

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25(44+477)

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.1.15>

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА В СИСТЕМІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ФРАНЦУЗЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ

Атаманчук Ю. І.,
*студентка 1 курсу
магістратури факультету прокуратури,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0008-9577-7184*

Швець Я. І.,
*студентка 1 курсу
магістратури факультету прокуратури,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0004-4884-1842*

Атаманчук Ю. І., Швець Я. І. Інститут префекта в системі територіальної організації публічної влади: французький досвід та українські перспективи.

У статті здійснено комплексне дослідження інституту префекта в системі територіальної організації публічної влади крізь призму французького досвіду, а також окреслено перспективи впровадження даного інституту в Україні. Наголошено, що формування збалансованої моделі територіальної організації влади в унітарній державі потребує поєднання автономії місцевого самоврядування із дієвими механізмами державного нагляду.

Проаналізовано правові засади функціонування інституту префекта у Франції, зокрема досліджено його правовий статус, порядок призначення та основні напрями діяльності. Встановлено, що префект виступає ключовим елементом системи державного представництва на місцях, забезпечуючи реалізацію державної політики, координацію діяльності територіальних органів виконавчої влади, нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування і виконання функцій у сфері публічної безпеки. Особливу увагу приділено характеристиці адміністративного нагляду, який у Франції реалізується за участю адміністративних судів, що забезпечує дотримання балансу між державним контролем і автономією місцевого самоврядування.

Окремо досліджено сучасні підходи до реформування системи територіальної організації публічної влади в Україні, зокрема проаналізовано відповідні законопроектні ініціативи. В результаті виявлено системні проблеми, серед яких збереження «гібридної» природи місцевих державних адміністрацій, відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також надмірне розширення предмету державного нагляду у сфері місцевого самоврядування.

На основі порівняльно-правового аналізу сформульовано пропозиції щодо адаптації французької моделі префектури до українських умов. Зазначено про доцільність створення префектур на рівні областей і районів як контрольно-наглядових і координаційних органів із чітким відмежуванням їх функцій від оперативного управління, яке має бути передано виконавчим органам відповідних рад.

Запропоновано підходи до визначення підпорядкованості префекта залежно від обсягу повноважень, якими він буде наділений. Висловлено ідею запровадження моделі наступного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, а також впровадження механізму попереднього аналізу окремих актів із чітким визначенням предмета нагляду для запобігання надмірному втручанню. Зроблено висновок, що імплементація інституту префекта за умови його належного нормативного врегулювання сприятиме підвищенню ефективності публічного управління, дотриманню принципу субсидіарності та забезпеченню автономії місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: територіальна організація влади, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, інститут префекта, принцип субсидіарності, розподіл повноважень, державний контроль та нагляд.

Atamanchuk Yu.I., Shvets Ya.I. The institution of the prefect in the system of territorial organization of public authority: the French experience and Ukrainian perspectives.

This article presents a comprehensive study of the institution of the prefect within the system of territorial organization of public authority through the lens of the French experience, and outlines the prospects for introducing this institution in Ukraine. It emphasizes that the formation of a balanced model of territorial organization of authority in a unitary state requires a combination of local self-government autonomy with effective mechanisms of state supervision.

This study analyzes the legal foundations of the institution of the prefect in France, specifically examining its legal status, appointment procedure and main areas of activity. It has been established that the prefect serves as a key element of the system of state representation at the local level, ensuring the implementation of state policy, the coordination of the activities of territorial executive bodies, supervision of the legality of acts by local self-government bodies and the performance of functions in the sphere of public safety. Particular attention is paid to the characteristics of administrative supervision, which in France is carried out with the participation of administrative courts, ensuring a balance between state control and the autonomy of local self-government.

The study also examines contemporary approaches to reforming the system of territorial organization of public authority in Ukraine, including an analysis of relevant legislative proposals. As a result, systemic problems were identified, including the preservation of the “hybrid” nature of local state administrations, the lack of a clear distribution of powers between state authorities and local self-government bodies, as well as the excessive expansion of the scope of state supervision in the field of local self-government.

Based on a comparative legal analysis, proposals have been formulated for adapting the French prefecture model to Ukrainian conditions. The article notes the advisability of establishing prefectures at the regional and district levels as supervisory and coordinating bodies, with a clear distinction between their functions and operational management, which should be delegated to the executive bodies of the respective councils. Approaches to determining the subordination of the prefect depending on the scope of his powers are proposed. The idea is put forward to introduce a model of ex post supervision of the legality of acts of local self-government bodies, as well as to implement a mechanism for the preliminary analysis of individual acts with a clear definition of the subject of supervision to prevent excessive interference. It is concluded that the implementation of the institution of the prefect, provided it is properly regulated, will contribute to improving the effectiveness of public administration, upholding the principle of subsidiarity and ensuring the autonomy of local self-government in Ukraine.

