мають забезпечити баланс між представницькою й виконавчою гілками влади. URL: <https://www.sorada.gov.ua/fond/20866-zminy-do-konstytutsiji-majut-zabezpechyty-balans-mizh-predstavnytskoju-j-vykonavchoju-gilkamy-vlady.html>

²⁵ Хто такі префекти та чим вони відрізнятимуться від голів ОДА. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/04/17/infografika/polityka/xto-taki-prefekty-ta-chym-vony-vidriznyatymutsya-holiv-oda>

²⁶ Сольвар Р. Вказ. праця.

²⁷ Хрущ В. Префекти: хто візьме відповідальність за новий інститут влади? URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/691819.html>

На основі змін до Конституції України 2015 року мав бути ухвалений Закон України «Про префектів». За підготовку його проекту відповідало Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Попри новаторські положення цього законопроекту, частина експертів зазначала, що його прийняття не дозволило б забезпечити дійсно ефективне функціонування влади на місцях та налагодити відносини між префектами, територіальними органами ЦОВВ та ОМС. Згідно з розробленим проектом Закону, префекти наділялися значно ширшими повноваженнями, порівняно з тим функціоналом, яким наділені голови МДА. У проекті Закону про префектів був розширений обсяг їх контрольних повноважень, порівняно з тими повноваженнями, які передбачені у змінах до Конституції. Був відсутній вичерпний та конкретизований перелік підстав для зупинення префектами дії актів місцевого самоврядування, що експерти назвали «кричущим правовим свавіллям». Додатковими повноваженнями, порівняно з передбаченими у проекті змін до Конституції України, були: контроль за виконанням ОМС делегованих повноважень органів виконавчої влади, «квазіпрокурорські» функції загального нагляду по витребуванню інформації у підприємств приватної форми власності, а також по внесенню таким підприємствам обов'язкових для виконання вимог префектів; зупинення дії акта, виданого територіальним органом міністерства або іншого ЦОВВ, без конкретизації підстав цього, що свідчить про переведення цих відносин у площину політичної доцільності та керованості територіальних органів ЦОВВ з боку префектів²⁸.

1 грудня 2021 р. Комітет з питань організації державної влади місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування ВРУ оприлюднив Спільне комюніке «Про зміни до Конституції України в частині децентралізації влади». Але робота не була продовжена через воєнний стан. За згодою сторін консультацій, на вирішення народних депутатів було винесено питання щодо порядку призначення та підпорядкування префекта.

Ключовою відмінністю від законопроекту № 2598 було те, що виключено повну зупинку повноважності ОМС на час розгляду КСУ справи щодо порушення актом місцевого самоврядування Конституції України в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Повноваження префекта були збалансовано, він не має права зупинки актів місцевого самоврядування, є державним службовцем і призначається на посаду на 3 роки на конкурсних засадах²⁹.

3. Пропозиції правового регулювання організації та діяльності МДА префектурного типу в законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів

²⁸ Семенуха Р. Префектура як кінець децентралізації. URL: https://lb.ua/blog/roman_semenukha/323241_prefektura_yak_kinets.html

²⁹ Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади (29.11.2021 р.). URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.) та його «двійниках»

Близько п'яти останніх років триває робота над законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.)³⁰. Наразі робота над ним поставлена «на паузу», формально він очікує на друге читання. Законопроект дозволив би без внесення змін до Конституції України переформатувати МДА із органів загальної компетенції на органи префектурного типу.

Планувалося, що він буде ухвалений у 1-му кварталі 2025 року. Але цього не сталося. Розгляд чергової редакції законопроекту у профільному комітеті парламенту так і не відбувся через відсутність рішень щодо низки важливих питань та критичні зауваження стейкхолдерів.

Це «унікальний» випадок, коли законопроект мав п'ять редакцій до другого читання. В усіх, окрім перших двох, до тексту додавали положення, які суперечили європейській практиці та не відповідали завданням реформування МДА.

Щоб не ухвалювати законопроект № 4298, народні депутати підготували декілька його невдалих «двійників»: законопроекти № 13124³¹, № 13150³², № 13150-1³³. Вартим підтримки, на нашу думку, був лише законопроект № 13150-2³⁴, який був розроблений на основі № 4298 та враховував його важливі концептуальні підходи. Однак, народні обранці вирішили підтримати саме законопроект № 13150 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» від 3 квітня 2025 року, хоча пізніше він був відхилений та знятий з розгляду.

Законопроект № 13150 був намаганням пришвидшити виконання індикатору «Набрання чинності законодавством щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» реформи 1 «Просування реформи децентралізації» розділу «Децентралізація та регіональна політика» Плану для Ukraine Facility 2024 – 2027.

Але він сприймався як спрощене, поверхове та не завжди правильне

³⁰ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект Закону України реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

³¹ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект Закону України реєстр. № 13124 від 20.03.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56037>

³² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування: проект Закону України реєстр. № 13150 від 03.04.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56140>

³³ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади: проект Закону України реєстр. № 13150-1 від 14.04.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56193>

³⁴ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування: проект Закону України реєстр. № 13150-2 від 22.04.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56246>

використання низки підходів законопроекту № 4298. Ключовий його недолік полягав в тому, що в ньому було закладене посилення впливу МДА на ОМС. Це в результаті призвело б до втрати ОМС своєї суб'єктності. Забезпечення законності планувалося здійснювати шляхом державного контролю. Вважаємо, що для цих відносин недоречно говорити про «контроль» замість «нагляду».

