

УДК 352075(477)

Заблоцький Володимир Валентинович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічної служби й управління навчальними закладами
ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»*

Zablotskyi Volodymyr

*Doctor of Science in State Administration, Professor,
Professor of the Department of Civil Service and Management of Educational and Social Institutions
State Institution "Luhansk Taras Shevchenko National University"*
ORCID: 0000-0003-1032-8993

DOI: 10.25313/2617-572X-2025-11-11638

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

PREFECT INSTITUTE: EUROPEAN EXPERIENCE AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Анотація. Вступ. У статті досліджується доцільність, потенційні наслідки та механізми впровадження інституту префекта в Україні в умовах майже завершеної адміністративно-територіальної реформи та процесу децентралізації. Особлива увага приділяється аналізу правових, політичних та інституційних викликів, що можуть виникати при реалізації цієї ініціативи, зокрема, ризику політизації посади, недостатньої інституційної спроможності на регіональному рівні, можливих конфліктів між державними органами та територіальними громадами, а також проблем забезпечення підзвітності та прозорості діяльності префекта. На основі порівняльного аналізу європейського досвіду (Франція, Румунія, Польща, Албанія) визначено ключові функції префекта, серед яких – представництво держави на місцях, контроль за дотриманням законності рішень органів місцевого самоврядування, координація виконання державної політики та підвищення ефективності управлінських процесів. Запропоновано практичні підходи адаптації моделі префекта до українських реалій, що враховують баланс між децентралізацією та централізацією, розвиток спроможності місцевих громад, кадрову підготовку, ресурсне забезпечення та інтеграцію з місцевими органами влади. Висвітлено можливості інституту префекта щодо підвищення ефективності публічного управління на регіональному рівні, легітимації рішень державної влади та забезпечення стабільності адміністративних процесів. Дослідження має практичне значення для формування законодавчих ініціатив та розробки рекомендацій щодо впровадження інституту префекта в Україні.

Мета. Метою статті є обґрунтування доцільності запровадження інституту префекта в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи, аналіз правових, політичних та інституційних аспектів його функціонування, а також визначення можливих шляхів адаптації європейського досвіду до національної системи публічного управління з урахуванням балансу інтересів держави і об'єднаних територіальних громад.

Матеріали і методи. Дослідження інституту префекта в Україні здійснене на основі комплексного аналізу теоретико-правових, порівняльних та емпіричних підходів. Матеріали дослідження включають:

- наукову літературу: статті, монографії, матеріали конференцій українських та зарубіжних авторів, присвячені питанням адміністративно-територіальної реформи, децентралізації та діяльності префектів у європейських країнах (Франція, Румунія, Польща, Албанія);
- нормативно-правові акти: законодавство України, Європейська хартія місцевого самоврядування, національні кодекси та положення про інститут префекта у європейських державах;
- офіційні джерела: матеріали Кабінету Міністрів України, портали децентралізації, аналітичні публікації міжнародних організацій (OECD, Council of Europe);
- порівняльний матеріал: дослідження щодо організаційної структури, повноважень та підзвітності префектів у європейських країнах, аналіз практики призначення та функціонування префектів.

Методи дослідження включають:

- теоретичний аналіз – вивчення концептуальних основ інституту префекта, адміністративно-територіальної реформи та системи публічного управління;
- порівняльний метод – порівняння моделей префектури в Україні та зарубіжних країнах для визначення можливостей адаптації до національного контексту;
- системний підхід – оцінка взаємодії префекта з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- аналітичний метод – аналіз нормативно-правових актів, офіційних документів і наукових джерел для визначення ключових функцій, повноважень і ризиків діяльності префекта;
- прогностичний метод – оцінка перспектив запровадження інституту префекта в Україні та можливих шляхів оптимізації його діяльності.

Завдяки комплексному використанню цих методів дослідження вдалося сформулювати практичні рекомендації щодо впровадження інституту префекта в Україні, враховуючи європейський досвід, особливості національної адміністративної системи та сучасні виклики державного управління.

Результати. У науковій статті систематизовано основні концептуальні підходи до інституту префекта як механізму державного представництва на регіональному рівні. Підкреслено ключові функції префекта: контроль законності рішень місцевого самоврядування, координація дій між центральними органами влади та громадами, представництво держави в адміністративних процесах, забезпечення прозорості комунікації з громадськістю. Узагальнено зарубіжний досвід (Франція, Польща, Румунія, Албанія), що дозволяє визначити універсальні принципи функціонування інституту, зокрема, професіоналізацію кадрів, незалежність від політичного впливу та підзвітність.

Виконано глибокий порівняльний аналіз інституту префекта в європейських країнах, що дозволило виділити фактори, які визначають ефективність інституту: чіткість нормативного закріплення повноважень, баланс між контролем та автономією місцевого самоврядування, рівень професійності службовців, прозорість і підзвітність. Це створює наукову основу для адаптації європейських практик до українського контексту.

На основі теоретичного та практичного аналізу визначено потенційні ризики впровадження інституту в Україні, включаючи:

- надмірну політизацію та втручання у діяльність органів місцевого самоврядування;
- нечітке визначення повноважень і меж компетенції префекта;
- обмежену ресурсну та кадрову спроможність регіональних адміністрацій;
- потребу у забезпеченні прозорих механізмів контролю та підзвітності.