Key words: territorial organization of public authority, local self-government, local state administrations, the institution of the prefect, the principle of subsidiarity, distribution of powers, state control and supervision.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації системи публічної влади в Україні, обумовленої як внутрішніми процесами децентралізації, так і зовнішніми викликами, пов'язаними із забезпеченням національної стійкості та територіальної цілісності держави, особливої актуальності набуває питання формування ефективної моделі територіальної організації влади. Конституційно закріплений принцип унітарності держави, поєднаний із розвитком місцевого самоврядування європейського зразка, об'єктивно потребує належного інституційного механізму забезпечення законності, координації та узгодженості діяльності органів публічної влади на місцях.

У цьому контексті особливого значення набуває проблема запровадження інституту префекта, здатного забезпечити реалізацію повноважень центральної влади, не порушуючи при цьому автономії місцевого самоврядування. Відсутність чітко структурованого, системно врегульованого механізму державного контролю та нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координації діяльності територіальних органів виконавчої влади зумовлює фрагментарність організаційно-правової моделі взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, несе ризики інституційної дезінтеграції та ускладнює реалізацію конституційної функції держави щодо забезпечення єдиного режиму конституційної законності.

У цьому зв'язку особливий інтерес становить французька модель префектури, яка демонструє інституційно завершену систему державного представництва на місцях, поєднуючи функції координації, адміністративного нагляду та забезпечення реалізації державної політики. Французький досвід засвідчує можливість ефективного поєднання принципу унітарності держави з високим рівнем розвитку місцевого самоврядування, що досягається через чітке нормативне закріплення статусу префекта, його повноважень та форм взаємодії з територіальними колективами.

Разом із тим, імплементація інституту префекта в українську правову систему потребує не механічного запозичення зарубіжних моделей, а їх критичної адаптації з урахуванням конституційних засад організації державної влади в Україні, особливостей розподілу повноважень між її гілками, а також національного досвіду функціонування інститутів територіального представництва. Наявність концептуальних дискусій щодо підпорядкування префектів, обсягу їх контрольних повноважень, співвідношення з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить про відсутність усталеної доктринальної моделі цього інституту.

Тому проблема визначення місця та ролі інституту префекта в системі територіальної організації публічної влади, з урахуванням французького досвіду та українських конституційно-правових реалій, набуває не лише теоретичного, але й прикладного значення, оскільки безпосередньо пов'язана з формуванням ефективного механізму забезпечення законності, державної єдності та стійкості публічної влади.

Метою цієї статті є дослідження інституту префекта в системі територіальної організації публічної влади крізь призму французького досвіду та визначення можливостей і меж його імплементації в Україні, з урахуванням конституційних засад організації державної влади, принципу унітарності, а також необхідності забезпечення ефективного державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика удосконалення територіальної організації влади, децентралізації та запровадження інституту префекта була предметом дослідження у працях В. Борденюка, О. Бориславської, Ю. Ганущака, Г. Зеленько, І. Коліушка, О. Лялюка, Т. Ляшенко, А. Панова, С. Сergyної, В. Чипенка, А. Школика та інших науковців. Попри наявність значного масиву наукових досліджень, питання адаптації інституту префекта до української правової системи залишається недостатньо розробленим. Відсутність комплексного аналізу, який би поєднував дослідження французького досвіду з урахуванням національних конституційно-правових реалій, обумовлює актуальність даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Територіальний устрій держави традиційно розглядається як один із ключових інструментів забезпечення ефективного публічного управління. Його значення полягає не стільки у поділі території держави на адміністративно-територіальні рівні та одиниці, а передусім у створенні оптимальної системно-структурної організації влади на територіальних рівнях, що характеризується збалансованістю розподілу повноважень, ресурсів і відповідальності між центральною та місцевими владами. Важливо створити таку структуру, яка гарантуватиме єдність державної території та цілісність державного механізму, і це завдання залишається актуальним у будь-якій країні на кожному з етапів її історичного розвитку [1, с. 5].