Ще однією вадою законопроекту № 13150 було те, що він не відносив до органів забезпечення законності РДА. Ці повноваження концентрувалися б в ОДА, що загрозливо посилило б їх роль серед органів місцевої влади.

Наступний недолік – закріплення можливості прийняття ОМС актів, які містять інформацію з обмеженим доступом. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дозволяє цього та не містить подібних норм.

Запропоновані в законопроекті № 13150 повноваження МДА у частині забезпечення законності в діяльності територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ свідчили про намагання закріпити «галузевість» МДА, а не про їх переформатування на органи префектурного типу.

Законопроект № 13150 не виконував ключове завдання – переформувати МДА з органів загальної компетенції в органи префектурного типу. Замість цього він розширював повноваження МДА за рахунок доповнення наявних галузевих повноважень новими повноваженнями з нагляду за законністю актів ОМС. Це призвело б до посилення тиску на місцеве самоврядування з боку держави.

Спроба запровадити механізм здійснення нагляду за законністю актів ОМС була єдиним плюсом законопроекту № 13150. Але він пропонував лише умовний нагляд на рівні ОДА, що не відповідало декларованим цілям реформи та не забезпечувало прозорості чи ефективності управління. Та й реформа МДА не зводиться виключно до забезпечення законності актів ОМС. А інші питання цієї реформи ним не вирішувалися.

Не містив законопроект № 13150 і важливих норм про повернення статусу державних службовців головам та заступникам голів МДА.

4 вересня ВРУ відхилила та зняла з розгляду законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (реєстр. № 13150 від 03.04.2025 р.). Днем раніше розгляд цього законопроекту було перенесено. Провал голосування став наслідком численних маніпуляцій навколо законодавчих ініціатив, спрямованих на реформування діяльності МДА.

На нашу думку, відхилення та зняття з розгляду законопроекту № 13150 запобігло загрозливому розширенню повноважень МДА. Але така частина реформи децентралізації, як реформа МДА, і далі залишається без руху. Як і залишаються невиконаними євроінтеграційні правові зобов'язання України в цій частині.

11 вересня 2025 року у ВРУ був зареєстрований законопроект № 14029 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деполітизації та

професіоналізації керівного складу місцевих державних адміністрацій»³⁵. У цьому законопроекті його автори намагаються втілити частину з масиву необхідних для процесу децентралізації змін: повернути статус державних службовців головам МДА та їх заступникам.

Експерти ЦППР в цілому схвалюють цю законодавчу ініціативу. Для реалізації функції забезпечення законності актів ОМС голови МДА та їх заступники потребують статусу державного службовця. Однак, спроби повернення їм такого статусу у межах попередніх децентралізаційних законопроектів провалилися.

Звертаємо увагу, що законопроект № 14029 пропонує запровадити кадровий резерв на посади голів не лише РДА, а й ОДА. На нашу думку, такий резерв необхідний саме для голів РДА, оскільки їхні функції мають бути уніфіковані по всій країні, без особливих регіональних відмінностей. Функції ж голів ОДА в Україні на сьогодні значно більше політизовані, регіональні відмінності значні. Тому до внесення змін у Конституцію України щодо розмежування регіонального самоврядування та державної влади, запровадження резерву для голів ОДА виглядає проблематичним.

Важливо, що Прем'єр-міністр України повинен подавати КМУ для подальшого внесення на розгляд Президенту України лише одну кандидатуру з числа переможців конкурсу. А Президент України повинен мати право порушувати перед КМУ питання про призначення головою МДА іншої кандидатури виключно за наявності обґрунтованих підстав. І тоді КМУ протягом 10 днів з дня відхилення мав би подавати на розгляд Президента України іншу кандидатуру голови МДА.

Разом зі статусом державних службовців головам МДА варто було б повернути й повноваження керівників державної служби в МДА, позбавивши таких повноважень керівників апарату (в апараті МДА та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права)), а також керівників структурних підрозділів зі статусом юридичної особи публічного права. А можна розділити між ними функції керівника державної служби, щоб не перевантажувати голів МДА дрібними адміністративними питаннями.

Для втілення вищенаведених пропозицій необхідно доповнити законопроект відповідними нормами.

18 вересня 2025 року у ВРУ був зареєстрований законопроект № 14048 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування»³⁶. Ним пропонуються зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та до КАСУ. Також у

³⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деполітизації та професіоналізації керівного складу місцевих державних адміністрацій: проект Закону України реєстр. №14029 від 11.09.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57278>

³⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: проект Закону України реєстр. №14048 від 18.09.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57335>

законопроекті є норми щодо забезпечення законності в діяльності територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ.

Законопроект № 14048 містить норми, які, нашу думку, заслуговують на підтримку: визначення державних органів, які здійснюватимуть нагляд, їх повноважень, предмету, заходів та процедури нагляду, запровадження кадрового резерву на посади голів РДА.

Разом з цим, привертає увагу низка недоліків законопроекту № 14048. Найбільш загрозливою його нормою є те, що повноваження із забезпечення законності актів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, їхніх виконавчих органів здійснюватимуть ОДА протягом одного року з дня введення в дію Закону. РДА зможуть вносити до ОДА пропозиції щодо застосування заходів, передбачених Законом, стосовно зазначених актів. На нашу думку, в цьому перехідному положенні немає сенсу. Закон буде введений у дію після завершення воєнного стану. До того часу можна підготувати РДА до виконання передбачених у ньому змін, а не призначати на посади в ОДА нових співробітників або навчати вже працюючих для виконання тимчасових повноважень.

