

УДК 351/352/353

DOI <https://doi.org/10.32782/cuj-2026-1-5>**Євенко Дмитро Володимирович**кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник начальникаКропивницької районної військової адміністрації Кіровоградської області;  
доцент кафедри права та правового забезпечення авіаційної діяльності  
факультету авіаційного менеджменту  
Української державної льотної академії  
ORCID: 0009-0004-7686-1680**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

## ЩОДО ПИТАНЬ РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Законопроект № 4298, ухвалений у першому читанні ще 30 жовтня 2020 року, який передбачав перетворення місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу та запровадження контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, так і не був затверджений Верховною Радою України. Війна суттєво змінила пріоритети в організації виконавчої влади на місцях. А тому 29 квітня 2025 року Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування запропонував парламенту ухвалити в першому читанні проект закону, який передбачає внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та низки інших законодавчих актів. Документ спрямований на забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та має реєстраційний номер 13150.

Новий законопроект № 13150 спрямований на реформування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що потребує конструктивного діалогу між владою та громадами. Таким чином, розпочато черговий етап обговорення питання наглядю за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Ця дискусія триває в Україні з різною активністю майже від початку впровадження реформи місцевого самоврядування.

На сьогодні, все вказує на те, що попри заяви про успіхи децентралізації, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади фактично призупинилася. Більше того, останнім часом спостерігається тенденція до централізації, яку аргументують потребою відповідати вимогам воєнного стану. Одним із прикладів цього є створення військових адміністрацій у громадах, що перебувають далеко від зон бойових дій, де такі заходи важко обґрунтувати як необхідні.

При цьому, актуальність законодавчого врегулювання діяльності місцевих державних адміністрацій зростає у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України.

Таким чином, доводиться, що існує нагальна необхідність оновлення чинного законодавства, тобто пропонується: 1) на законодавчому рівні передати районній державній адміністрації функції виконавчого органу районних рад, зокрема щодо реалізації районних бюджетів. Крім того, 2) закріпити повноваження щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, та 3) закріпити функцію контролю за дотриманням законності у рішеннях органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеві державні адміністрації, організації державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, реформи місцевого самоврядування, децентралізації, військові адміністрації, врегулювання

© Євенко Д. В., Кузьменко С. Г., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

діяльності місцевих державних адміністрацій, районні державні адміністрації, територіальні органи виконавчої влади, оновлення чинного законодавства.

### **Yevenko D. V., Kuzmenko S. H. On issues of reforming the activities of local self-government bodies and officials**

*Bill No. 4298, adopted in the first reading on October 30, 2020, which provided for the transformation of local state administrations into prefectural-type bodies and the introduction of control over the legality of decisions of local self-government bodies, was never approved by the Verkhovna Rada of Ukraine. The war significantly changed the priorities in the organization of executive power at the local level. Therefore, on April 29, 2025, the Verkhovna Rada Committee on the Organization of State Power, Local Self-Government, Regional Development and Urban Planning proposed to the Parliament to adopt in the first reading a draft law that provides for amendments to the Law of Ukraine "On Local State Administrations" and a number of other legislative acts. The document is aimed at ensuring legality in the activities of local self-government bodies and officials and has registration number 13150.*

*The new draft law No. 13150 is aimed at reforming the activities of local government bodies and officials, which requires a constructive dialogue between the authorities and communities. Thus, another stage of discussion on the issue of supervision of the legality of decisions of local government bodies has begun. This discussion has been ongoing in Ukraine with varying levels of activity almost since the beginning of the implementation of the local government reform.*

*Today, everything indicates that despite the claims of success in decentralization, the reform of local self-government and territorial organization of power has effectively stalled. Moreover, there has recently been a trend towards centralization, which is argued to meet the requirements of martial law. One example of this is the creation of military administrations in communities far from combat zones, where such measures are difficult to justify as necessary.*

*At the same time, the relevance of legislative regulation of the activities of local state administrations is increasing due to changes in the administrative and territorial structure of Ukraine.*

*Thus, it is proved that there is an urgent need to update the current legislation, that is, it is proposed: 1) at the legislative level to transfer to the district state administration the functions of the executive body of district councils, in particular regarding the implementation of district budgets. In addition, 2) to consolidate the powers to coordinate the activities of territorial executive bodies, and 3) to consolidate the function of monitoring compliance with the law in decisions of local self-government bodies. Thus, it is proved that there is an urgent need to update the current legislation, that is, it is proposed: 1) at the legislative level to transfer to the district state administration the functions of the executive body of district councils, in particular regarding the implementation of district budgets. In addition, 2) to consolidate the powers to coordinate the activities of territorial executive bodies, and 3) to consolidate the function of monitoring compliance with the law in decisions of local self-government bodies.*

