

І. П. Динник,  
к. держ. упр., асистент кафедри публічного управління та адміністрування,  
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ  
ORCID ID: 0000-0003-2474-7371

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.3.77

# ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

I. Dynnyk,  
PhD in Public Administration, Assistant of the Department of Public Administration,  
Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

## ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF PREFECT IN UKRAINE: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT TRENDS

*У статті з'ясовано особливості та ключові завдання інституту префекта в умовах проведення реформи децентралізації влади в сучасній Україні.*

*У статті викладено погляди на запровадження інституту префекта та певні особливості практичного іноземного досвіду його існування на прикладі таких країн, як Франція, Італія, Німеччина.*

*Наголошення зроблено на вивченні основної ролі префекта та етапів його запровадження в Україні, що пропонуються існуючими законопроектами.*

*Зазначено, що важливим принципом діяльності інституту префекта є нагляд за законністю ухвалених рішень і попередження можливих їх негативних наслідків. Слідкувати за дотриманням місцевими органами влади норм Конституції, виконанням ними законодавства України.*

*Проаналізовано, що основні засади створення інституту префектів та реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні передбачені в проєкті Закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" (№ 2598 від 13.12.2019 року, внесений до Верховної Ради Президентом України) [4].*

*Обґрунтовано думку про те, що інститут префекта — це представництво влади, яке задає стратегічний напрям і має функцію нагляду. Територіальна громада вибирає своїх представників, які самі створюють ради, які потім сформулюють виконавчий комітет, а сам префект виконує функцію контролю та нагляду, щоб все виконувалось у рамках стратегії розвитку держави.*

*The article clarifies the features and key tasks of the institution of the prefect in the context of the reform of decentralization of power in modern Ukraine.*

*The article presents views on the introduction of the institution of prefect and certain features of practical foreign experience of its existence on the example of countries such as France, Italy, Germany.*

*Emphasis is placed on the study of the main role of the prefect and the stages of its implementation in Ukraine, which are proposed by existing bills.*

*It is noted that an important principle of the prefect's institution is to monitor the legality of decisions and prevent their possible negative consequences. Monitor the observance by local authorities of the norms of the Constitution and their implementation of the legislation of Ukraine.*

*It is analyzed that the main principles of creating the institute of prefects and reforming the system of administrative-territorial organization in Ukraine are provided in the draft Law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)" (№ 2598 of 13. 12. 2019, submitted to the Verkhovna Rada by the President of Ukraine) [4].*

*The opinion that the institution of the prefect is a representative office of the government, which sets the strategic direction and has a supervisory function, is substantiated. The territorial community elects its representatives, who create the councils themselves, which then formulate the executive committee, and the prefect himself performs the function of control and supervision, so that everything is done within the framework of the state development strategy.*

*Ключові слова: префект, реформа, децентралізація, влада, територіальна громада, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, функції.*

*Key words: prefect, reform, decentralization, power, territorial community, state authorities, local self-government bodies, functions.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Станом на сьогодні в Україні органами місцевого самоврядування приймається багато рішень щодо вирішення питань забезпечення життя та розвитку територіальних громад та активно впроваджується децентралізація державної влади.

Головною метою цих змін є наділення органів місцевого самоврядування максимальним обсягом автономії, створивши при цьому дієві та надійні важелі впливу та контролю з боку держави за їх діяльністю, дотриманням Конституції та законодавства України. Саме тому для пошуку найбільш ефективної моделі управління на місцях доцільно звернути увагу на досвід зарубіжних країн щодо здійснення влади на місцях [1, с. 62].

У світі сформувалися моделі місцевого самоврядування, притаманні для різних країн з огляду на особливості їх історичного розвитку, правову систему й особливості державного ладу. Проблема пошуку найбільш дієвої моделі місцевого самоврядування є актуальним питанням для теорії державного управління, обумовлена якісними перетвореннями українського законодавства у цій сфері [1, с. 63].

Серед ключових аспектів реформи децентралізації влади є запровадження в українське законодавство інституту префекта, що прогнозує створення самостійної та незалежної від місцевих органів влади посади префекта, який буде здійснювати контроль та нагляд на закріпленій за ним території.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Вивченню питань становлення й функціонування місцевого самоврядування та реформі децентралізації влади в Україні, у т. ч. формування об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ), розкрито в працях багатьох вітчизняних вчених, зокрема: О. Батанова, Г. Борща, В. Вакулєнка, Н. Гончарука, Ю. Дехтяренка, В. Куйбіди, І. Лопушинського, М. Могилова. Питання запровад-

ження інституту префекта досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, В. Воротін, М. Драгомерецька, В. Заблоцький, В. Кубійда, О. Марцеляк, А. Ткачук та інші [2].