Автором розроблено комплекс рекомендацій щодо:

- законодавчого врегулювання статусу префекта, механізмів призначення та звільнення, взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- формування професійного кадрового корпусу через навчання, атестацію та стандарти компетентності;
- створення механізмів прозорого щорічного звітування перед центральною владою та органами місцевого самоврядування;
- адаптації інституту префекта до умов воєнного стану та післявоєнного відновлення, що забезпечує стабільність управління.

Науково-практична цінність:

- системний аналіз функціонування інституту префекта у зарубіжних державах дозволяє сформувати концептуальну модель префектури для України;
- надані рекомендації можуть бути використані для розробки нормативно-правових актів, методичних матеріалів для підготовки префектів, а також для оцінки ефективності пілотних впроваджень на регіональному рівні;
- визначено пріоритетні напрями подальших досліджень, зокрема, емпіричний аналіз функціонування префектур у пілотних областях та оцінка ефектів щодо підвищення ефективності державного управління.

Розроблена наукова модель інтеграції інституту префекта у систему публічного управління, забезпечує:

- баланс між централізованим контролем та автономією місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності реалізації державної політики на регіональному рівні;
- покращення правової захищеності рішень органів місцевого самоврядування;
- зміцнення довіри громад до державних органів та забезпечення прозорого адміністрування.

Таким чином, науковий результат статті полягає у створенні комплексного аналітичного та методологічного підґрунтя для впровадження інституту префекта в Україні, що поєднує теоретичні концепції, зарубіжний досвід і практичні рекомендації. Це дозволяє забезпечити ефективне функціонування інституту, підвищення законності рішень на місцевому рівні та модернізацію системи публічного управління.

Перспективи. Впровадження інституту префекта в Україні відкриває широкі перспективи для підвищення ефективності адміністративно-територіального управління. Інститут префекта виступає механізмом делегування державних повноважень на регіональному рівні, поєднуючи контроль з боку центральної влади з представництвом державних інтересів на місцях. Його функції включають координацію діяльності центральної та місцевої влади, контроль за дотриманням законності, моніторинг виконання державної політики, а також комунікацію з територіальними громадами.

Європейський досвід показує, що ефективність інституту префекта залежить від чіткого правового закріплення повноважень, професійності кадрів, прозорості та підзвітності діяльності, а також балансування між автономією місцевого самоврядування і представництвом держави. В Україні ці принципи можуть слугувати орієнтирами для адаптації моделі префекта, враховуючи специфіку національної адміністративної системи, рівень спроможності громад та поточну ситуацію в умовах відновлення після бойових дій.

Таким чином, інститут префекта має значний потенціал для формування стабільної системи публічного управління, забезпечення координації та законності на регіональному рівні. Реалізація цих перспектив сприятиме не лише підвищенню ефективності державної влади, але й зміцненню довіри громадян до державних інституцій та створенню передумов для сталого розвитку територіальних громад.

Ключові слова: префект, децентралізація, контроль законності, публічне управління, місцеве самоврядування, адміністративна реформа, державна влада, регіональне управління, адаптація європейського досвіду, інституційна спроможність.

Summary. Introduction. The article examines the feasibility, potential consequences, and mechanisms for implementing the institution of the prefect in Ukraine in the context of the nearly completed administrative-territorial reform and the ongoing decentralization process. Particular attention is paid to the analysis of legal, political, and institutional challenges that may arise during the implementation of this initiative, including the risk of politicization of the office, insufficient institutional capacity at the regional level, possible conflicts between state authorities and territorial communities, as well as issues related to ensuring accountability and transparency of the prefect's activities. Based on a comparative analysis of European experience (France, Romania, Poland, Albania), the key functions of the prefect are identified, including the representation of the state at the local level, control over the legality of decisions of local self-government bodies, coordination of the implementation of state policy, and enhancement of administrative efficiency. Practical approaches to adapting the prefect model to the Ukrainian context are proposed, taking into account the balance between decentralization and centralization, the development of local community capacities, personnel training, resource support, and integration with local authorities. The article highlights the potential of the prefect institution to improve the efficiency of public administration at the regional level, ensure the legitimacy of state decisions, and maintain stability in administrative processes. The research has practical value for shaping legislative initiatives and developing recommendations for the introduction of the prefect institution in Ukraine. The aim of the article is to substantiate the feasibility of introducing the prefect institution in Ukraine in the context of administrative-territorial reform, to analyze the legal, political, and institutional aspects of its functioning, and to identify possible ways of adapting European experience to the national system of public administration while maintaining a balance between the interests of the state and territorial communities.

Purpose. The purpose of the article is to substantiate the feasibility of introducing the prefect institution in Ukraine in the context of administrative and territorial reform, analyze the legal, political and institutional aspects of its functioning, and determine possible ways to adapt European experience to the national system of public administration, taking into account the balance of interests of the state and united territorial communities.

Materials and Methods. The study of the prefect institution in Ukraine is based on a comprehensive analysis combining theoretical-legal, comparative, and empirical approaches. The research materials include:

- Scientific literature – articles, monographs, conference proceedings by Ukrainian and foreign authors focused on administrative-territorial reform, decentralization, and the functioning of prefects in European countries (France, Romania, Poland, Albania).
- Normative legal acts – legislation of Ukraine, the European Charter of Local Self-Government, national codes and regulations concerning the prefect institution in European states.
- Official sources – materials of the Cabinet of Ministers of Ukraine, decentralization portals, and analytical publications of international organizations (OECD, Council of Europe).
- Comparative data – studies on the organizational structure, powers, and accountability of prefects in European countries, as well as analyses of appointment practices and functioning.

