



УДК 351/352/353+354

DOI <https://doi.org/10.32782/cuj-2025-3-6>**Кузьменко Сергій Георгійович**

доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук,
професор, професор кафедри економіки та публічного управління
Навчально-наукового інституту права та соціального менеджменту
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-5325-9433

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОПРОЄКТУ № 4298 «ПРО МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ» ЯК УМОВИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проведено правовий аналіз необхідності прийняття законопроекту № 4298 «Про місцеві державні адміністрації». Доводиться, що в країні якомога швидше треба сформувати вертикаль влади, яка буде взмозі законодавчо забезпечити діяльність громад та територіальних органів влади, сформованих на місцях.

Громади та місцеві ради на сьогодні отримали у своє розпорядження низку економічних сфер, що раніше перебували під контролем держави. Вказується, що з одного боку це відкриває нові можливості для розвитку місцевого самоврядування, але з іншого – породжує ризики, пов'язані з ухваленням рішень, які можуть виходити за межі повноважень депутатського корпусу. Тому пропонується впровадження інституту префектів як механізму контролю й запобігання потенційним зловживанням владою.

Проводиться історичний експурс розуміння поняття префект та доводиться необхідність запровадження такого інституту в Україні. Вказується, що запропоновані зміни до Конституції України щодо децентралізації державної влади побудовані на основі французької моделі.

Крім того, провадиться історичний експурс у часі прийняття концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади по роках, починаючи від 2014, коли була прийнята концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, та до 2019 року, коли Президент України подав до парламенту нову редакцію законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13 грудня 2019 року. Тобто, у 2019 році була здійснена друга спроба внесення змін у рамках децентралізації, яка викликала значний суспільний резонанс. У результаті проєкт був доопрацьований, досягнуто політичного компромісу, а міжнародні партнери високо оцінили законопроєкт. Проте, через воєнний стан, його затвердження на національному рівні залишається неможливим.

Проведений аналіз дає відповідь на питання сьогодення: з яких причин досі не був прийнятий законопроєкт № 4298 та чому запропонований інститут префектів не був сприйнятий суспільством. Доводиться, що в Україні в період війни відбулися зміни у поглядах на організацію виконавчої влади на регіональному рівні, тому пропонується внести зміни до чинного законодавства. Крім того, вказується, що українцям не варто сподіватися на швидку ефективність роботи реорганізованих місцевих державних адміністрацій. Перш за все, це пов'язано з війною, а по-друге, уряд повинен перейти у своїй роботі до ухвалення більш ґрунтовних економічних рішень та викорінення такого ганебного явища, як прояви корупції у владних кабінетах.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, вертикаль влади, діяльність громад та територіальних органів влади, поняття префект, зловживання владою на місцях, місцеві органи влади.

Kuzmenko S. H. On the necessity of adoption of draft law No. 4298 “On Local State Administrations” as a condition for further reform of local self-government.

The article provides a legal analysis of the need to adopt draft law No. 4298 “On Local State Administrations”. It is argued that the country needs to form a vertical of power as soon as possible, which will be able to legislatively ensure the activities of communities and territorial authorities formed on the ground.

Communities and local councils now have at their disposal a number of economic spheres that were previously under state control. It is indicated that on the one hand, this opens up new opportunities for the development of local self-government, but on the other hand, it creates risks associated with making decisions that may go beyond the powers of the deputy corps. Therefore, it is proposed to introduce the institution of prefects as a mechanism for control and prevention of potential abuse of power.

A historical excursion into the understanding of the concept of prefect is conducted and the necessity of introducing such an institution in Ukraine is proved. It is indicated that the proposed amendments to the Constitution of Ukraine regarding the decentralization of state power are based on the French model.

In addition, a historical excursion is conducted at the time of the adoption of the concept of reform of local self-government and territorial organization of power by year, starting from 2014, when the concept of reform of local self-government and territorial organization of power was adopted, and until 2019, when the President of Ukraine submitted to the parliament a new version of the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization)" No. 2598 of December 13, 2019. That is, in 2019, a second attempt to introduce changes within the framework of decentralization was made, which caused significant public resonance. As a result, the project was finalized, a political compromise was reached, and international partners highly appreciated the draft law. However, due to martial law, its approval at the national level remains impossible.