У цьому контексті досвід Франції є особливо показовим. Французька модель територіального устрою вважається класичною для унітарних держав і протягом тривалого часу слугувала орієнтиром для багатьох країн, зокрема в Європі. Французька модель територіальної організації влади базується на поєднанні сильного центру та розгалуженої системи територіальних рівнів публічного управління. При цьому ефективність такої системи значною мірою забезпечується чітким розмежуванням функцій між державними органами та органами місцевого самоврядування, а також наявністю виконавчих

структур на кожному рівні управління. Саме ця особливість є принципово важливою для подальшого порівняння з українським досвідом.

Конституційні засади такої моделі територіальної організації влади у Франції закріплені безпосередньо в Основному законі. Зокрема, стаття 72 Конституції Франції визначає основні адміністративно-територіальні одиниці – комуни, департаменти, регіони, утворення зі спеціальним статусом та заморські територіальні утворення, а також закріплює принцип їх самоврядування через обрані ради та право приймати нормативні акти у межах власної компетенції. Водночас у змісті цієї статті чітко простежується баланс між автономією місцевого самоврядування та єдністю державної влади: з одного боку, територіальні громади наділяються правом вирішувати питання, які найефективніше реалізуються на їхньому рівні, а з іншого – прямо встановлюється, що в кожній із них діє представник держави, який представляє кожного з членів Уряду, несе відповідальність за національні інтереси, адміністративний нагляд та дотримання законодавства [2]. Таким чином, на конституційному рівні закріплюється дуалістична природа публічної влади на місцях, яка поєднує самоврядність територіальних органів із інститутом державного нагляду, що конкретизується через діяльність префекта.

Варто зауважити, що чітке розмежування функцій між державою та місцевим самоврядуванням у Франції стало результатом тривалого процесу реформ, ключовим етапом якого була децентралізаційна реформа 1982 року. До цього моменту префект фактично поєднував у собі функції представника центральної влади та виконавчого органу місцевого самоврядування, зокрема на рівні департаменту. Реформа ж передбачила інституційне відокремлення місцевого самоврядування від державної адміністрації: ради отримали власні виконавчі органи, було запроваджено принцип вільного адміністрування, а контроль префекта трансформувалася з попереднього (a priori) у наступний (a posteriori). Водночас держава передала значну частину повноважень і ресурсів на місцевий рівень, що закріпило нову модель взаємовідносин між центром і територіями [3, с. 8].

У цьому контексті доцільно коротко охарактеризувати статус основних одиниць адміністративно-територіального устрою Франції.

Найвищий субнаціональний рівень адміністративно-територіального устрою держави утворюють регіони, які формуються з урахуванням географічних, економічних та соціальних чинників [1, с. 11]. На регіональному рівні системно-структурна організація публічної влади включає самоврядну підсистему, що представлена регіональною радою та її головою, який одночасно очолює виконавчий орган. До їх компетенції віднесені питання стратегічного розвитку, управління інфраструктурою, професійно-технічної освіти, екологічної політики та реалізації програм, пов'язаних із використанням ресурсів Європейського Союзу [1, с. 19]. Таким чином, регіон виступає передусім рівнем стратегічного управління та координації розвитку великих територій.

Важливе місце в системно-структурній організації влади регіонального рівня посідає префект як представник центральної влади, який очолює префектуру та забезпечує реалізацію державної політики на відповідній території. Особливістю його статусу є те, що префект регіону одночасно виконує функції префекта департаменту, в якому розташований адміністративний центр регіону, що забезпечує єдність державного управління та координацію діяльності органів виконавчої влади. Крім того, він здійснює наглядові та координаційні функції щодо інших департаментів регіону, а в окремих випадках – також виконує повноваження у сфері безпеки на рівні відповідних зон [1, с. 17].

Водночас слід зазначити, що традиційно між префектом регіону та префектами департаментів не існувало класичних адміністративно-ієрархічних відносин. Однак у результаті реформ, зокрема змін, запроваджених законом від 16 лютого 2010 року, було посилено координаційну роль префекта регіону: він отримав повноваження спрямовувати діяльність префектів департаментів у частині реалізації державної політики та політики ЄС, а останні були зобов'язані виконувати відповідні інструкції [3, с. 32].

Департамент є другим рівнем адміністративно-територіального устрою, який утворює територіальну основу організації та діяльності самоврядних органів і децентралізованого управління, система яких побудована на аналогічних з регіональним рівнем засадах. Поряд із цим слід звернути увагу на існування в межах департаментів функціональних округів, очолюваних су-префектами, що утворюються з метою наближення механізму надання адміністративних послуг до пересічних громадян. Виконуючи по суті допоміжну роль, су-префекти реалізують повноваження, надані їм префектом департаменту [1, с. 23].