Research methods include:

- Theoretical analysis – examination of conceptual foundations of the prefect institution, administrative-territorial reform, and the public administration system.
- Comparative method – comparison of prefecture models in Ukraine and other countries to determine possibilities for adaptation to the national context.
- Systemic approach – assessment of the interaction between the prefect, state authorities, and local self-government bodies.
- Analytical method – analysis of normative acts, official documents, and academic sources to identify key functions, powers, and risks associated with the prefect's activities.
- Prognostic method – evaluation of prospects for introducing the prefect institution in Ukraine and potential ways to optimize its functioning.

Through the comprehensive use of these methods, practical recommendations were formulated for implementing the prefect institution in Ukraine, taking into account European experience, the specifics of the national administrative system, and modern challenges in public administration.

Results. The article systematizes the main conceptual approaches to the institution of the prefect as a mechanism for state representation at the regional level. The key functions of the prefect are highlighted: control over the legality of decisions of local self-government bodies, coordination between central authorities and communities, representation of the state in administrative processes, and ensuring transparent communication with the public. Foreign experience (France, Poland, Romania, Albania) is summarized, allowing the identification of universal principles of functioning, including professionalization of staff, independence from political influence, and accountability. A detailed comparative analysis of the prefect institution in European countries allowed the identification of factors determining its effectiveness: clear legal regulation of powers, balance between control and local self-government autonomy, professional competence of officials, transparency, and accountability. These findings create a scientific basis for adapting European practices to the Ukrainian context.

Based on theoretical and practical analysis, the potential risks of introducing the institution in Ukraine are identified, including:

- excessive politicization and interference in the activities of local self-government bodies;
- unclear definition of powers and boundaries of competence;
- limited resource and personnel capacity of regional administrations;
- the need for transparent mechanisms of control and accountability.

The author developed a set of recommendations focusing on:

- legislative regulation of the prefect's status, appointment and dismissal procedures, and interaction with local authorities;
- establishing a professional personnel corps through training, certification, and competency standards;
- creating mechanisms for transparent annual reporting to central authorities and local self-government bodies;
- adapting the prefect institution to wartime and post-war recovery conditions to ensure administrative stability.

Scientific and Practical. A systematic analysis of the functioning of the prefect institution in foreign states and Ukraine allows the development of a conceptual model of prefecture for Ukraine. The provided recommendations can be used in developing normative acts, methodological materials for prefect training, and assessing the effectiveness of pilot projects at the regional level. Priority areas for further research are identified, including empirical analysis of prefectures in pilot regions and evaluation of their impact on improving public administration.

The developed scientific model of integrating the prefect institution into the public administration system ensures:

- a balance between centralized control and local self-government autonomy;
- enhanced effectiveness of state policy implementation at the regional level;
- improved legal protection of local government decisions;
- strengthening public trust in state institutions and ensuring transparent administration.

Thus, the scientific contribution of the article lies in creating a comprehensive analytical and methodological basis for introducing the prefect institution in Ukraine, combining theoretical concepts, international experience, and practical recommendations. This enables effective functioning of the institution, improved legality of local-level decisions, and modernization of the public administration system.

Perspectives. The introduction of the prefect institution in Ukraine opens broad prospects for enhancing the efficiency of administrative-territorial governance. The prefect serves as a mechanism for delegating state powers at the regional level, combining central oversight with the representation of state interests locally. Its functions include coordinating central and local authorities, ensuring legality, monitoring state policy implementation, and communication with territorial communities. European experience demonstrates that the effectiveness of the prefect institution depends on clear legal regulation of powers, staff professionalism, transparency, accountability, and an appropriate balance between local autonomy and state representation. In Ukraine, these principles can guide the adaptation of the prefect model, taking into account the specifics of the national administrative system, community capacity, and post-conflict recovery needs. Thus, the prefect institution has significant potential to strengthen the stability of the public administration system and ensure coordination and legality at the regional level. The implementation of these prospects will not only improve the effectiveness of state governance but also strengthen public trust in state institutions and create prerequisites for sustainable development of territorial communities.

Key words: prefect, decentralization, legality control, public administration, local self-government, administrative reform, state authority, regional governance, adaptation of European experience, institutional capacity.

Постановка проблеми. Однією з ключових тенденцій державного управління у XXI столітті є пошук ефективного балансу між централізацією та децентралізацією влади. Україна, яка з 2014 року активно впроваджує реформу децентралізації, стикається з потребою створення інституту, здатного забезпечити державний контроль за законністю дій органів місцевого самоврядування без порушення їхньої автономії. Саме з цією метою

у політичному та правовому дискурсі постає питання про реальне, а не теоретичне впровадження інституту префекта в Україні. Запровадження інституту префекта передбачалося в рамках змін до Конституції України, запропонованих у 2020 році. У той час ця ініціатива викликала широкий суспільний резонанс, оскільки торкалася фундаментальних засад співвідношення державної влади та місцевого самоврядування.