The analysis provides an answer to today's questions: why draft law No. 4298 has not yet been adopted and why the proposed institution of prefects has not been accepted by society. It is proved that in Ukraine during the war there were changes in views on the organization of executive power at the regional level, therefore it is proposed to make changes to the current legislation. In addition, it is indicated that Ukrainians should not hope for the rapid effectiveness of the work of the reorganized local state administrations. First of all, this is related to the war, and secondly, the government must move on to making more sound economic decisions and eradicating such a shameful phenomenon as corruption in government offices.

Key words: *local state administrations, vertical of power, activities of communities and territorial authorities, concept of prefect, abuse of power in local areas, local authorities.*

Вступ. Необхідність законодавчого регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій стає дедалі актуальнішою на тлі змін в адміністративно-територіальному устрої, які суттєво обмежили повноваження органів місцевого самоврядування на районному рівні. Зокрема, районні державні адміністрації, які раніше здебільшого виконували функції виконавчих органів районних рад, втратили можливість реалізації районних бюджетів як важливий аспект своєї діяльності. Окрім цього, їм не були делеговані повноваження з координації роботи територіальних органів виконавчої влади, що може вимагати значних витрат часу та ресурсів і призводить до відволікання від основного завдання – контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. У підсумку виникає ситуація, яку можна охарактеризувати як управлінський вакуум.

Матеріали та методи. В Україні питаннями реформування місцевого самоврядування займалися багато вчених, зокрема Ю. Ганущак, який робив ставку на професіоналізм на всіх рівнях посад; О. Батанов, який досліджував територіальну громаду як основу самоврядування; О. Чернишов, який вивчав

інститут префектів, як запобіжник у вертикалі державної влади та децентралізацію; Л. Гулак та П. Любченко, що аналізували сучасні моделі самоврядування; О. Лялюк та І. Петренко, що вивчали зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України; В. Хрущ та Н. Камінська, яка розглядала теоретико-історичні та порівняльно-правові аспекти. Методологічною основою дослідження є сукупність методів та прийомів наукового пізнання, серед яких логічний метод, системно-структурний метод, історичний метод, формально-юридичний метод та інші.

Метою статті є проведення правового аналізу необхідності прийняття законопроекту №4298 «Про місцеві державні адміністрації» для якнайшвидшого формування вертикалі влади, а також проведення історичного експерименту розуміння поняття префект та доведення необхідності запровадження такого інституту в Україні.

Результати. Таким чином, Уряд має невідкладно сформувати чітку державну вертикаль, здатну забезпечити визначеність у діяльності як громад, так і територіальних органів влади [1], що передбачає створення посад, які від-

повідатимуть за адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів влади [2]. Адже у результаті проведеної децентралізації, громади та місцеві ради отримали у своє розпорядження низку економічних сфер, що раніше перебували під контролем держави. З одного боку, це відкриває нові можливості для розвитку місцевого самоврядування, але з іншого – породжує ризики, пов'язані з ухваленням рішень, які можуть виходити за межі повноважень депутатського корпусу. Саме тому, вважаємо за доцільне, впровадження інституту префектів як механізму контролю й запобігання потенційним зловживанням владою. Такий інститут міг би стати інструментом регулювання, спрямованого на обмеження порушень, та важливим чинником зменшення ризиків у діяльності місцевих органів управління [3].

Посада префекта у сучасному розумінні була вперше запроваджена у Франції в 1802 році. Це стосувалося чиновників, які представляли центральний уряд на визначених територіях [4]. Більшість дослідників вважає, що запропоновані зміни до Конституції України щодо децентралізації державної влади побудовані на основі французької моделі. Ці зміни передбачають передачу реальних повноважень органам місцевого самоврядування, залишаючи за префектами функцію наглядового органу. Інститут префектів, який пропонується запровадити в Україні, є прямою адаптацією французького досвіду територіального управління. Французька модель формувалась упродовж тривалого розвитку і сьогодні вважається зразком, на який орієнтується наша країна [5].

У 2014 році в Україні була прийнята концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Цей документ не включав змін у назвах місцевих державних адміністрацій, але передбачав їх реорганізацію, перегляд функцій і трансформацію в органи префекторального типу. Ідея базувалася на адаптації французького підходу до управління, хоча термін «префект» вирішили не використовувати [4].

На той час, Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк оголосив про намір ліквідувати районні державні адміністрації, і вже тоді,

вперше пролунала пропозиція не лише змінити функції місцевих держадміністрацій, а й оновити їхню назву. У 2015 році був розроблений законопроект, який вводив поняття префектур, але народні депутати його не підтримали. Незважаючи на це, ідея замінити місцеві державні адміністрації інститутом префектів залишилася актуальною [4].