Самоврядування департаменту представлено Генеральною радою, яку очолює голова, що обирається з числа депутатів і водночас керує виконавчим органом, сформованим у вигляді постійної комісії [1, с. 23-24]. Компетенція ради охоплює широкий спектр питань публічного характеру, зокрема, до них належать: соціальна допомога, захист прав дітей і материнства, розвиток інфраструктури, підтримка освіти, культурної сфери, туризму, забезпечення пожежної безпеки, а з 2004 року – також управління дорогами національного значення та додаткові соціальні функції. Водночас у сучасній французькій державознавчій доктрині триває дискусія щодо подальшого перерозподілу компетенції між регіонами та департаментами – як у напрямі посилення ролі регіонів, так і збереження функціональної ролі департаментів [4, с. 36, 38-40].

Комуна є найнижчим та водночас найбільш наближеним до населення рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому функціонують виключно органи місцевого самоврядування. Такий підхід до територіальної організації влади відповідає принципу субсидіарності, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого публічні повноваження повинні здійснюватися тими органами влади, які мають «найтісніший контакт з громадянином» (ч. 3 ст. 4) [5]. Представницьким органом місцевого самоврядування на цьому рівні організації влади є муніципальна рада, тоді як виконавчі функції здійснює мер, який поряд із самоврядними виконує також і делеговані державою повноваження. Зокрема, у межах делегованих повноважень він виступає представником держави, здійснюючи реєстраційні, адміністративні функції та перебуваючи у підпорядкуванні префекту [1, с. 35]. Предметна підвідомчість комуни охоплює широке коло питань місцевого значення – містобудування, благоустрій територій, житлово-комунальні послуги, транспорт, управління відходами та забезпечення громадського порядку. Важливим є те, що обсяг компетенції комун має універсальний характер і не залежить від чисельності населення [1, с. 36].

Формування цілісного уявлення про функціонування системи територіальної організації публічної влади у Франції, а також механізмів взаємодії державної адміністрації та місцевого самоврядування неможливе без аналізу інституту префекта як ключового інституційного елементу такої системи. Саме дослідження його правового статусу, функціонального призначення та повноважень дозволяє розкрити інституційно-опосередковані форми реалізації державної влади на різних рівнях територіального устрою та виявити особливості координації і нагляду в системі публічного управління.

Порядок заміщення посад префектів і су-префектів визначається Décret n° 2022-491 du 6 avril 2022. Відповідно до статті 1 цього акту укази про призначення на посади префектів видаються Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра, Міністра внутрішніх справ та, щодо посад у заморських територіях, міністра, відповідального за заморські території [6]. Декрет встановлює вимоги до професійного досвіду кандидатів: щонайменше дві третини префектів повинні мати понад п'ять років стажу на керівних посадах, з яких не менше трьох років – на посаді су-префекта (ст. 4). Водночас визначено граничний строк безперервного перебування на посаді – дев'ять років (ст. 2), що разом із іншими механізмами сприяє кадровій ротатії.

Аналогічні підходи застосовуються і до су-префектів, для яких передбачено строкове призначення на посаду і обмеження тривалості перебування на ній. Зокрема, на перший строк особа призначається не більше, ніж на три роки з можливістю його продовження, але загальний строк на посаді не може перевищувати п'яти років; безперервне виконання обов'язків також обмежене дев'ятьма роками (ст. 8). Су-префекти допомагають префектам у виконанні їх повноважень та під їх керівництвом реалізують завдання щодо забезпечення дотримання законодавства, директив уряду, здійснюють управління округом або виконують функції в апараті префектури (ст. 6) [6].

Звільнення з займаної посади або закінчення максимального строку перебування на посаді префекта чи су-префекта тягне за собою поновлення особи на посаді, на якій вона працювала до моменту призначення, або її звільнення (ст. 16). Важливою вимогою, що дозволяє запобігти конфлікту інтересів і забезпечити незалежність при виконанні функцій префекту, є нормативно встановлене обмеження щодо осіб, які обіймали посади префекта або су-префекта у департаменті чи регіоні, – протягом двох років вони не можуть працювати у будь-яких місцевих органах влади або підпорядкованих їм установах в цьому ж департаменті чи регіоні (ст. 17) [6]. Крім того, оскільки місія префекта полягає в представництві держави на відповідній території, його призначення, як правило, відбувається поза межами території, де він працюватиме [1, с. 16].