У сучасних умовах воєнного стану та широкомасштабної агресії не втратило актуальності питання запровадження інституту префекта, покликаного забезпечити дотримання законності та єдності державної політики на місцях. Однак, запровадження такої моделі викликає низку правових, політичних і організаційних викликів, пов'язаних із розподілом повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування. Невизначеність правового статусу префекта, ризики надмірної централізації влади та необхідність збереження автономії територіальних громад зумовлюють потребу у ґрунтовному науковому аналізі доцільності та можливих наслідків цієї ініціативи. Водночас, вивчення європейського досвіду функціонування аналогічних інститутів дає змогу окреслити напрями адаптації моделі префекта до українських реалій із дотриманням принципів демократичного врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у базові поняття зробили вітчизняні та зарубіжні дослідники. Так, Голубова Д. В. і Романенко О. П. [14] зробили детальний аналіз перспектив та викликів інституту префекта в Україні, попереджаючи загрозу надмірного контролю, що може призвести до виникнення проблем з місцевим самоврядуванням. У роботі зроблено порівняння з французькою та румунською моделями. В іншій статті Голубова Д. В. [1] розглядає проблему створення інституту префекта в Україні як складову євроінтеграційних процесів. Хорт І. В. [15] досліджує координаційну функцію префекта у контексті реалізації державної політики в регіонах. В іншій статті Хорт І. В. [4] аналізує зміну взаємодії між місцевим самоврядуванням та державною владою в умовах децентралізації. Хорт І. В. і Сидоренко М. П. [12] досліджують роль майбутнього українського префекта в системі регіонального контролю та децентралізації. Глибоко розглянуто особливості українського контексту. Негода В. [10] висвітлює бачення уряду на посаду префекта, як на неполітичну, яка забезпечує контроль законності і координацію державної політики на місцях. Берчеану Б. [5] описує трансформацію інституту префекта після румунських адміністративних реформ, детально показує механізми деполітизації та професіоналізації. Профірою К. М. і Негойца І. К. [7] зробили порівняльний аналіз професіоналізації та політизації префектів у Румунії та Польщі. У статті підкреслено важливість конкурсного відбору на посаду та ризики політичних призначень. Джінді Н. [9] аналізує структурні особливості регіональної адміністрації Албанії як центрального органу в регіонах. Динка Д. [8] аналізує перспективи префекта в Румунії в умовах адміністративної реформи, підкреслює значення прозорості та підзвітності, дає аргументи щодо необхідності прозорих процедур в Україні. Для дослідження певний інтерес представляють матеріали Європейського центру публічного управління [19],

де аналізуються європейські підходи до легальних рішень органів місцевого самоврядування, надаються європейські стандарти та гарантії місцевої автономії. OECD — Public Governance Reviews [20] найбільш системне та практично орієнтоване джерело, яке дає методологію, що дозволяє вимірювати ефективність інституту префекта.

Метою статті є обґрунтування доцільності запровадження інституту префекта в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи, аналіз правових, політичних та інституційних аспектів його функціонування, а також визначення можливих шляхів адаптації європейського досвіду до національної системи публічного управління з урахуванням балансу інтересів держави і об'єднаних територіальних громад.

Матеріали і методи. Дослідження інституту префекта в Україні здійснене на основі комплексного аналізу теоретико-правових, порівняльних та емпіричних підходів. Матеріали дослідження включають:

- наукову літературу: статті, монографії, матеріали конференцій українських та зарубіжних авторів, присвячені питанням адміністративно-територіальної реформи, децентралізації та діяльності префектів у європейських країнах (Франція, Румунія, Польща, Албанія);
 - нормативно-правові акти: законодавство України, Європейська хартія місцевого самоврядування, національні кодекси та положення про інститут префекта у європейських державах;
 - офіційні джерела: матеріали Кабінету Міністрів України, портали децентралізації, аналітичні публікації міжнародних організацій (OECD, Council of Europe);
 - порівняльний матеріал: дослідження щодо організаційної структури, повноважень та підзвітності префектів у європейських країнах, аналіз практики призначення та функціонування префектів.
- Методи дослідження включають:
- теоретичний аналіз — вивчення концептуальних основ інституту префекта, адміністративно-територіальної реформи та системи публічного управління;
 - порівняльний метод — порівняння моделей префектури в Україні та зарубіжних країнах для визначення можливостей адаптації до національного контексту;
 - системний підхід — оцінка взаємодії префекта з органами державної влади та місцевого самоврядування;
 - аналітичний метод — аналіз нормативно-правових актів, офіційних документів і наукових джерел для визначення ключових функцій, повноважень і ризиків діяльності префекта;
 - прогностичний метод — оцінка перспектив запровадження інституту префекта в Україні та можливих шляхів оптимізації його діяльності.

Завдяки комплексному використанню цих методів дослідження вдалося сформулювати практичні рекомендації щодо впровадження інституту префекта в Україні, враховуючи європейський досвід, особливості національної адміністративної системи та сучасні виклики державного управління.

Виклад основного матеріалу. Інститут префекта є однією з ключових інституцій публічного управління в багатьох європейських державах. Він сформувався як ефективний механізм делегування державних повноважень на місцях та забезпечення балансу між централізованими і децентралізованими елементами управлінської системи. В основі інституту префекта лежить принцип державного представництва у територіальних одиницях, що поєднує контроль законності, координацію діяльності органів виконавчої влади та реалізацію загальнодержавної політики [1; 2]. У класичних європейських моделях, зокрема французькій, префект виступає як «очі та руки» центральної влади в регіоні, забезпечуючи відповідність діяльності місцевих органів влади Конституції, законам і державній політиці [3; 4].