На законодавчому рівні інститут префектів як елемент системи публічного управління в Україні вперше було запропоновано в законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а, зареєстрованому 1 липня 2015 року. Цей проєкт повністю відповідав європейським та міжнародним стандартам, враховуючи рекомендації Венеціанської комісії. Попри попереднє схвалення 31 серпня 2015 року, законопроект не отримав подальшого розвитку через політичні чинники, які завадили депутатам Верховної Ради України ухвалити необхідні конституційні зміни для впровадження децентралізації [2].

Також були запропоновані зміни до Конституції України, що стосувалися децентралізації. Зокрема, планували створити інститут префекта, який мав представляти державу на місцевому рівні. Проте розгляд цього проєкту закінчився ще на стадії першого читання. Ситуація настільки загострилася, що біля будівлі Верховної Ради сталися трагічні події з людськими жертвами. Особливе невдоволення викликала норма про «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», яка спричинила масові протести громадян [6].

У 2016 році в системі контролю за законністю рішень виникла і досі існує проблема, яку можна охарактеризувати як «правовий вакуум». Відсутність чітко врегульованої системи співпраці між державною і місцевою владою породжує наступні труднощі:

- зростає ризик надмірного втручання державних органів у роботу органів місцевого самоврядування;
- збільшується ймовірність ухвалення незаконних рішень на рівні місцевих органів влади [6].

До 2016 року контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування в Україні здійснювала прокуратура. Однак, після її реформи обсяг повноважень цього органу суттєво скоротився. Ці зміни стали важливим кроком у процесі децентралізації, оскільки попередній нагляд прокуратури нерідко відзначався хаотичністю та відсутністю системності. Більше того, така функція часто перетворювалася на інструмент маніпуляцій, що значно підвищувало ризики корупції [6].

Наприкінці 2019 року значно активізувалися процеси, спрямовані на внесення змін до Конституції України. Президент України подав до парламенту нову редакцію законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13 грудня 2019 року. Хоча назва документа залишилася незмінною порівняно з його попередньою версією, зміст був суттєво доопрацьований, зокрема у частині, яка стосується функціонування інституту префектів в Україні [7].

Таким чином, у 2019 році була здійснена друга спроба внесення змін у рамках децентралізації, яка викликала значний суспільний резонанс. Стартовий текст пропозицій президента отримав критику за надмірно широкі повноваження, передбачені для префектів. Упродовж 2020 року активно тривали роботи над удосконаленням нових пропозицій до Конституції на різних рівнях – як центральному, так і регіональному. Водночас проводилися консультації з експертами для збереження балансу інтересів. У результаті проєкт був доопрацьований, досягнуто політичного компромісу, а міжнародні партнери високо оцінили законопроект. Проте, через воєнний стан, його затвердження на національному рівні залишається неможливим [6].

З огляду на ситуацію, ефективним шляхом розв'язання цієї проблеми виглядає ухвалення спеціалізованого законопроекту, що регулював би питання контролю за дотриманням законності в рішеннях місцевих державних адміністрацій. На цій основі у 2020 році був зареєстрований законопроект № 4298, який передбачає внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», а також до інших законодавчих актів з метою рефор-

мування територіальної організації виконавчої влади. Цей документ дозволяє запровадити механізми нагляду до моменту внесення змін до Конституції України [6].

При чому, у разі ухвалення Верховною Радою законопроекту №4298 потреба внесення змін до Конституції буде усунута. Місцеві державні адміністрації фактично набудуть статусу префектур, а районні державні адміністрації перейдуть у безпосереднє підпорядкування уряду, замість обласних державних адміністрацій [4].

Прийняття законопроекту №4298 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» могло стати важливим етапом у підготовці до запровадження інституту префектів [8].

Однак, інститут префекта став однією з центральних і водночас найбільш суперечливих складових процесу децентралізації. Раніше така посада в системі державного управління не існувала, тож її впровадження розпочалося фактично з нуля. За задумом, префект мав виконувати функції представника виконавчої влади на регіональному рівні. Сама ідея створення цієї позиції, ще на початковому етапі, зіткнулася із значним опором з боку багатьох місцевих керівників, які в умовах реформ сподівалися отримати максимальні повноваження та необмежений доступ до фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Префектів швидко охрестили «наглядачами» від Президента, що надало цьому інституту негативного забарвлення задовго до його фактичного запровадження [9].