*Thus, it is proved that there is an urgent need to update the current legislation, that is, it is proposed: 1) at the legislative level to transfer to the district state administration the functions of the executive body of district councils, in particular regarding the implementation of district budgets. In addition, 2) to consolidate the powers to coordinate the activities of territorial executive bodies, and 3) to consolidate the function of monitoring compliance with the law in decisions of local self-government bodies.*

**Key words:** *local state administrations, state government organizations, local government officials, local government reforms, decentralization, military administrations, regulation of the activities of local state administrations, district state administrations, territorial executive bodies, updating of current legislation.*

**Вступ.** У 2016 році в системі контролю за законністю рішень виник і досі залишається «правовий вакуум». Так, відсутність належно врегульованої системи взаємодії між державною та місцевою владою створює такі проблеми: зростають ризики надмірного втручання державних органів у діяльність місцевого самоврядування; підвищується ймовірність прийняття незаконних рішень на рівні органів місцевого самоврядування [1].

До 2016 року в Україні функцію контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування виконувала прокуратура. Однак, із

проведенням реформи її повноваження істотно звузилися. Ці зміни сприяли процесу децентралізації, адже попередній нагляд прокуратури часто здійснювався хаотично та несистемно. А якщо ще конкретніше, то ця функція нерідко перетворювалася на інструмент маніпуляцій, що значно підвищувало ризики корупції [1].

**Матеріали та методи.** В Україні питаннями реформування місцевого самоврядування займалися багато вчених, зокрема Ю. Ганущак, який робив ставку на професіоналізм на всіх рівнях посад; В. Хрущ, який розглядав

питання відповідальності за новий інститут влади; О. Батанов, який досліджував територіальну громаду як основу самоврядування; О. Чернишов, який вивчав інститут префектів, як запобіжник у вертикалі державної влади та децентралізацію; К. Маркіна, яка аналізувала наслідки невчасного ухвалення закону; Л. Гулак та П. Любченко, що аналізували сучасні моделі самоврядування та інші.

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 узагальнення існуючого стану наукової розробки питань, спрямованих на реформування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

**Результати.** Наприкінці 2019 року активізувалися процеси, пов'язані з внесенням змін до Конституції України. Президент України представив у парламенті нову редакцію законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13 грудня 2019 року, і хоча його назва залишилася незмінною порівняно з попередньою версією, зміст документа був суттєво доопрацьований [2].

Таким чином, у 2019 році була здійснена друга спроба внесення змін у частині децентралізації. У 2020 році активно велась робота над редагуванням нових змін до Конституції на центральному та регіональному рівнях, при цьому тривали консультації серед експертів. Проект був доопрацьований, досягнуто політичного консенсусу, а міжнародні партнери висловили позитивну оцінку щодо законопроекту. Однак наразі, через воєнний стан, затвердження цих змін на національному рівні залишається неможливим [1]. Таким чином, найефективнішим способом вирішення цієї проблеми є ухвалення спеціального законопроекту, який би врегулював питання контролю за дотриманням законності в рішеннях місцевих державних адміністрацій.

У 2020 році було зареєстровано відповідний законопроект № 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», що дозволяє запровадити механізми нагляду до момента внесення змін до Конституції України [1]. При цьому, місцеві державні адміністрації будуть виконувати функцію контролю за дотриманням законності у рішеннях органів місцевого самоврядування. Крім того, до їхніх повноважень входить надання допомоги та консультацій органам місцевого самоврядування [3]. У фінальному тексті законопроекту потрібно врахувати три ключові принципи – це принцип законності, принцип функціональної автономії та принцип домірності, передбачений статтею 8 Європейської Хартії місцевого самоврядування [4].

Але, попри заяви про успіхи децентралізації, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади фактично призупинилася. Більше того, останнім часом спостерігається тенденція до централізації, яку аргументують потребою відповідати вимогам воєнного стану. Одним із помітних прикладів цього є створення військових адміністрацій у громадах, що перебувають далеко від зон бойових дій, де такі заходи важко обґрунтувати як необхідні. Вважаємо, що це можна пояснити прагненням влади забезпечити адміністративний ресурс для наступних виборів, а також бажанням влади мати необмежений доступ до управління бюджетними коштами громад [5].

Актуальність законодавчого врегулювання діяльності місцевих державних адміністрацій зростає у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої, які практично повністю обмежили повноваження органів місцевого самоврядування на рівні районів. Так, районні державні адміністрації, що здебільшого виконували функції виконавчого органу районних рад, зокрема щодо реалізації районних бюджетів, фактично втратили цей аспект своєї діяльності. Крім того, вони не отримали повноважень щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що в свою чергу, відволікатиме їх від виконання функцій контролю за законністю роботи органів місцевого самоврядування.