Узагальнюючи коло функціональних завдань діяльності префектів, маємо виокремити наступні основні напрями такої діяльності: це здійснення, по-перше, загального державного управління; по-друге, нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; по-третє, забезпечення безпеки та захисту населення [3, с. 21].

У сфері загального управління префект забезпечує реалізацію державної політики, координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також виступає ключовою ланкою системи «деконцентрації», коли повноваження міністерств передаються на територіальний рівень саме через префекта. Таким чином, він не лише представляє державу, а й фактично керує мережею державних адміністративних структур на місцях [3, с. 28-29].

Важливим напрямом діяльності префекта є забезпечення громадської безпеки, що традиційно залишається однією з його ключових функцій навіть після впровадження децентралізаційних реформ. Префект відповідає за підтримання громадського порядку, здійснює координацію діяльності національної поліції, жандармерії, пожежно-рятувальних підрозділів та інших служб, залучених до реагування на загрози. У звичайних умовах він виконує функції спрямування правоохоронної діяльності на відповідній території, видаючи відповідні приписи та дозволи, а також забезпечуючи координацію дій різних правоохоронних структур. Особливого значення ця функція набуває в умовах надзвичайних ситуацій, природних катастроф, техногенних аварій чи загроз громадській безпеці, коли префект здійснює оперативне управління всіма наявними ресурсами, включаючи можливість залучення як державних, так і приватних засобів. У разі, якщо масштаби кризи виходять за межі одного департаменту, координаційна роль переходить до префекта зони оборони, який забезпечує міжрегіональну взаємодію та мобілізацію ресурсів. Таким чином, префект виступає центральною фігурою системи кризового управління, поєднуючи адміністративні, координаційні та оперативні повноваження у сфері національної безпеки [3, с. 36-37].

Децентралізація публічної влади закономірно призводить до зростання кількості рішень, що ухвалюються органами місцевого самоврядування, а отже – і до підвищення ризиків порушення режиму законності в діяльності муніципальних суб'єктів. При цьому, як свідчить французький досвід, принципово важливим є розмежування предмету муніципального контролю і державного нагляду: якщо перший включає оцінку доцільності, ефективності та економічності діяльності органів місцевого самоврядування, що здійснюється населенням та його представницьким органам, то другий – оцінку законності ухвалюваних муніципальними органами рішень, що реалізується державою через інститут префекта [3, с. 21-22]. Така модель демонструє баланс між автономією місцевого самоврядування та необхідністю забезпечення єдності правового простору держави. Характерною рисою є те, що нагляд має виключно правовий і наступний (а posteriori) характер та здійснюється за участю суду: префект не втручається у зміст рішень і не має повноважень їх скасовувати, а лише ініціює перевірку в адміністративному суді. Це свідчить про обмежений і домірний характер державного нагляду, що відповідає стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування. Водночас запроваджений організаційно-правовий механізм адміністративного нагляду демонструє свою гнучкість: він охоплює як визначені законом акти, що підлягають обов'язковому поданню до префектури, так й інші акти публічного характеру, які можуть бути перевірені за зверненнями зацікавлених осіб [3, с. 21-22].

Особливий контрольно-наглядовий порядок встановлено щодо бюджетних актів. Префект здійснює контроль за дотриманням процедур їх ухвалення, збалансованістю бюджету та виконанням обов'язкових видатків. У разі виявлення порушень він взаємодіє з Регіональною рахунковою палатою та може вимагати від муніципальних органів усунення допущених порушень. Якщо орган місцевого самоврядування не вживає необхідних і достатніх заходів реагування, префект має право втручання, аж до самостійного затвердження бюджету або ініціювання розпуску відповідної ради [3, с. 23].

Окремо передбачені механізми реагування префектів на потенційно небезпечні акти. Префект може звернутися до суду з вимогою не лише про їх скасування, але й про тимчасове зупинення дії, якщо існує ризик завдання суттєвої шкоди публічним інтересам. У певних категоріях справ (зокрема, у сфері публічних закупівель чи містобудування) таке зупинення відбувається автоматично після звернення до суду [3, с. 24].