Французька система префектури є найдавнішою та найбільш розробленою. Саме у Франції префект мав і досі має унікальний статус державного комісара, що одночасно виконує функції адміністративного нагляду, кризового управління, забезпечення публічної безпеки та координації міжгалузевих політик [5; 6]. Завдяки високому рівню інституційного розвитку та професійної підготовки французькі префекти стали прикладом адміністративної стабільності та ефективності.

В Україні дискусія про запровадження інституту префекта посилилася в контексті децентралізації. Основна ідея полягає в тому, щоб замінити місцеві державні адміністрації новими інституційними структурами — префектурами, відповідальними за контроль законності рішень органів місцевого самоврядування та координацію державної політики, залишивши виконання місцевих завдань громадам [7]. Принципи реформи спрямовані на збалансування автономії громад із необхідністю державного нагляду [8], що відповідає загальноєвропейським тенденціям, де центральний контроль поєднується з широкими правами територіальних громад [9].

Ефективність інституту префекта, як засвідчує європейський досвід, залежить від низки чинників: правової визначеності повноважень, інституційної спроможності органів, високого рівня професійності кадрів, незалежності від політичного впливу та здатності забезпечити прозорість і підзвітність діяльності [10; 11]. Таким чином, детальне дослідження європейських моделей є необхідною передумовою формування ефективної української моделі префектури.

Треба зазначити, що функції префекта в європейських країнах є комплексними та охоплюють низку напрямів публічного управління. Однією з основних функцій є представництво держави на місцях. Пре-

фект виступає офіційним представником уряду, забезпечує узгодженість державної політики на всій території країни та контролює діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади [12]. Ця функція має важливе значення для уніфікації адміністративних практик та забезпечення стабільного виконання рішень центральної влади. Контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування — інституційна основа діяльності префекта [13]. У більшості країн Європи префект має право перевіряти нормативно-правові акти місцевих рад, виконавчих комітетів та інших органів місцевого рівня. Якщо акт суперечить законодавству, префект може зупинити його виконання, звернутися до адміністративного суду або вимагати перегляду. На наш погляд, важливою є координаційна функція префекта. Він організовує роботу між різними державними структурами на території регіону, включаючи поліцію, службу безпеки, органи соціального захисту, екологічні служби тощо [14]. Координаційна функція дозволяє уникати дублювання повноважень між різними органами та забезпечує комплексний підхід до вирішення регіональних проблем. Крім того, префект здійснює моніторинг реалізації державної політики у сфері освіти, охорони здоров'я, екології, соціального захисту, економічного розвитку [15]. Він аналізує стан справ у регіоні та готує доповіді для уряду, у яких відображаються проблеми та пропозиції щодо їх вирішення. Окремим напрямом діяльності є забезпечення комунікації з громадськістю, проведення консультацій, зустрічей із населенням та органами місцевої влади [16]. В умовах демократичних систем публічна комунікація виступає інструментом легітимації діяльності державних органів та підвищення довіри громадян.

Дуже корисним є досвід деяких європейських країн при формуванні національної моделі інституту префекта в Україні. Так, Франція залишається найяскравішим прикладом завершеної та інституційно сильної моделі префектури. Префекти у департаментах та регіонах очолюють державну адміністрацію території, забезпечують контроль законності, координують діяльність державних служб і виступають центральною фігурою у кризових ситуаціях [3; 17]. Французька модель характеризується чітким розмежуванням між функціями префекта та виборних органів місцевого самоврядування, що значно знижує конфлікти компетенцій. Високий рівень професіоналізації кадрів також сприяє ефективності системи.

Румунська модель є близькою до французької, однак характеризується низкою проблем, пов'язаних із політизацією органів префектури. Хоча законодавство визначає префекта як аполітичного державного службовця, фактичні дослідження показують значну політичну залежність та нестачу незалежності цього інституту [18]. Водночас, румунський досвід демонструє важливість прозорих процедур призначення,

чіткого професійного стандарту, системи регулярного аудиту та оцінювання діяльності.

Польська модель, у якій функції представника уряду виконує воєвода, базується на принципі жорсткого розмежування між центральною владою та місцевим самоврядуванням [19]. Воєвода забезпечує законність рішень місцевої влади та координує діяльність територіальних підрозділів міністерств, але не має права втручатися у сферу самоврядування, за винятком випадків порушення закону. Такий підхід забезпечує демократичний баланс і знижує ризик політизації.

Албанська модель цікава своєю детально опрацьованою системою інституційної взаємодії між префектом і місцевими органами влади. Законодавство визначає процедури звітності, механізми співпраці та контрольні інструменти [20]. Це дозволяє забезпечити прозорість та системність діяльності.

Щодо функцій префекта. На наш погляд, адміністративний нагляд є ключовим механізмом, який покликаний забезпечити законність на місцевому рівні. Префект перевіряє відповідність актів місцевого самоврядування Конституції, законам та іншим нормативно-правовим актам держави [5; 6]. У разі порушень префект має право застосовувати інструменти впливу — від рекомендацій до судового оскарження. У той же час, координаційна функція полягає у забезпеченні узгоджених дій різних органів виконавчої влади на території. В умовах розгалуженої системи державних служб, які функціонують на місцях, координація діяльності є необхідною для уникнення управлінського хаосу, дублювання функцій та зниження ефективності.