Законопроект не повертає голів МДА до державної служби. Відповідні зміни ні в Закон України «Про місцеві державні адміністрації», ні в Закон України «Про державну службу» не пропонуються. Хоча в статті про кадровий резерв на посади голів РДА і є згадка про конкурс до кадрового резерву та Комісію з питань вищого корпусу державної служби. Крім цього, у законопроекті немає регулювання, звідки брати кандидатури на посади голів МДА.

Вважаємо недоцільним вносити зміну до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», що полягає в заміні однієї кандидатури на посаду голови РДА трьома кандидатурами. Ця пропозиція суперечить ч. 4 ст. 118 Конституції України, відповідно до якої голови МДА призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням КМУ. В даному випадку подання про призначення на посаду є офіційним документом, зміст якого повинен передбачати можливість погодитися з ним або, за наявності обґрунтованих підстав, відхилити його. Тобто, зміст подання КМУ має бути таким, щоб дозволяв Президенту України виконати одну з названих дій. Отже, подання має містити одну кандидатуру для призначення.

Більшість змін, які пропонуються до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не є предметом його регулювання, тому мають бути вилучені та перенесені до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Відсутні необхідні пропозиції змін до законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим».

Пропонуємо повернутися до концептуальних положень комплексного законопроекту № 4298, який в цілому підтримується експертним середовищем. Ним пропонується Закон України «Про місцеві державні адміністрації» викласти в новій редакції. Тобто, до внесення змін у Конституцію України функції префектур виконуватимуть реформовані МДА на чолі з головами.

Ключовими положеннями законопроекту експерти вважають:

1. Діяльність МДА має базуватись на принципах: верховенства права, законності, прозорості, єдності державної політики, безперервності і наступності, субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, підконтрольності, ефективності, сталого розвитку.

2. Повноваження і завдання МДА мають бути чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів: координація територіальних органів (підрозділів) ЦОВВ; забезпечення законності актів ОМС; виконання окремих повноважень ОМС (до внесення відповідних змін у Конституцію України).

3. Голови МДА стають державними службовцями, на яких поширюються заборони, обмеження, права і обов'язки, передбачені Законом України «Про державну службу».

4. Запроваджується ротація (державна служба в районі/області не більше трьох років).

5. Формується кадровий резерв на посади голів РДА.

6. Створюється система із забезпечення законності актів ОМС. За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до ОМС з вимогою про усунення порушення законів України, а за відсутності належної реакції ОМС – звернутись до суду про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині³⁷.

Представники ОМС та експерти вважають, що закріплення чіткої системи нагляду зможе вирішити такі проблеми:

1. Зловживання повноваженнями та прийняття незаконних рішень на місцевому рівні.

2. Нерівномірність розподілу функцій на різних рівнях влади. Це стосується роботи ОДА та РДА, завдання яких на сьогодні дублюються.

3. Втручання ОДА у роботу ОМС. Дотепер у деяких громадах представники ОДА намагаються утримувати владу на місцях, централізовано керувати розподілом коштів і впливати на рішення громади щодо реалізації проектів³⁸.

4. Зарубіжний досвід інституту префекта.

В Україні проектами змін до Конституції пропонувалося наділити префектів як наглядовими, так і координаційними повноваженнями. У державах-членах Європейського Союзу існує тенденція до розподілу наглядових функцій, з одного боку, та повноважень із координації органів державної влади або планування регіонального розвитку – з іншого, між різними інститутами. Так, у низці країн за префектами (або аналогічними їм інститутами, що представляють державу на місцях) часто або закріплюються лише наглядові функції (Італія), або суттєво скорочується кількість територіальних органів ЦОВВ, щодо яких представники держави на місцях здійснюють управління (Фінляндія). У невеликих за кількістю населення та площею країнах префекти зосереджуються

³⁷ Капустіна К. РДА і ОДА на вихід, або Коли і як запрацюють префекти? URL: <https://zemliak.com/konsultacii/4007-rda-i-oda-na-vihid-abo-koli-i-yak-zapracyuyut-prefekti>

³⁸ Навіщо Україні адміністрації префектурного типу? URL: <https://parlament.org.ua/analytics/navishho-ukrayini-administracziyi-prefekturnogo-typu/>

лише на питаннях забезпечення регіонального розвитку, натомість нагляд за законністю діяльності ОМС здійснюють ЦОВВ (Латвія, Естонія, Македонія)³⁹.

Необхідно також провести паралелі між інститутом префекта, який існує в таких країнах, як Франція, Італія або Іспанія та, наприклад, у Німеччині. Різниця полягає в тому, що в першому випадку це професійні чиновники, в другому – політичні посадовці⁴⁰.

Універсальної моделі того, як повинен відбуватися нагляд чи як мають взаємодіяти державна і місцева влада, не існує. Кожна країна вибудовує свою лінію залежно від моделі місцевого самоврядування, форми правління, політичного устрою, спроможності громад та/чи регіонів. Від цього і залежить кількість інституцій, які здійснюють нагляд (одна чи декілька), підпорядкованість наглядової інституції (центральному органу чи регіональному органу), повноваження наглядової інституції (звертатися до суду, призупинити рішення ОМС, скасовувати рішення, накладати санкції, рекомендувати змінити/покращити акти рішень)⁴¹.