Таким чином, запроваджена у Франції модель територіальної організації влади характеризується своєю системністю, комплексністю та збалансованістю. Вона базується на трирівневій системі адміністративно-територіального устрою, кожен з рівнів якої має власну систему органів публічної вла-

ди та предметну підвідомчість; на кожному з рівнів територіальної організації влади функціонують органи місцевого самоврядування з власними виконавчими структурами; запроваджений інститут державного представництва на рівнях територіальної організації влади у вигляді префектів характеризується конституційною інституціоналізацією, належним законодавчим визначенням статусу та врегулюванням процедурно-процесуальних аспектів діяльності; на законодавчому рівні забезпечене чітке розмежування функцій і предметів відання між державою та місцевим самоврядуванням, у тому числі в аспекті контрольно-наглядової діяльності. Саме така організаційно-правова модель дозволяє забезпечити одночасно керованість держави, її територіальну цілісність та ефективну реалізацію публічної влади на місцях, що робить французький досвід особливо цінним для аналізу в контексті української реформи децентралізації влади.

Перехід від аналізу французької моделі префектури до окреслення українських перспектив її імплементації зумовлює необхідність з'ясування, яким чином у національних умовах формувалися підходи до трансформації системи територіальної організації публічної влади, насамперед на рівні концептуальних документів і законопроектних ініціатив.

У цьому зв'язку вважаємо за доцільне звернутися до базового програмного документа, в якому було системно визначено потребу реформування місцевих державних адміністрацій (далі – МДА), – Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Саме в розділі «Очікувані результати» цього документа сформульовано ключові орієнтири, які, по суті, покладено в основу подальшої трансформації статусу та функціонального призначення МДА: впровадження механізму здійснення МДА та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; зміна статусу МДА з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади [7]. Таким чином, запропонована трансформація МДА у контрольно-наглядові органи та розмежування повноважень є цілком обґрунтованими і відповідають європейській логіці організації публічної влади.

Разом з тим, як слушно зазначає І. Коліушко, фактичний стан речей в Україні суттєво відрізняється від задекларованої моделі. По-перше, місцеві державні адміністрації одночасно представляють державу на місцях, що відповідає ідеї префектури. По-друге, вони фактично інтегрують у собі функції територіальних органів центральних органів виконавчої влади, тоді як у класичній французькій моделі префект лише координує їх діяльність, але не є їх організаційною частиною. По-третє, МДА де-факто виконують функції виконавчих органів обласних і районних рад, що прямо суперечить принципу інституційного розмежування державної влади та місцевого самоврядування [8].

У цьому контексті показовим є аналіз Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. 2217а від 01.07.2015) (далі – законопроект № 2217а), який передбачав запровадження інституту префекта як ключового елементу нової системи територіальної організації виконавчої влади. Відповідно до запропонованої редакції статті 118 виконавчу владу на місцях мали здійснювати префекти, які призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, є державними службовцями та водночас відповідальні перед Президентом і підконтрольні Уряду [9].

Водночас стаття 140 законопроекту передбачала створення виконавчих органів обласних та районних рад [9]. За відсутності чіткого розмежування їх повноважень і взаємодії з префектом це формувало ризик дублювання функцій та міжінституційних конфліктів, а також фактично створювало два центри виконавчої активності на місцях. Такий підхід суперечить Концепції 2014 року, яка передбачала трансформацію МДА у переважно контрольно-наглядові органи. У підсумку законопроект № 2217а не був реалізований, однак ідея запровадження префектур збереглася в подальших ініціативах реформування.

Наступним етапом проектування реформи системи територіальної організації виконавчої влади в Україні став проект Закону України «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) (далі – законопроект № 4298).

Попри те, що 10.02.2026 року його було знято з розгляду, він є показовим для аналізу проблем реалізації реформи, оскільки відображає спробу трансформації МДА у модель, наближену до префектур.

За Висновком Центру експертизи доброго врядування Ради Європи щодо законопроекту № 4298 (2024) (далі – Висновок) та згідно з позицією Асоціації міст України законопроект містив низку концептуальних недоліків. По-перше, він відходив від принципу професіоналізації державної служби: попри рекомендації щодо конкурсного відбору (п. 27 Висновку), відповідні поправки скасовували конкурси та вимоги до кандидатів, що створювало ризики політизації посад [10].

По-друге, ключовою проблемою залишалася відсутність чіткого розмежування повноважень [10]. Законопроект наділяв МДА широкими секторальними функціями без визначення їх правової природи, що потенційно породжувало б дублювання функцій із органами місцевого самоврядування, а також ускладнювало визначення відповідальності, джерел фінансування та механізмів контролю (пп. 35–37 Висновку) [11]. У цьому аспекті законопроект фактично зберігав «гібридну» природу МДА. Більше того, як підкреслюється у п. 37 Висновку, проблема нечіткого розподілу повноважень вже неодноразово визнавалася однією з системних для України, зокрема у Рекомендації 348(2013) та моніторингових звітах Конгресу, де наголошувалося на необхідності усунення дублювання та забезпечення чіткого розмежування функцій між рівнями влади відповідно до статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [11].