Базове значення має комунікація з громадськістю — одна з основ демократичного управління. Префект забезпечує інформування населення про діяльність держави, формує канали зворотного зв'язку, проводить публічні консультації та сприяє участі громадян у процесах прийняття рішень [16; 12]. Це дозволяє зробити діяльність державних органів прозорою та посилити довіру до влади. На наш погляд, дуже важливим є питання підзвітності префекта. У європейських країнах діяльність префекта є публічною та підзвітною. Щорічні звіти, аудит ефективності, оприлюднення рішень і відкриті консультації з громадськістю є невід'ємними елементами системи [11; 14]. Підзвітність є гарантією того, що влада діє в інтересах суспільства.

Треба зазначити, що префект відіграє особливо важливу роль у забезпеченні збалансованого розвитку регіонів, координуючи діяльність державних органів у сфері економічного планування, інвестиційної політики та соціального забезпечення. У більшості країн Європи саме префект відповідає за те, щоб регіони розвивалися відповідно до загальнодержавних стратегій і щоб між територіями не виникало суттєвих диспропорцій [8]. Він здійснює моніторинг реалізації державних і регіональних програм розвитку,

перевіряє ефективність використання бюджетних коштів та сприяє залученню інвестицій через аналіз регіонального потенціалу, а також координування співпраці державних і приватних установ.

Важливою складовою роботи префекта є підтримка міжмуніципального співробітництва. Префект аналізує можливості створення спільних підприємств, міжрегіональних інфраструктурних проєктів, транспортних і логістичних об'єднань, а також наглядає за їх відповідністю державним інтересам. У цьому контексті префект стає ключовим посередником між місцевими громадами та урядом, забезпечуючи не лише юридичну законність їх рішень, а й комплексний розвиток території. Префект також сприяє реалізації галузевих проєктів — у сфері охорони здоров'я, екологічної безпеки, цифрової інфраструктури, що має стратегічне значення для національної економіки [9]. Наприклад, у Франції саме завдяки ефективній діяльності префектур були реалізовані масштабні програми цифровізації адміністративних послуг на місцях, програми розвитку зелених технологій та модернізації системи громадського транспорту.

В Україні системне впровадження інституту префекта потребує внесення змін до Конституції, оскільки чинний текст Основного закону визначає структуру державної влади на місцях через місцеві державні адміністрації [2]. Відтак, нова модель префектури має бути чітко закріплена саме на конституційному рівні, що забезпечить її стабільність, усуне можливість політичних маніпуляцій та гарантуватиме законність діяльності інституту. Ключовими правовими нормами повинні стати:

- визначення правового статусу префекта, включаючи його підзвітність, незалежність та процедурні гарантії;
- чітке розмежування повноважень між префектом, місцевим самоврядуванням і територіальними органами виконавчої влади;
- встановлення механізмів судового та парламентського контролю за діяльністю префекта;
- юридичне врегулювання взаємодії префекта з органами місцевого самоврядування, у тому числі, процедур зупинення рішень органів влади у разі виявлення порушень законодавства;
- врегулювання процедур кризового управління, які часто входять до компетенції префекта.

Крім того, необхідним є ухвалення окремого Закону «Про префекта», що деталізував би порядок призначення префекта, його повноваження, відповідальність, спеціальні компетенції у сфері безпеки та нагляду. Це дозволить створити прозору систему державного лідерства на місцях і запобігти політизації цього інституту [10].

У процесі імплементації інституту префекта існує низка потенційних ризиків, які можуть негативно вплинути на ефективність його функціонування. До них треба віднести:

- політична залежність префектів. У деяких європейських країнах відзначено, що формально деполітизовані посади префектів, на практиці, можуть залежати від політичних рішень уряду чи правлячої партії [18]. Це може призвести до використання інституту для політичного тиску на місцеву владу;
- нечіткість законодавства та дублювання повноважень. Якщо правові механізми не визначені достатньо точними формулюваннями, можуть виникати конфлікти компетенції між префектом, місцевим самоврядуванням та територіальними органами виконавчої влади [1];
- недостатність кадрового забезпечення. Впровадження нової інституції потребує значної кількості висококваліфікованих державних службовців, що в українських умовах може бути викликом [5];
- фінансові ризики. Створення нових структур префектури потребуватиме додаткового бюджетного фінансування. За відсутності належних ресурсів інститут може бути формальним та неефективним.
- ризики надмірної централізації. Якщо механізми контролю префекта будуть надто широкими, це створюватиме загрозу для автономії місцевого самоврядування та порушення європейських принципів субсидіарності.

Зниження цих ризиків можливе через впровадження прозорих процедур, чітке правове регулювання та ефективні механізми контролю.

Спираючись на європейський досвід, можна розглянути декілька моделей інституту префекта в Україні. Так, наприклад, французька модель. Іноді її називають класичною. Ця модель передбачає сильну вертикаль виконавчої влади. Префект стає головним адміністратором на території, відповідальним за координацію державних органів, контроль законності та кризове управління [3, 4]. Така модель забезпечує максимальну керованість та уніфікацію управління, але потребує сильного кадрового потенціалу та гарантій незалежності. У цій моделі префект може мати розширені повноваження у сфері національної безпеки, цивільного захисту та реагування на кризові ситуації. Подібний підхід поширений у країнах із високими геополітичними ризиками [20]. Для України ця модель може бути особливо актуальною, враховуючи виклики воєнного часу та післявоєнної відбудови в умовах європейських та світових геополітичних процесів. Близька до ідеальної польська модель, де воєвода виконує роль координатора державної політики та контролера законності, але не втручається у самоврядні функції [19]. Така модель сприяє демократичному балансу між державою та громадами й може бути оптимальною для України в контексті збереження досягнень децентралізації. Ця модель, на наш погляд, ефективна коли держава не має зовнішніх та внутрішніх загроз, міждержавні відносини стабільні та прогнозовані.