В Україні при запровадженні інституту префекта планується використовувати французький досвід. Французька модель є «відносно м'якою», оскільки, відповідно до цієї моделі, префекти можуть лише призупинити рішення актів місцевого самоврядування, а не скасовувати їх, як в інших європейських країнах (наприклад, у Польщі)⁴².

Франція

Реалізуючи децентралізацію, Франція зберегла унітарність. Нею була досягнута збалансованість між переданими повноваженнями ОМС та повноваженнями префекта, на відміну від Італії, Іспанії та Німеччини, де цей баланс порушено.

Ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади є департамент (всього 101) – це єдиний рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект, а сама адміністрація наділена досить широкими владними повноваженнями і включає в себе систему служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Представник держави в департаменті призначається указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів за поданням Міністерства внутрішніх справ, а для його призначення в законі поставлена лише одна вимога – французьке підданство. Префект представляє одночасно весь Уряд і кожного з міністрів⁴³.

³⁹ Законодавче забезпечення наглядових повноважень префектів. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-08/prefektu-9cafa.pdf>

⁴⁰ Батюк С. Правовий статус та повноваження префектів у Франції. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2024_78_17

⁴¹ Навіщо Україні адміністрації префектурного типу? URL: <https://parlament.org.ua/analytics/navishho-ukrayini-administracziyi-prefekturnogo-tipu/>

⁴² Батюк С. Вказ. праця.

⁴³ Ткачук А. Французький досвід децентралізації очима, вільними від захоплення. URL: https://www.csi.org.ua/publications/france_decentralization/

До 1982 р. префекти виконували подвійну функцію на чолі департаменту: представляли державу і здійснювали виконавчу владу. На сьогодні префект залишається «носієм державної влади в департаменті»⁴⁴.

У 1982 р. префектів замінили комісари республіки. Вони втратили повноваження голів виконавчої влади департаментів і регіонів. У 1989 р. декретом уряду Франції було відновлено вживання терміна «префект» (поряд із терміном «комісар республіки»).

Незважаючи на звуження повноважень префектів у результаті реформи 1982 р., вони не втратили свого впливу на середніх і малих територіальних одиницях, у яких вони продовжують залишатися «природними» радниками з різноманітних питань. Хоча в Конституції Франції їхній статус визначений дуже поверхово⁴⁵.

Оскільки функції префекта регіону, як правило, виконує префект того департаменту, в якому розташоване головне місто (столиця) регіону, то науковці припускають наявність функціонального підпорядкування. У 2010 році підпорядкування префектів департаментів префектові регіону було прямо закріплене. У такий спосіб посилено повноваження останнього. Однак, це підпорядкування частково обмежене і не стосується повноважень щодо здійснення адміністративного контролю, громадського порядку і безпеки населення, а також в'їзду і перебування іноземців та права притулку на території відповідного департаменту. Така вертикаль підпорядкування встановлена не лише для збалансування інтересів держави та інтересів населення відповідних територій, але й для полегшення просування державної політики на усіх рівнях врядування й ефективного контролю управлінських рішень. Поряд із цим префекти департаментів і надалі залишаються відносно самостійними у своїй діяльності⁴⁶.

«Префект» може означати і посаду, і статус. Деякі помічники регіонального префекта мають статус префекта. Частина тих, хто мають статус префекта, є в резерві і не працюють на посаді префекта. Оскільки департаменти можуть бути досить великими із населенням понад 1 млн осіб, в їх структурі створюється ще така адміністративна одиниця, як округ, де діє супрефект. Супрефект по суті є помічником префекта і не має самостійної компетенції⁴⁷.

Що стосується субпрефектів, то вони прямо підпорядковуються префектові департаменту. Вони виконують повноваження, делеговані префектом у межах відповідного округу, і допомагають йому виконувати функції представництва держави на відповідній території, здійснення адміністративного контролю та консультування територіальних громад та їх об'єднань. Окрім того, за дорученням префекта регіону та за згодою префекта департаменту він може

⁴⁴ Довідка стосовно адміністративно-територіальної організації держави у Франції. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/rappel_des_textes_-_decentralisation_-_prefets_-_ukr.pdf

⁴⁵ Марцеляк О.В. Інституту префекта у Франції як приклад для України. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_35\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_35(2))

⁴⁶ Камінська М. Інститут префекта: французький досвід в умовах децентралізації влади. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2021_72_9

⁴⁷ Ткачук А. Вказ. праця.

тимчасово або на постійній основі виконувати окремі місії, які представляють регіональний інтерес⁴⁸.

При префекті є: 1) генеральний секретар, який, коли необхідно, може замінити префекта і керує його канцелярією; 2) рада префектури, яка складається з 3-4 членів. Маючи дорадчі органи, враховуючи їх думку, префекту надано право на самостійне прийняття рішення.

Усі функції префекта поділяють на три категорії: 1) загальне управління; 2) нагляд за діяльністю ОМС; 3) безпека та захист населення⁴⁹.