По-третє, суттєві зауваження викликали розширення предмету державного нагляду у сфері місцевого самоврядування [10]. Хоча позитивним аспектом стало збереження принципу апостеріорного (а posteriori) контролю, законопроект водночас передбачав можливість оцінки діяльності органів місцевого самоврядування за критеріями доцільності, ефективності та економності (п. 43 Висновку) [11]. За відсутності чіткого розмежування між власними та делегованими повноваженнями це створювало ризик втручання держави у сферу автономії місцевого самоврядування.

Крім того, як зазначено у пунктах 44–48 Висновку, предмет нагляду був сформульований надто широко та охоплював фактично всі акти органів місцевого самоврядування, включаючи індивідуальні. Це не відповідає принципу домірності (пропорційності) нагляду, закріпленому у статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, та створює ризики надмірного адміністративного втручання і навіть корупційних зловживань [11].

Окремо слід відзначити запровадження можливості позасудового зупинення актів органів місцевого самоврядування [10], що суперечить європейським стандартам, на відміну від французької моделі, де нагляд реалізується виключно через суд. Хоча Висновок позитивно оцінює відсутність повноважень щодо скасування муніципальних актів (п. 53), розширення форм нагляду фактично нівелює цю гарантію [11].

Нарешті, значний обсяг повноважень МДА у різних сферах свідчить про відхід від принципу субсидіарності та ризик звуження автономії місцевого самоврядування (п. 59 Висновку) [11].

Таким чином, жоден із законопроектів – ані конституційний законопроект № 2217а, ані законопроект № 4298 – не забезпечував повної та збалансованої моделі децентралізованого управління. Обидва потребували доопрацювання, зокрема, в частині чіткого розподілу повноважень, визначення ролі префектур у системі виконавчої влади, організаційно-правового механізму державного нагляду у сфері місцевого самоврядування.

Узагальнення французького досвіду функціонування інституту префекту та національних законопроектних напрацювань створює підґрунтя для формування пропозицій щодо використання такого досвіду в українських умовах. У цьому зв'язку виникає потреба визначити, які саме підходи до організації префектур, розподілу повноважень та механізмів взаємодії з органами місцевого самоврядування можуть бути адаптовані до національної правової системи з урахуванням її конституційних засад і інституційних особливостей.

У французькій системі префект регіону та департаменту здійснює нагляд за законністю рішень, координацію державних служб і впровадження урядової політики, при цьому не втручаючись у поточне управління територіальним розвитком. Для України така модель могла б допомогти усунути нинішню проблему, коли обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, а фактичне управління здійснюють місцеві державні адміністрації (МДА). Створення префектур на рівні областей і районів, які виконують функції нагляду та координації, дозволить відокремити нагляд за законністю та оперативне управління територією, передавши останнє виконкомам рад.

Не менш важливим є вирішення питання щодо підпорядкованості префекта. Як вже було зазначено, у Франції префект призначається Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра, при цьому у повсякденній роботі він підпорядковується Уряду. Як зазначає Т. Ляшенко, це зумовлено особливостями президентсько-парламентської форми правління, де президент має значно більший вплив на Уряд. Тож даний приклад не може бути механічно перенесений в українську площину [12, с. 232]. На нашу думку, вибір моделі підпорядкування залежить від характеру повноважень, якими буде наділений префект. Якщо сфера його компетенції обмежуватиметься виключно наглядом за законністю рішень органів місцевого самоврядування та координацією діяльності територіальних органів виконавчої влади (без втручання в управління), то він виступатиме гарантом дотримання Конституції та державних інтересів на місцях. Це відповідає конституційно закріпленій ролі Президента України, а отже, доцільним буде підпорядкування префекта саме главі держави. У випадку ж розширення повноважень до управлінських, зокрема, включення зобов'язань щодо реалізації державної політики, керівництва територіальними органами центральних органів виконавчої влади, префект стає складовою виконавчої гілки влади. Такий статус зумовлює його підпорядкування Уряду. Таким чином, місце префекта у владній вертикалі визначатиметься співвідношенням його управлінських і контрольно-наглядових повноважень.