Роль префектів у новоутворених громадах дійсно має надзвичайно важливе значення. Вони покликані запобігати формуванню, так званих, «місцевих князьків» і гарантувати, що діяльність усіх територіальних органів влади відповідає чинному законодавству. Префекти мають виступати надійною опорою не тільки для центральної влади, але й для місцевих громад, сприяючи їхній ефективній і гармонійній співпраці. У той же час, успішне виконання їхніх функцій вимагає чітко окрес-

лених та детально прописаних повноважень, які, на жаль, досі залишаються недостатньо визначеними [9].

Війна кардинально змінила пріоритети у сфері організації виконавчої влади на регіональному рівні. Старі практики партійних призначень на ключові посади за принципом особистої лояльності виявили свою неефективність у критичних моментах під час вторгнення. Відсутність професіоналізму серед керівництва певних спеціальних служб стала однією з причин втрати територій у перші дні широкомасштабної агресії. У світлі цих подій очевидним стає те, що професіоналізм на всіх рівнях державної служби неминуче стане ключовим чинником кадрової політики, поступово витісняючи практику фаворитизму [10].

Психологічні особливості такого управління наймовірніше включають розвинені комунікативні навички та майстерність у веденні переговорів, що зближує його з професією дипломата більше, ніж із класичним керівником. Це частково пояснює той факт, що провідна адміністративна школа Франції (ENA) одночасно готувала як майбутніх префектів, так і професійних дипломатів [10].

На сьогодні ключовим завданням префекта є забезпечення контролю за виконанням законів на місцевому рівні. Для реалізації цієї функції префект наділений правом призупиняти рішення органів місцевого самоврядування, якщо вони суперечать Конституції чи законодавству України, а також рекомендувати усунення виявлених порушень. У разі ігнорування таких рекомендацій місцева влада може бути притягнута до відповідальності через суд. Втім, через перевантаженість судової системи, її недоліки та проблеми корупції цей механізм часто виявляється малоефективним, оскільки розгляд справ нерідко затягується на роки [9].

А тому, перш за все, створення інституту префекта має ключову мету – запобігти зловживанням на регіональному рівні. Адже, у процесі децентралізації представники місцевої влади отримують не лише значно ширші повноваження, а й суттєві фінансові ресурси. Однак, це водночас підвищує ризики. В політичні кола на місцях, дедалі більше потрапляють особи, що мають відповідні матеріаль-

ні ресурси, та які прагнуть використовувати такі можливості та бюджетні кошти громади неналежним чином, що гріха таїти, чітко на свою користь. Місцева влада стає центром боротьби за вплив, і навіть місця в районних чи обласних радах, де офіційна заробітна плата не передбачена, все більше приваблюють колишніх народних депутатів ніж Верховна Рада України [9].

Розширені повноваження місцевого самоврядування створюють вагомні ризики для поширення корупції. Однак, найбільша зацікавленість в ефективному розподілі ресурсів належить, перш за все, самій громаді, а не центральній владі. У цьому контексті саме префект має стати її ключовим партнером у здійсненні контролю над діяльністю місцевих посадовців. Вважаємо, що без належного нагляду процес децентралізації ризикує перетворитися на інструмент марнування громадських ресурсів і породження хаосу, а не на засіб для сприяння цілеспрямованому розвитку громади [9].

Висновки. Підсумовуючи, можна зробити висновок та нагадати, що Україна перебуває у стані війни. Європейські партнери наразі виділяють значні фінансові ресурси на оборону країни та обіцяють допомогу у відбудові економіки. Вважаємо, що у таких умовах запропонована модель управління є цілком доречною. Ми переконані, що інститут префектури має стати інструментом для демонстрації того, як через прямий вплив і грамотне управління можна досягти помітних результатів для добробуту країни та її громадян. Для цього необхідно швидко та конкретно внести зміни до існуючого законодавства, щоб децентралізація запрацювала на користь громаді, а не затягувати, прикриваючись складністю реформ та війною.

Також вважаємо, що поки Уряд не перейде до ухвалення більш ґрунтовних економічних рішень, замість зосередження лише на короткострокових «латаннях дірок та пошуку привильних рішень», не варто сподіватися на швидку ефективність роботи реорганізованих місцевих державних адміністрацій. На наш погляд, вирішення цього питання вимагає чіткого усвідомлення, хто фактично керує країною – офіс Президента чи Кабінет міністрів.