Повноваження префекта дослідники поділяють на такі групи: а) політичні – представництво Уряду в департаментах, інформування його про стан справ, а також нагляд за дотриманням законності; б) адміністративні – координація роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю ОМС; в) соціально-економічні – виконання урядових програм на рівні департаментів⁵⁰.

Префект регіону:

- виступає гарантом узгодженості дій держави в регіоні;
- відповідає не лише за виконання внутрішньої державної політики, окрім повноважень регіонального агентства з охорони здоров'я, а й політики ЄС, яка підпадає під компетенцію держави;
- упродовж обмеженого періоду, відповідно до власного спеціального розпорядження, може приймати рішення замість префекта департаменту з метою координації питань регіонального масштабу;
- здійснює адміністративний контроль регіональних та міжрегіональних публічних закладів, які розташовані на території регіону;
- після консультацій з комітетом регіональної адміністрації приймає рішення про державний стратегічний план розвитку регіону.

Префект департаменту, поряд із забезпеченням виконання державної політики та політики ЄС та здійсненням адміністративного контролю на території департаменту:

- виконує повноваження щодо підтримання публічного порядку та безпеки осіб;
- відповідає в межах чинного законодавства за організацію оборони і національної безпеки, за підготовку виконання заходів внутрішньої цивільної та економічної безпеки;
- отримує інформацію від військового органу про справи, які можуть мати особливе значення для департаменту;
- має компетенцію з питань в'їзду та перебування іноземців і надання права притулку на території департаменту.

У кризовий період особлива роль відводиться префектам зон оборони та безпеки, які мають виняткові повноваження у випадку надзвичайних ситуацій, природних катаклізмів, серйозних загроз громадському порядку та безпеці, у разі

⁴⁸ Камінська М. Вказ. праця.

⁴⁹ Батюк С. Вказ. праця.

⁵⁰ Шинкарьов А.М. Формування інституту префекта на регіональному рівні: європейський управлінський досвід. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_2_23

виникнення ризиків зростання злочинності тощо. Ці зони є адміністративними округами, які забезпечують організацію національної оборони, цивільної та економічної безпеки. Префекти зон виступають координаторами відповідних служб та очолюють комітет, до складу якого входять територіальні префекти та військові органи відповідної зони. Префект зони контролює виконання префектами регіонів і департаментів їхніх повноважень з питань цивільної оборони. Префектом зони, як правило, є префект регіону, в якому розташовані відомчі служби відповідної зони.

У грудні 2017 р. префектам надано право в окремих випадках на експериментальному рівні відступати від загальних правил і встановлених норм для спрощення адміністративних процедур, за умови, якщо це відповідає загальному інтересу територіальних спільнот. Наслідком такого експериментування має бути полегшення доступу до адміністративних послуг, публічних допомог та скорочення термінів процедури розгляду і прийняття відповідних рішень з питань впорядкування території, будівництва, зайнятості населення та здійснення економічної діяльності, захисту культурної спадщини і довкілля, спортивної та соціально-виховної діяльності. Відповідно до декрету від 8 квітня 2020 р. така практика поширюється на всю територію Франції⁵¹.

Завданням префекта (департаменту й регіону) є здійснення адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади та керівництво роботою територіальних органів центральних відомств. Оскільки префект по статусу є представником уряду в департаменті, то він зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики. Префект розглядає акти не тільки загального плану, а й у сфері закупівель, планування території, екології та довкілля.

Робота префекта з мерами відбувається на постійній основі, через зустрічі та наради. Часто в режимі таких діалогів між префектом та мером відбувається попереднє обговорення акта, який планується видавати.

Важливим напрямом діяльності префектів є оскарження в адміністративному суді рішення відповідного місцевого органу, якщо, на їхню думку, таке рішення суперечить законам республіки. При цьому префект знайомиться з усіма рішеннями муніципальної ради, оскільки закон зобов'язує останню передавати прийняті нею рішення префекту, й вони вважаються такими, що набрали чинності тільки після передання префекту і їх офіційного оприлюднення. Це так званий інститут адміністративної опіки – система контролю центральної або регіональної влади за місцевим самоврядуванням, за якої рішення його органів не можуть вступити в силу без дозволу органу чи посадової особи центральної (регіональної) публічної адміністрації (міністра, губернатора, префекта, комісара). Відмова в дозволі може мотивуватися як незаконністю, так і недоцільністю чи несвоечасністю прийняття рішення.

Якщо префект доходить висновку, що рішення ради не відповідає законам республіки, то він протягом 2-х місяців може звернутися до адміністративного

⁵¹ Камінська М. Вказ. праця.

суду, або ж дія рішень муніципальної ради може бути ним призупинена. Кінцеве рішення з цього приводу приймається судом. За неспроможності муніципальної ради здійснювати управління місцевими справами префект може зупинити її діяльність на термін не більше ніж один місяць і повідомити про це Міністра внутрішніх справ.

А якщо рада не може забезпечити управління комуною, то вона може бути достроково розпущена Президентом, якщо це буде схвалено на засіданні Уряду. Також у разі порушень мером своїх повноважень чи допущення ним грубих проступків префект звертається з відповідним поданням до Міністра внутрішніх справ, який має право призупинити діяльність мера терміном до одного місяця, а указом глави держави, схваленим Урядом, мер може бути відправлений у відставку⁵².