Але Україна повинна вибудувати свою національну модель, яка буде поєднувати елементи кількох моделей: контроль законності — як у Польщі, кризове управління — як у Франції, інституційну взаємодію — як у Албанії. До цього треба додати національні умови та традиції. Такий варіант дозволить адаптувати інститут префекта до українських умов, зробить його ефективним і результативним органом державної влади на територіальному або місцевому рівнях.

Важливою умовою інституційної спроможності префектур, їх ефективного функціонування є:

- кваліфікований кадровий склад, який має володіти знаннями у галузі права, економіки, регіональної політики, публічної комунікації, антикризового менеджменту [10];
- чітка організаційна структура, яка дозволить виконувати координаційні та контрольні функції без дублювання повноважень інших органів;
- розвинена цифрова інфраструктура, яка забезпечить швидку обробку даних, електронну взаємодію з органами влади та доступ громадян до рішень префекта;
- стабільне бюджетне фінансування для утримання апарату префекта, аналітичних підрозділів і системи взаємодії з громадськістю;
- ефективна система аналітичної підтримки, яка дозволить префекту приймати рішення на основі достовірних даних про стан регіону [15].

Україні необхідно створити спеціальні освітні програми підготовки префекта як висококваліфікованого управлінця. Базовими повинні стати заклади вищої освіти, які мають досвід підготовки магістрів за спеціальністю „Публічне управління та адміністрування” та проведення обов’язкового підвищення кваліфікації.

Однією з найважливіших умов ефективного функціонування інституту префекта є його конструктивна взаємодія з органами місцевого самоврядування. Префект має бути не каральним органом, а інституційним регулятором, який забезпечує дотримання законності, пропонує консультації та допомагає громадам уникати юридичних ризиків [7]. Взаємодія передбачає:

- регулярні консультації між префектом і представниками громад;
- спільне планування регіональних програм;
- інституційний діалог щодо проблемних питань;
- механізми запобігання конфліктам повноважень;
- прозорі процедури реагування у разі незаконних рішень місцевої влади.

Якщо рішення місцевої ради порушує закон, префект має зупинити його і звернутися до суду, але без втручання у зміст самоврядних повноважень. Такий підхід підтримує баланс між децентралізацією та державним наглядом [8].

У сучасних умовах інститут префекта повинен виконувати важливі функції в системі національної

безпеки держави. У багатьох країнах Європи префект координує діяльність поліції, пожежних служб, служб цивільного захисту та медичних підрозділів під час надзвичайних ситуацій [12]. Він відповідає за організацію кризових штабів, підготовку планів реагування та взаємодію з армією та спецслужбами. У періоди загроз (природні катастрофи, епідемії, соціальна нестабільність) префект отримує розширені повноваження для забезпечення публічного порядку та життєдіяльності регіону [13]. Для України, яка перебуває у стані війни, роль префекта в системі територіальної оборони та координації управлінських структур може стати одним із ключових напрямів реформування державного управління.

Треба зазначити, що перспективи законодавчого впровадження інституту префекта залежать від політичної волі, готовності парламенту до конституційних змін та необхідності завершення реформи децентралізації.

Сучасні проекти нормативно-правових актів передбачають створення трирівневої системи префектур, у якій префекти діють на рівні областей, округів та районів.

На наш погляд, закон, в перспективі, має включати:

- визначення статусу префекта як державного службовця;
- конкурсний порядок призначення;
- гарантії незалежності;
- механізми підзвітності;
- цифрові стандарти роботи та електронний документообіг [14];
- алгоритми взаємодії з місцевими радами;
- повноваження префекта у сфері кризового управління [16].

Впровадження інституту префекта створить більш передбачувану та структуровану систему

державного контролю, узгоджену з європейською адміністративною традицією.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що інститут префекта може стати дієвим механізмом зміцнення системи публічного управління в Україні за умови дотримання принципів децентралізації, законності, прозорості та підзвітності. Порівняльний аналіз досвіду Франції, Румунії та Албанії демонструє, що ефективність функціонування префектури визначається балансом між повноваженнями центральної влади та автономією місцевих громад. Впровадження інституту префекта в українських умовах має базуватися на чіткій нормативно-правовій базі, визначенні компетенцій, кадровій спроможності, політичній нейтральності та забезпеченні належного ресурсного підґрунтя. З огляду на воєнний стан та процеси відновлення, створення інституту префекта може посилити координацію між рівнями влади, забезпечити моніторинг реалізації державної політики в регіонах і підтримати стабільність публічного управління. Особливо важливим є впровадження прозорих процедур призначення та звільнення префектів, розробка механізмів запобігання політизації посад і створення системи професійного добору та навчання. Таким чином, інститут префекта має потенціал стати ключовим елементом ефективного публічного управління в Україні, який дозволить зберегти єдність державної політики, не порушуючи принципів місцевого самоврядування. Для цього необхідна не лише законодавча база, а й інституційна зрілість, що забезпечить результативну взаємодію між державою та громадами.