Війна значно підкреслила потребу в ефективній координації роботи територіальних

органів державної влади, особливо на районному рівні. Передусім – це стосується взаємодії силових структур, таких як поліція та МНС, а також податкової служби й інших контролюючих органів. Така практика обґрунтовано потребує законодавчого закріплення [5].

Звертаємо увагу, що координація діяльності територіальних органів державної влади з боку місцевих державних адміністрацій, особливо на рівні районів, вимагає від керівництва цих адміністрацій високого рівня компетентності. Це передбачає не лише ґрунтовні знання у сферах, які охоплюють територіальні органи, але й володіння специфічними навичками управління персоналом. Варто зауважити, що голова МДА не має права надавати прямі розпорядження керівникам територіальних органів, адже останні виконують функції у межах власної компетенції. По суті, голова місцевої державної адміністрації спрямовує діяльність державних органів на територіальному рівні таким чином, щоб вона повністю відповідала встановленому законодавчому порядку [5].

Війна суттєво змінила пріоритети в організації виконавчої влади на місцях. Великий вплив мала стара практика партійного призначення на ключові посади за принципом особистої лояльності, яка проявила свою неефективність під час вторгнення. Непрофесіоналізм керівництва спеціальних служб став однією з причин втрати територій у перші дні масштабної агресії [5].

Унаслідок децентралізації представники місцевої влади отримують значно ширші повноваження, а також більші фінансові ресурси. Водночас, це підвищує ризики, оскільки в політичних колах на місцях дедалі частіше з'являються ті, хто прагне використовувати надані можливості та кошти громади не за призначенням. Місцева влада стає привабливим об'єктом боротьби. За місця в районних чи обласних радах, де офіційна заробітна платня не передбачена, змагаються екснародні депутати [6].

Широкі повноваження органів місцевого самоврядування створюють значний корупційний потенціал. Найбільше зацікавлення в ефективному розподілі ресурсів має сама

громада, а не центральна влада. Без належного нагляду децентралізація ризикує перетворитися на інструмент розтрачання ресурсів громади та хаосу, замість стимулювання цільового розвитку [5].

Слід нагадати, що Україна перебуває у стані війни. Європейські партнери наразі виділяють значні фінансові ресурси на оборону країни та обіцяють допомогу у відбудові економіки. У таких умовах запропонована законопроект № 4298, ухваленим у першому читанні ще 30 жовтня 2020 року, модель управління є цілком доречною.

Але, на жаль, законопроект № 4298, який передбачав перетворення місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу та запровадження контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, так і не був затверджений Верховною Радою України [7].

Тому 29 квітня 2025 року Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування запропонував парламенту ухвалити в першому читанні проект закону № 13150, який передбачає внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та низки інших законодавчих актів. Документ спрямований на забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [8].

Ухвалення Закону про забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування є важливим зобов'язанням України перед її європейськими партнерами згідно з планом Ukraine Facility 2024-2027. У зв'язку з цим законопроект № 4298, який протягом чотирьох років викликав значні дискусії, вирішили не допрацьовувати, а сконцентруватися на нових пропозиціях [7].

Таким чином, розпочато черговий етап обговорення питання нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Ця дискусія триває в Україні з різною активністю майже від початку впровадження реформи місцевого самоврядування [7].

Щодо процедур, пропонується, щоб органи нагляду мали 60 днів для реагування після набрання чинності актом органу місцевого самоврядування. У разі виявлення порушень

ОДА або Кабмін вимагатимуть їх усунення протягом 20 робочих днів. Якщо ці вимоги не будуть виконані, орган нагляду звертатиметься до суду [8].

Законопроект № 13150 від 29 квітня 2025 року спрямований на реформування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що потребує конструктивного діалогу між владою та громадами [9].

**Висновки.** Підсумовуючи, можна зробити висновки, що враховуючи системну законодавчу прогалину в питанні реформування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування й очевидні дисбаланси системи стримування і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням, існує нагальна необхідність змін та оновлення чинного законодавства в цій сфері, тобто пропонується:

1) на законодавчому рівні передати районній державній адміністрації функції

виконавчого органу районних рад, зокрема щодо реалізації районних бюджетів;

2) закріпити повноваження щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади;

3) закріпити повноваження щодо конкретних процедур в діяльності територіальних органів виконавчої влади;

4) закріпити функцію контролю за дотриманням законності у рішеннях органів місцевого самоврядування, а саме: – контроль за законністю актів обласних рад здійснюватиме Кабінет Міністрів або визначений ним орган виконавчої влади; – під наглядом обласних державних адміністрацій (ОДА) перебуватимуть акти сільських, селищних, міських і районних рад; – до ухвалення окремого закону за Кабміном залишатиметься контроль за законністю актів у містах Київ та Севастополь.