Також, як було згадано вище, у Франції префект не може самостійно скасовувати чи змінювати акти рад: він звертається до адміністративного суду, який має юрисдикцію їх анулювати, а префект лише подає клопотання протягом двох місяців після публікації акта. Такий підхід забезпечує баланс між наглядом за законністю та автономією місцевого самоврядування і захищає від надмірного політичного чи особистого втручання. Для України це означає, що префект або аналог цього інституту на рівні області чи району отримує право ініціювати перевірку законності рішень рад через суд замість того, щоб самостійно призупиняти їх дію. Доцільним також виглядає запровадження механізму попереднього розгляду актів органів місцевого самоврядування префектом перед набранням ними чинності. Це дозволить виправляти помилки до оприлюднення актів та мінімізувати ризики незаконних або неефективних рішень. Важливо водночас уникнути надмірного формалізму та політичного втручання, передбачивши прозору процедуру та критерії нагляду. Наприклад, нагляду підлягатимуть нормативно-правові акти та індивідуальні рішення (а не всі, як було зазначено у законопроекті № 4298), які впливають на суспільний інтерес або пов'язані з використанням публічних коштів, тоді як внутрішні організаційні рішення ради залишаються поза наглядом.

Нарешті, варто врахувати принципи субсидіарності та ризик-орієнтованого підходу до контролю, зокрема для префектів. Як у Франції, префект району може бути підпорядкований префекту області лише у певних сферах, що стосуються надзвичайних ситуацій або регіонального розвитку, залишаючи більшість питань управління у компетенції місцевого самоврядування. Таке поєднання автономії рад і нагляду держави забезпечить баланс між ефективністю управління та дотриманням принципу законності, а також мінімізує ризики зловживань і надмірного втручання в діяльність місцевих органів.

Висновки. У результаті дослідження встановлено, що французька модель інституту префекта є цілісною системою державного представництва на місцях, яка поєднує принцип унітарності держави з автономією місцевого самоврядування. Її ефективність забезпечується чітким розмежуванням функцій між державою та самоврядуванням, а також обмеженим, наступним (а posteriori) характером державного нагляду за участю адміністративних судів.

Префект у Франції виконує ключові функції координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, реалізації державної політики та нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування без втручання у їх дискреційні повноваження, що забезпечує баланс між централізацією та децентралізацією влади.

Аналіз українських законопроектних ініціатив (зокрема № 2217а та № 4298) засвідчив наявність системних проблем, серед яких: збереження «гібридної» природи місцевих державних адміністрацій, відсутність чіткого розмежування повноважень між рівнями влади, розширення предмету державного нагляду поза межі контролю законності, а також ризики політизації та надмірного втручання у діяльність органів місцевого самоврядування.

З урахуванням французького досвіду обґрунтовано, що імплементація інституту префекта в Україні є доцільною за умови дотримання таких принципових підходів: трансформація місцевих державних

адміністрацій у контрольно-наглядові та координаційні органи з одночасною передачею функцій оперативного управління виконавчим органам відповідних рад; чітке нормативне розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням; запровадження моделі наступного (a posteriori) нагляду за законністю актів із пріоритетом судового контролю; визначення вичерпного предмета нагляду з метою недопущення надмірного втручання; визначення підпорядкованості префекта залежно від характеру його повноважень.

Таким чином, інститут префекта може стати ефективним елементом системи територіальної організації публічної влади в Україні лише за умови його комплексного нормативного врегулювання, що забезпечить баланс між державним контролем, принципом субсидіарності та реальною автономією місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: монографія. Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. 126 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/3server/api/core/bitstreams/abcf1d2d-61fa-41d0-985e-ae4a751ac031/content>
2. Constitution of the French Republic of 4 October 1958. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
3. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/460/1.pdf>
4. Cole A. Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *French Politics*. 2006. Vol. 4, № 1. P. 31–57. DOI: 10.1057/palgrave.fp.8200091
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
6. Décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045522798>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
8. Законопроект №4298. Чи зможуть центральна та місцева влади подолати розкол заради держави? *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/zakonoprojekt-4298-chi-zmozhut-tsentralna-ta-mistseva-vladi-podolati-rozkol-zaradi-derzhavi.html>
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 01 липня 2015 р. №2217а. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
10. Законопроект №4298 ігнорує висновок Ради Європи. *Асоціація міст України*: веб-сайт. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zakonoprojekt-no4298-ignoruye-vysnovok-rady-yevropy>
11. Висновок щодо проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 21 лютого 2024 р. № 4298 CEGG/LEX(2024)1 URL: <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-as-of-21-fe/1680aea85f>
12. Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло: монографія / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 480 с. DOI:10.53317/978-617-14-0363-5

Дата першого надходження рукопису до видання: 01.04.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026

Дата публікації: 10.05.2026