Література

1. Ганущак Ю. №4298. Ставка на професіоналізм на всіх рівнях посад має взяти гору над фаворитизмом. *Дзеркало тижня*. 2023. 08 серпня. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/4298-stavka-na-profesionalizm-na-vsikh-rivnjakh-posad-maje-vzjati-horu-nad-favoritizmom.html>
2. В Україні введуть інститут префектів. *Вечірній Київ*. 2023. 04 січня. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/76763/>
3. Чернишов О. Інститут префектів – це запобіжник у вертикалі державної влади. *Децентралізація*. 2021. 05 серпня. URL: <https://decentralization.ua/news/13850>
4. Запровадження інституту префектів: експерт розповів про нюанси. URL: <https://uplan.org.ua/news/zaprovadzhennia-institutu-prefektiv-ekspert-rozpoviv-pro-niuansy/>
5. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 26–35.
6. Запровадження місцевих адміністрацій префектурного типу: що це і навіщо Україні? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16147>
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт закону України від 13.12.2019 р. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
8. Круглий стіл на тему: «Удосконалення законодавства про місцеві державні адміністрації для забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування (законопроект 4298)» 8 червня 2023 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3718612-dialnist-oms-udoskonallenna-zakonodavstva-pro-miscevi-derzhavni-administracii.html>
9. Хрущ В. Префекти: хто візьме відповідальність за новий інститут влади? Інтерфакс-Україна. 2020. 30 вересня. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/691819.html>

References

1. Hanushchak, Yu. (2023). №4298. Stavka na profesionalizm na vsikh rivniakh posad maie vziaty horu nad favorytyzmom [No. 4298. The focus on professionalism at all levels of positions should prevail over favoritism]. *Dzerkalo tyzhnya*. 08 serpnia. Retrieved from: <https://zn.ua/ukr/local-government/4298-stavka-na-profesionalizm-na-vsikh-rivnjakh-posad-maje-vzjati-horu-nad-favoritizmom.html> [in Ukrainian].
2. V Ukraini vvedut instytut prefektiv [The institution of prefects will be introduced in Ukraine]. *Vechirniy Kyiv*. 04 sichnia. (2023). Retrieved from: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/76763/> [in Ukrainian].
3. Chernyshov, O. (2021). Instytut prefektiv – tse zapobizhnyk u vertykali derzhavnoi vlady [The institute of prefects is a fuse in the vertical of state power]. *Detsentralizatsiia*. 05 serpnia. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/13850> [in Ukrainian].
4. Zaprovadzhennia instytutu prefektiv: ekspert rozpoviv pro niuansy [Introduction of the prefects' institute: the expert spoke about the nuances]. Retrieved from: <https://uplan.org.ua/news/zaprovadzhennia-institutu-prefektiv-ekspert-rozpoviv-pro-niuansy/> [in Ukrainian].
5. Lialuk, O.Yu., & Petrenko, I.V. (2020). Zarubizhnyi dosvid zaprovadzhennia instytutu prefekta ta yoho znachennia dlia Ukrainy [Foreign experience in introducing the prefect institute and its significance for Ukraine]. *Problemy zakonnosti*, 148, 26–35 [in Ukrainian].
6. Zaprovadzhennia mistsevykh administratsii prefekturного типу: shcho tse i navishcho Ukraini? [Introduction of prefectural-type local administrations: what is it and why does Ukraine need it?]. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/16147> [in Ukrainian].
7. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) [On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power)] : proiekt zakonu Ukrainy vid 13.12.2019 r. № 2598. (2019). Retrieved from: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 [in Ukrainian].
8. Kruhlyi stil na temu: “Udoskonallennia zakonodavstva pro mistsevi derzhavni administratsii dlia zabezpechennia zakonnosti u diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia (zakonoproiekt 4298)” 8 chervnia 2023 r. [Round table on the topic: “Improvement of legislation on local state administrations to ensure legality in the activities of local government bodies (draft law 4298)” June 8, 2023]. Retrieved from: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3718612-dialnist-oms-udoskonallenna-zakonodavstva-pro-miscevi-derzhavni-administracii.html> [in Ukrainian].
9. Khrushch, V. (2020). Prefekty: khto vizme vidpovidalnist za novyi instytut vlady? [Prefects: who will take responsibility for the new institution of power?]. *Interfaks-Ukraina*. 30 veresnia. Retrieved from: <https://interfax.com.ua/news/blog/691819.html> [in Ukrainian].

Дата надходження статті: 31.07.2025

Дата прийняття статті: 04.09.2025

Опубліковано: 12.11.2025