### Література

1. Лукеря Т. Запровадження місцевих адміністрацій префектурного типу: що це і навіщо Україні? *Децентралізація*. 18 лютого 2026 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16147>
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України від 13.12.2019 р. № 2598. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)
3. Запровадження інституту префектів: експерт розповів про нюанси. *UPLAN*. 23 січня 2024 року. URL: <https://uplan.org.ua/news/zaprovadzhennia-instytutu-prefektiv-ekspert-rozpoviv-pro-niuansy/>
4. Діяльність ОМС: удосконалення законодавства про місцеві державні організації. *Укрінформ*. 08.06.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3718612-dialnist-oms-udoskonalenna-zakonodavstva-pro-miscevi-derzavni-administracii.html>
5. Ганущак Ю. № 4298. Ставка на професіоналізм на всіх рівнях посад має взяти гору над фаворитизмом. *Дзеркало тижня*. 08 серпня 2023 р. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/4298-stavka-na-profesionalizm-na-vsikh-rivnjakh-posad-maje-vzjati-horu-nad-favoritizmom.html>
6. Хрущ В. Префекти: хто візьме відповідальність за новий інститут влади? *Interfax-Україна*. 30.09.2020. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/691819.html>
7. Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. *Децентралізація*. 08.04.2025. URL: <https://decentralization.ua/news/19458>
8. Законопроект про забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування готовий до першого читання. *Децентралізація*. 29.04.2025. URL: <https://decentralization.ua/news/19527>
9. Маркіна К. Невчасне ухвалення закону обійшлося Україні у півмільярда євро. *Чесно*. 01.05.2025. URL: <https://www.chesno.org/post/6408/>

### References

1. Lukeria, T. (2026). Zaprovadzhennia mistsevykh administratsii prefekturnoho typu: shcho tse i navishcho Ukraini? [Introduction of prefectural-type local administrations: what is it and why does Ukraine need it?] *Detsentralizatsiia*. 18 liutoho. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16147> [in Ukrainian]
2. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : proiekt zakonu Ukrainy vid 13.12.2019 r. № 2598 [On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power): draft law of Ukraine dated 13.12.2019 No. 2598]. (2019). 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) [in Ukrainian]

3. Zaprovdzhennia instytutu prefektiv: ekspert rozpoviv pro niuansy [Introducing the Institute of Prefects: An Expert Talks About the Nuances]. (2024). *UPLAN*. 23 sichnia. URL: <https://uplan.org.ua/news/zaprovdzhennia-instytutu-prefektiv-ekspert-rozpoviv-pro-niuansy/> [in Ukrainian]

4. Diialnist OMS: udoskonalennia zakonodavstva pro mistsevi derzhavni orhanizatsii [Local government activities: improving legislation on local government organizations]. (2023). *Ukrinform*. 08.06. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3718612-dialnist-oms-udoskonalenna-zakonodavstva-promiscevi-derzhavni-administracii.html> [in Ukrainian]

5. Hanushchak, Yu. (2023). № 4298. Stavka na profesionalizm na vsikh rivniakh posad maie vziaty horu nad favorytyzmozom [No. 4298. Betting on professionalism at all levels of positions must prevail over favoritism]. *Dzerkalo tyzhnia*. 08 serpnia. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/4298-stavka-na-profesionalizm-na-vsikh-rivnjakh-posad-maje-vzjati-horu-nad-favoritizmom.html> [in Ukrainian]

6. Khrushch, V. (2020). Prefekty: khto vizme vidpovidalnist za novyi instytut vlady? [Prefects: who will take responsibility for the new institution of government?]. *Interfax-Ukraina*. 30.09. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/691819.html> [in Ukrainian]

7. Zabezpechennia zakonnosti v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Ensuring legality in the activities of local government bodies]. (2025). *Detsentralizatsiia*. 08.04. URL: <https://decentralization.ua/news/19458> [in Ukrainian]

8. Zakonoproiekt pro zabezpechennia zakonnosti v diialnosti orhaniv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia hotovyi do pershoho chytannia [The draft law on ensuring legality in the activities of local government bodies and officials is ready for the first reading]. (2025). *Detsentralizatsiia*. 29.04. URL: <https://decentralization.ua/news/19527> [in Ukrainian]

9. Markina, K. (2025). Nevchasne ukhvalennia zakonu obiishlosia Ukraini u pivmiliarda yevro [The untimely adoption of the law cost Ukraine half a billion euros]. *Chesno*. 01.05.2025. URL: <https://www.chesno.org/post/6408/> [in Ukrainian]

Дата першого надходження статті до видання: 24.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 20.04.2026