На практиці число актів, переданих на розгляд системи адміністративних судів, є незначним: близько 1500 звернень до суду з боку префектів із більше 6 мільйонів рішень, що надходять їм щороку. Так само, аби упередити настання наслідків введення в дію потенційно найбільш небезпечних актів ще до ухвалення судом рішення про скасування, закон наділяє представника держави можливістю звернення до суду за терміновою процедурою або призупинення дії акту⁵³.

Узагальнено повноваження префекта можна викласти так:

- 1) нагляд за виконанням законів, указів і постанов Уряду та окремих міністрів;
- 2) ухвалення рішень нормативного характеру;
- 3) забезпечення підтримки громадського порядку;
- 4) здійснення адміністративного контролю за діяльністю департаменту та його комун та передача на розгляд адміністративного суду незаконних, на його погляд, рішень територіальних колективів;
- 5) представлення держави в питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписання угод від імені держави, а також представлення держави в органах правосуддя;
- 6) розпорядництво всіма державними видатками в департаменті й відповідальність за управлінням нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті;
- 7) керівництво роботою всіх місцевих служб ЦОВВ та посередництво у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами.

Оскільки префекти входять до структури Міністерства внутрішніх справ, вони здійснюють координацію діяльності поліції й жандармерії щодо суті всіх питань безпеки у відповідному регіоні, мають право у разі скоєння в департаменті злочину щодо державної безпеки (замах, тероризм, шпигунство) підписувати постанови про арешт, обшуки тощо й допомагати відповідним органам у пошуках винних. Також вони виконують низку інших функцій

⁵² Марцеляк О.В. Вказ. праця.

⁵³ Довідка стосовно адміністративно-територіальної організації держави у Франції. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/rappel_des_textes_-_decentralisation_-_prefets_-_ukr.pdf

правоохоронного порядку, таких як видання водійських посвідчень і облік мігрантів⁵⁴.

Інститут префектів у Франції має певну характерну особливість, яка притаманна саме французькій моделі. Префект – професійний державний службовець. Це не звичайний керівник, призначений з політичної доцільності через лояльність до певної політичної сили, хоча при призначенні у зв'язку з характером функцій може враховуватися політична лояльність до держави⁵⁵.

Разом з цим, префект – не просто державний службовець високого рангу. Він є й медіатором для мінімізації конфліктів в межах території між різними «гравцями». Будучи державним чиновником, він, у певному значенні, має бути політиком, адже його діяльність є дуже важливою для стабільності політичної ситуації в департаменті та регіоні⁵⁶.

Можуть виникати питання відносин префекта і місцевих виборних посадових осіб, які мають різну політичну позицію. В цілому це не перешкоджає спільній роботі. Місцеві виборні посадові особи враховують те, що префект представляє Уряд, а префект розуміє, що вони обрані виборцями і повинні бути вільні у прийнятті рішень відповідно до визначених законом повноважень.

Корпус префектів на 4/5 повинен комплектуватися з випускників Ecole Nationale d'Administration (Національної школи адміністрації), а на 1/5 – Урядом на свій розсуд. Кар'єрна діяльність префектів залежить від вищого державного керівництва, у будь-який момент вони можуть бути переведеними на роботу в інший департамент чи в резерв⁵⁷.

ЕНА є не стільки навчальним закладом, як прикладним. З двох років перебування в ньому слухач більше року віддає стажуванням у різних інституціях: мерії, префектурі, міжнародних організаціях, підприємствах. Шлях до посади префекта у випускника цієї престижної школи досить довгий – у середньому до 20 років роботи в системі державного управління. Але в 2/3 призначень вибір падає саме на випускників ЕНА⁵⁸. Щодо викладацького складу, то постійного штату немає. Кожний курс ведуть найкращі спеціалісти у своїй галузі, які працюють за тимчасовим контрактом⁵⁹.

Призначають префекта, як правило, у віці 40-45 років. Обирають кандидатуру на призначення, виходячи із особистих рис характеру, а не тільки освіти та компетенції. Адже дуже важливою є прогнозована поведінка префекта і його можливості врегулювати ситуацію, а не її загострити. Робота на посаді префекта прямо не пов'язана з його політичними уподобаннями і не залежить від членства в політичній партії, обрання Президента чи Прем'єра. Але навіть у Франції, в системі жорсткої вертикалі державної служби і її дуже сильної зарегульованості, префекти змушені діяти гнучко, балансує між державними

⁵⁴ Марцеляк О.В. Вказ. праця.

⁵⁵ Батюк С. Вказ. праця.

⁵⁶ Ткачук А. Вказ. праця.

⁵⁷ Марцеляк О.В. Вказ. праця.

⁵⁸ Ганущак Ю. Вказ. праця.

⁵⁹ Батюк С. Вказ. праця.

інтересами та політичною кон'юнктурою⁶⁰. Префект не може працювати на території, де народився, щоб виключити родинні зв'язки⁶¹.

Префект призначається та звільняється Президентом Республіки з подання Кабінету Міністрів. Президент має право бути присутнім на засіданні Уряду, у випадку, якщо Президент та парламентська більшість є представниками однієї політичної партії, що буває доволі часто. Але перезавантаження політичної системи не надто впливає на призначення префектів. Приналежність Президента до іншої політичної сили ніяк не впливає на призначення префекта.

За координацію та взаємодію між префектами та місцевими органами публічної влади відповідає Дирекція модернізації та територіальних акцій, яка є структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ. Керівниками цієї Дирекції є досвідчені префекти, які приймають рішення, використовуючи досвід та навички, здобуті на посаді.