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в дослідженні особливостей запровадження інституту префекта в Україні, визначенні його функцій, повноважень та тенденцій розвитку. Досягнення цієї мети зумовлює вирішення таких дослідницьких завдань як: з'ясувати ключову роль інституту префекта в сучасній Україні в умовах проведення реформи децентралізації влади та подальші перспективи його розвитку; дослідити функції префекта та механізми їх реалізації в Україні, що пропонуються вже існуючими законопроектами; розглянути історичні витоки інституту префекта та деякі ключові аспекти зарубіжного досвіду його реалізації.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Реформа децентралізації змінила адміністративну карту України. Укрупнилися громади, утворилися нові райони. Місцеві органи влади отримали широкі повноваження практично в усіх сферах життєдіяльності країни: в економіці, суспільно-політичному житті, соціальній сфері [3].

Інститут префектурного типу як організаційно-правова складова існує в багатьох європейських країнах — Італії, Польщі, Франції, Румунії та інших. Після завершення реформи децентралізації він стане необхідним і в Україні. Перше і найголовніше — префект є рівновіддаленим від політичних сил державним службовцем (на відміну від польської моделі, де з воєводами через їх політичні преференції часто виникають колізії) [3]. Друге — префект не змінюється зі зміною президента або уряду і є незалежним від місцевих політичних еліт. Третє — префект призначається на конкурсних засадах терміном не більше трьох років з-поміж претендентів так званого кадрового резерву [3].

Головна функція префекта — наглядати за законністю ухвалених рішень і попереджати можливі їх негативні наслідки. Слідкувати за дотриманням місцевими органами влади норм Конституції, виконанням ними законодавства України. На практиці, основною роботою префекта буде надання консультацій ОМС та узгодження підготовлених рішень. При цьому в нього не буде повноважень для оцінки доцільності та ефективності рішень місцевих органів влади [3]. Це прерогатива місцевих депутатів. Префект розглядатиме ці рішення виключно з точки зору відповідності Конституції та українським законам [3].

Традиції префектури в європейських країнах формувались чи не з часів Стародавнього Риму. Передусім як компроміс між державою і місцевим самоврядуванням. В Україні ж існує радянське сприйняття державного управління на місцях, крізь призму якого всі маніпуляції навколо префектів і формуються. Зрештою, реформа децентралізації покликана розв'язати цей стереотип [3].

Створення інституту префектів та реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні передбачені в проєкті Закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" (№ 2598 від 13.12.2019 року, внесений до Верховної Ради Президентом України), який станом на сьогодні відкликано з розгляду згідно інформації офіційного вебсайту Верховної Ради України [4].

Відповідно до вищезазначеного законопроєкту систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим (стаття 133). Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька суміжних громад становлять округ. Громада є юридичною особою (стаття 140) [4]. Законопроєктом визначається, що представниками держави в округах і областях, у місті Києві є префекти (стаття 118). Правовий статус префектів визначається виключно законами України. Спрямовує та координує роботу префектів Кабмін. Фактично префект та його офіс замінять собою місцеві державні адміністрації [4].

Префект буде державним службовцем і у своїх повноваженнях підзвітний та підконтрольний Президенту України та Кабінетові Міністрів України. Законопроєктом передбачені такі повноваження префекта на певній території (стаття 119) [4]:

— здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

— координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення адміністративного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

— спрямування і координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

— внесення Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окруж-

ною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;

— здійснення інших повноважень, визначених законами України [4].

Важливо зауважити, що аналіз наукових праць вітчизняних дослідників показав, що серед них є багато вчених, які негативно відносяться до запровадження в нашій державі даної інституції.

У цьому контексті слухним є твердження І.В. Хорта, який вважає, що "мова йде не про заміну повноважень прокуратури шляхом надання їх префекту, а про більш конкретне виокремлення наглядової функції аж до виокремлення її як окремого інституту" [5, с. 33].

С.Й. Вовканич вважає, що у процесі створення нових інститутів виникають нові механізми для прогресу людини зокрема та нації загалом та зазначає, що "під інституціоналізацією розуміємо процес закріплення у формальних інституціях (організаціях) норм і правил поведінки, устояних у неформальних інститутах, які стимулюють інтелектуально-інноваційний розвиток людини, громади, нації чи в іншій номінації — регіону, держави, де дії місцевої влади — суголосні стратегіям загальноукраїнського поступу до здобутків цивілізаційного людства" [6, с. 19].

Зарубіжний досвід показує нам, що інститут наглядача держави на певній території існує в більшості європейських демократичних країн.

Франція має успішний досвід побудови інституту префекта, на який орієнтуються чимало країн світу. Інститут префектів у цій країні було запроваджено за часів Наполеона Бонапарта з метою встановлення державного контролю на місцях. До 1892 року префекти мали занадто сильні повноваження, зокрема, право вето та скасовувати акти органів місцевого самоврядування своїм рішенням без звернення до суду [7, с. 567]. Сьогодні префект у Франції — це державний службовець, який наділений наглядовими та контрольними функціями, а для скасування актів органів місцевого самоврядування він повинен звертатися до суду [8, с. 208].