Призначення префекта на посаду відбувається наступним чином. Коли з'являється вакансія, Дирекція модернізації та територіальних акцій пропонує декілька кандидатур, які є випускниками Національної школи адміністрації. Насамперед розглядаються кандидати, які займають посаду супрефекта або керівника відокремленого підрозділу префектури округу. Міністр внутрішніх справ проводить консультації з префектом регіону, де працює кандидат на посаду префекта департаменту. Традиційно префект регіону призначається із числа префектів департаменту. Хоча це не є обов'язковою умовою, посада префекта екстериторіальна. Прем'єр-міністр одержує декілька кандидатур, за пропозицією Міністра внутрішніх справ, та виносить обрану на засідання Уряду. Президент підписує призначення на засіданні Уряду. Інколи Президент брав час на ознайомлення з кандидатурою. Це відбувається, коли Президент та Уряд належать до різних політичних сил.

Префекта звільняють указом Президента за поданням Уряду. Це відбувається без попередження префекта, і даний указ він оскаржити не може. Хоча у цьому немає потреби, оскільки префект одразу отримує нове призначення. Якщо префекта звільняють без надання іншої посади, він продовжує одержувати посадовий оклад префекта, що не вигідно для держави.

Третина членів корпусу префектів може призначатися Урядом не з числа керівників префектури. На думку науковців, ця практика використовується для забезпечення кращої мобільності в межах державної служби. Цей тип призначення застосовується при призначенні в інші структури державної служби, але вони також здебільшого є випускниками Національної школи адміністрації. В певних випадках, на посаду префекта можуть призначатися люди з іншим досвідом роботи і не бути випускниками Національної школи адміністрації.

Часових обмежень щодо перебування префекта на посаді не існує, хоча зазвичай їх призначають терміном на 2–3 роки. Віковий ценз станом на 2020 р.

⁶⁰ Ткачук А. Вказ. праця.

⁶¹ Префект не матиме доступу до фінансів, за ним – державний нагляд і контроль, – Геннадій Зубко // <https://www.kmu.gov.ua/news/prefekt-ne-matime-dostupu-do-finansiv-za-nim-derzhavnij-naglyad-i-kontrol-gennadij-zubko>

становить 67 років. Середній вік префекта департаменту – 48 років, префекта регіону – 62 роки⁶².

Польща

Адміністративно-територіальним утворенням Польщі, на рівні якого діють і ОМС, і державні адміністрації на чолі з воєводами, є воєводство.

Варто зазначити належність воєводи до системи виконавчої влади. За воєводою закріплено статус представника Ради Міністрів у воєводстві, він визнається органом та очільником об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, а також наглядовим органом за законністю діяльності одиниць територіального самоврядування⁶³.

До повноважень воєводи належать питання, не віднесені законодавством до компетенції інших органів влади, зокрема:

- 1) пристосування загальних цілей політики Уряду до місцевих умов, координування і контроль виконання пов'язаних з ними завдань;
- 2) забезпечення взаємодії всіх організаційних ланок урядової адміністрації та місцевого самоврядування у воєводстві і керівництво їх діяльністю у сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю або майну чи загрозам середовищу, безпеці держави;
- 3) виконання і координування завдань у сфері оборони і безпеки держави, а також кризових розпоряджень, що впливають з окремих законів.

Загальне керівництво діяльністю воєводи здійснює голова Ради міністрів на підставі критерію відповідності його діяльності політиці Уряду. Воєвода призначається та звільняється посади головою Ради міністрів за поданням Міністра, відповідального за справи публічної адміністрації. До кандидата на посаду воєводи висуваються такі вимоги: він повинен бути громадянином Польщі, мати диплом магістра або рівнозначний йому, трирічний стаж керівної роботи і незаплямовану ділову репутацію⁶⁴. Воєвода є політичною фігурою.

Реалізуючи компетенцію представника Уряду у воєводстві, воєвода:

- 1) відповідає за виконання політики Ради Міністрів на підвідомчій йому території;
 - 2) забезпечує взаємодію всіх органів публічної адміністрації у випадку надзвичайних ситуацій і може давати доручення у цій сфері;
 - 3) відповідає за протипаводковий захист воєводства;
 - 4) має право вимагати від органів урядової адміністрації, які діють у воєводстві, поточну інформацію та пояснення, а також ознайомлюватися із справами, які вони ведуть;
 - 5) може призупинити адміністративні стягнення;
 - 6) репрезентує Раду Міністрів на державних урочистостях.
- Воєвода, як очільник об'єднаної урядової адміністрації:
- 1) керує нею, координує, контролює її діяльність;

⁶² Батюк С. Вказ. праця.

⁶³ Мілова Т. М., Гейко А. В. Виникнення та роль інституту префекта в контексті «формул» європейських країн. URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/80/65>

⁶⁴ Ворона П. В., Драгомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2015_2_7

- 2) забезпечує умови для ефективного функціонування;
- 3) несе відповідальність за результати такої діяльності.

Важливим засобом впливу воєводи є той факт, що бюджет об'єднаних одиниць є частиною бюджету воєводи. Діяльність структур необ'єднаної адміністрації будується на принципі централізації. Тому їх співпраця із воєводою полягає лише у погодженні проектів локальних нормативних актів, що ними видаються, а також наданні річних звітів про їх діяльність⁶⁵.

Румунія, Італія, Іспанія, Німеччина

В Румунії з 2004 року префектів почали призначати за конкурсом. Префект є представником Уряду та діє на верхньому рівні – в окрузі. Його функції зводяться до забезпечення законів та Конституції в округах, сприяння виконанню державних програм, здійсненню нагляду за порядком і якістю надання децентралізованих послуг державного управління. Сьогодні повноваження префекта поширюються на такі децентралізовані послуги: цивільний захист та аварійно-рятувальні роботи, охорона здоров'я, культура та історичний спадок, захист прав споживачів, сприяння малому та середньому бізнесу, інспекція праці управління пенсійним забезпеченням, зайнятість, соціальні пільги, координація послуг початкової та середньої освіти, справи молоді та спорту, державні кошти, митні послуги, захист довкілля та контроль забруднення, контроль за використанням лісових і водних ресурсів, статистичний облік і безпека харчових продуктів. Він може оскаржити акти місцевої ради та мера в адміністративному суді, якщо вважає їх незаконними. На час адміністративного провадження дія такого акта призупиняється.

Починаючи з 2006 року відбувалася деполітизація інституту префекта, яка полягає в трансформації префекта від політичного діяча в професійного чиновника. Однак, за законодавством 2021 року префекти отримали статус державних діячів, що дає їм право бути членами політичних партій. Тобто, тенденції румунського управління схильні до політизації інституту префекта та збільшення його ролі провідника державної політики.

За Конституцією Румунії, відносини між владою муніципалітету (радою і мером), радою округу та префектами не є відносинами підпорядкування⁶⁶.

В Італії префект існує лише на середньому рівні (у провінціях). У провінціях також діють територіальні органи державної влади, для яких провінція є найнижчим рівнем у системі адміністративно-територіального устрою.

Префект є представником інтересів Уряду, здійснює контроль за додержанням законів з боку ОМС та координує діяльність територіальних органів державної влади. При цьому, він є головним органом влади в провінції з питань громадського порядку та безпеки, має право віддавати команди і координувати всі відповідні служби та розпоряджатися силами поліції.

⁶⁵ Шинкарьов А.М. Вказ. праця.

⁶⁶ Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2020_148_4; Корнева О. Формула префекта. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13496>; Шинкарьов А. М. Вказ. праця.

Територіальний підрозділ поліції держави очолює квестор і в цілому несе відповідальність за громадську безпеку; він підпорядковується префекту.

Незважаючи на те, що в Італії запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників (префектів) не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно ОМС.

В Іспанії контроль за діяльністю автономних співтовариств (областей) здійснюють (кожен у своїй галузі): Конституційний Суд, Уряд (лише в частині делегованих повноважень), органи адміністративної юстиції та Рахункова палата. Контрольні функції префектів над діяльністю ОМС було скасовано. Представників держави називали «цивільними губернаторами», оскільки до складу їх повноважень входили функції громадського порядку в провінціях. Після реформи та прийняття чинної Конституції 1978 року префекти в провінціях отримали назву «урядові делегати»⁶⁷.

У Німеччині функціонує проміжний інститут контролю за додержанням законодавства місцевим самоврядуванням, а саме: територіальні підрозділи органів влади федеральних земель, що безпосередньо не впливають на місцеве самоврядування, здійснюючи окремі делеговані повноваження.

5. Висновки

Після внесення змін до Конституції України потрібно розробити та ухвалити Закон України «Про префектів» з урахуванням французького досвіду та наявних вітчизняних теоретичних та законопроектних напрацювань.

У Законі варто визначити місце префекта в системі виконавчої влади України, надати йому статус державного службовця; закріпити принципи його діяльності, порядок його призначення та звільнення, кадровий резерв, інститут ротації, повноваження, особливості відносин з Президентом України та КМУ, організацію діяльності його апарату (офісу).

З метою ефективності роботи префекта необхідно, щоб він не залежав від місцевих політичних еліт, не змінювався через зміну Президента чи Уряду, керувався такими принципами, як верховенство права, відкритість, законність, єдність правозастосування, безперервність, підконтрольність, ефективність та політична неупередженість. Введення інституту префекта допоможе забезпечити унітарність нашої держави, її територіальну цілісність, дотримання законності ОМС, і, як результат, захист прав і свобод громадян як членів територіальних громад⁶⁸.

Запровадження інституту префекта буде важливим кроком у напрямку реформування територіальної організації влади, посилення спроможності ОМС, розмежування повноважень ОМС та МДА, організації та функціонування публічної влади на місцях за європейським зразком.

⁶⁷ Мілова Т. М., Гейко А. В. Вказ. праця; Шинкарьов А.М. Вказ. праця.

⁶⁸ Що заважає запровадити інститут префекта. URL: <https://tpr.org.ua/news/scho-zavazhaje-zaprovadyty-institut-prefekta/>

Аналітичну записку підготовлено Центром політико-правових реформ у рамках проєкту «Підтримка органів влади України у реформуванні місцевого самоврядування і територіальної організації влади в контексті європейської інтеграції України та моніторинг виконання завдань у цій сфері», що реалізується ЦППР за підтримки Програми «U-LEAD з Європою / U-LEAD with Europe», що спільно фінансується ЄС та його державами-членами Німеччиною, Данією, Францією, Австрією, Польщею та Словенією