Італія має ідентичну французькій систему префектури, яку було впроваджено в 1802 році. Тоді префект сприймався як виконавець особа обраної регіональної влади. У 1889 році італійське законодавство розділило такі поняття, як "держава" і "регіональна адміністрація". Після Другої Світової війни в країні обговорювалося питання відмови від інституту префектури, проте нині їх іменують як "prefetti", вони є представниками уряду і головами "префектури — територіального відділення уряду" [9, с. 12].

У Німеччині функціонує проміжний інститут префекта, що покликаний забезпечувати контроль над додержанням законів місцевим самоврядуванням, територіальні підрозділи органів влади федеральних земель не мають впливу на префекта [10, с. 368—370].

Узагальнюючи зарубіжний практичний досвід стає зрозумілим та очевидним, що посада префекта має носити не політичний характер та здійснювати головну контролюючу функцію та чітко визначеній території, за яку відповідальність буде нести сам префект.

**ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ**

Обґрунтовано думку про те, що інститут префекта — це представництво влади, яке задає стратегічний напрям і має функцію нагляду. Територіальна громада вибирає своїх представників, які самі створюють ради, які потім сформулюють виконавчий комітет, а сам префект виконує функцію контролю та нагляду, щоб все виконувалось у рамках стратегії розвитку держави.

Запровадження інституту префекта допоможе забезпечити законність та унітарність нашої держави, її територіальну цілісність та єдність, дотримання законодавства органами місцевого управління.

**Література:**

1. Луценко А.П. Впровадження інституту префекта в Україні: практика та досвід зарубіжних країн. Молодий вчений. 2019. № 12 (76). С. 61—64.

2. Нікітенко Л.О., Бочкар'єв О.О. Інститут префекта та реформа децентралізації влади. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 6. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2021/11.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2021/11.pdf) (Дата звернення: 20.01.2022).

3. Чернишов О. Не контролери, а координатори. Навіщо Україні потрібні префекти. НВ. 4 серпня 2021. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/decentralizaciya-yaka-funkciya-prefektiv-novini-ukrajini-50175625.html> (Дата звернення: 20.01.2022).

4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект закону / Президент України. 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: 20.01.2022).

5. Лялюк О.Ю., Петренко І.В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. Проблеми законності. 2020. № 148. С. 26—35.

6. Вовканич С.Й. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) чи розвиток в Україні неоінституціоналізму? Регіональна економіка. 2016. № 2. С. 18—33.

7. Le represent territorial de l'Etat et le fait regional dans les Etats europeens. Revue publique. 2010. № 135. Pp. 567—582.

8. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. Київ: ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.

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

10. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України / В.Є. Воротін та ін. Financial and credit activity: problems of theory and practice. 2018. № 3 (26). С. 368—376.

**References:**

1. Lutsenko, A.P. (2019), "Implementation of the institute of prefect in Ukraine: practice and experience of foreign countries", *Molodyj vchenyj*, vol. 12 (76), pp. 61—64.

2. Nikitenko, L.O. and Bochkar'ov, O.O. (2021), "Prefect Institute and decentralization reform", *Yurydychnyj*

*naukovyj elektronnyj zhurnal*, [Online], vol. 6, available at: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2021/11.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2021/11.pdf) (Accessed 20 Jan 2022).

3. Chernyshov, O. (2021), "Not controllers, but coordinators. Why Ukraine needs prefects", *NV*, available at: <https://nv.ua/ukr/opinion/decentralizaciya-yaka-funkciya-prefektiv-novini-ukrajini-50175625.htm> (Accessed 20 Jan 2022).

4. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), "Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)", available at: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (Accessed 20 Jan 2022).

5. Lialyuk, O.Yu. and Petrenko, I.V. (2020), "Foreign experience in introducing the institution of prefect and its significance for Ukraine", *Problemy zakonnosti*, vol. 148, pp. 26—35.

6. Vovkanych, S.J. (2016), "Prefects in the system of decentralization of power: a new institution, a modern institution (organization) or the development of neo-institutionalism in Ukraine?", *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp. 18—33.

7. Revue publique (2010), "Le represent territorial de l'Etat et le fait regional dans les Etats europeens", *Revue publique*, vol. 135, pp. 567—582.

8. Bakumenko, V.D. (2012), *Derzhavno-upravlins'ki ri-shennia [Public administration decisions]*, VOC AUC, Kyiv, Ukraine.

9. Sheleptyts'ka, I.P. (2009), "Experience of formation of the system of local self-government in the Republic of Italy and its adaptation for Ukraine", Ph.D. Thesis, Local Government, Academy of Municipal Administration, Kyiv, Ukraine.

10. Vorotin, V.Ye. (2018), "Implementation of organizational and legal mechanisms of state economic management: European experience for Ukraine", *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, vol. 3 (26), pp. 368—376.

*Стаття надійшла до редакції 20.01.2022 р.*

[www.dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua)

Електронне фахове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток

**Виходить 12 разів на рік**

включено до переліку наукових фахових видань України з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ** (Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73