Подальші дослідження можуть зосередитися на емпіричному аналізі пілотних проєктів, оцінці очікуваних ефектів і ризиків, а також взаємодії префекта з громадами в умовах реформ і процесів відновлення.

Література

1. Голубова Д. В. Створення інституту префектури в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листоп. 2016 р.). Дніпро : Ун-т митної справи та фінансів, 2016. С. 64–66.
2. Кабінет Міністрів України. Офіційний портал реформ децентралізації. Префект буде державним службовцем, і ця посада не належатиме до політичних. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення 22.11.2025).
3. Vie-publique (упорядник). Територіальні громади: який контроль законності? URL: <https://www.vie-publique.fr> (дата звернення 22.11.2025).
4. Хорт І. В. Новели в системі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади на регіональному рівні. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України: матеріали всеукр. наук.-практ. конф.* (Херсон, 11–12 грудня 2015 р.). Херсон : Гельветика, 2015. С. 45–49.
5. Берчеану Б. Інститут префекта відповідно до румунських адміністративних реформ. *MPRA Paper*. 2019. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de> (дата звернення 22.11.2025).
6. Légifrance — Загальний кодекс територіальних громад. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr> (дата звернення 22.11.2025).
7. Профірою К. М., Негоїца І. К. Хто такий префект? Порівняльний аналіз професіоналізації та політизації інституту префекта в Румунії та Польщі. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2022. URL: <https://rtsa.ro> (дата звернення 22.11.2025).

8. Динка Д. Перспективи інституту префекта в Румунії. *Holistica*. 2017. URL: <https://holisticajournal.ro> (дата звернення 22.11.2025).
9. Джінді Н. Центральний орган державного управління на регіональному рівні: випадок Албанії. *Scientific Studies. Eastern European Journal*. 2022. URL: <https://journals.umcs.pl> (дата звернення 22.11.2025).
10. Негода В. Префект — державний службовець; позиція Мінрегіону щодо формату і неполітичності посади. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення 22.11.2025).
11. Vie-publique. Préfet et contrôle de légalité. URL: <https://www.vie-publique.fr/préfe>. (дата звернення 22.11.2025).
12. Хорт І. В., Сидоренко М. П. Децентралізація і контроль на регіональному рівні: роль префекта в Україні. *Журнал адміністративного права*. 2019. № 3. С. 23–32.
13. Легальність рішень органів місцевого самоврядування: європейський досвід. *Праці Європейського центру публічного управління*. 2020. С. 14–28.
14. Голубова Д. В., Романенко О. П. Інститут префекта в Україні: перспективи та виклики. *Актуальні проблеми публічного управління*. 2021. № 2. С. 50–63.
15. Хорт І. В. Роль префекта в координації державної політики: порівняльний аспект. *Науковий вісник Херсонського університету*. 2020. № 4. С. 12–21.
16. Dinka D. Transparency and accountability of prefects in Romania. *Holistica Journal*. 2018. URL: <https://holisticajournal.ro> (дата звернення 22.11.2025).
17. Profiroiu K., Negoită I. Professionalization of the Prefect in Poland. *RTSA*. 2021. URL: <https://rtsa.ro> (дата звернення 22.11.2025).
18. Djindi N. Institutional capacity of regional administration: the Albanian case. *Eastern European Journal*. 2022. URL: <https://journals.umcs.pl> (дата звернення 22.11.2025).
19. European Charter of Local Self-Government. *Council of Europe*. 1985. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government> (дата звернення 22.11.2025).
20. OECD. Public Governance Reviews: Regional Development and Local Governance. *OECD Publishing*. 2020. URL: <https://www.oecd.org/governance> (дата звернення 22.11.2025).

References

1. Holubova, D. V. *Establishment of the Prefecture Institution in Ukraine in the Context of European Integration Processes*. In: Current Issues of the Development of Law and the State under International Integration Processes: Proceedings of the International Scientific-Practical Conference (Dnipro, November 25, 2016). Dnipro: University of Customs and Finance, 2016, pp. 64–66.
2. Cabinet of Ministers of Ukraine / Official Portal of Decentralization Reform. *The Prefect Will Be a Civil Servant, and This Position Will Not Be Political*. Available at: <https://decentralization.gov.ua>
3. Vie-publique (ed.). *Local Authorities: What Type of Legality Control?* Available at: <https://www.vie-publique.fr>
4. Khort, I. V. *Novelties in the System of Interaction Between Local Self-Government Bodies and State Authorities at the Regional Level*. In: Trends and Priorities of Reforming Ukrainian Legislation: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific-Practical Conference (Kherson, December 11–12, 2015). Kherson: Helvetyka, 2015, pp. 45–49.
5. Berceanu, B. *The Institution of the Prefect According to Romanian Administrative Reforms*. MPRA Paper, 2019. Available at: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de>
6. Légifrance. *General Code of Local Authorities*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr>
7. Profiroiu, K. M., & Negoita, I. K. *Who Is the Prefect? A Comparative Analysis of the Professionalization and Politicization of the Prefect Institution in Romania and Poland*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2022. Available at: <https://rtsa.ro>
8. Dinca, D. *Perspectives of the Prefect Institution in Romania*. *Holistica*, 2017. Available at: <https://holisticajournal.ro>
9. Djindi, N. *The Central State Administration Body at the Regional Level: The Case of Albania*. *Scientific Studies / Eastern European Journal*, 2022. Available at: <https://journals.umcs.pl>
10. Nehoda, V. *The Prefect as a Civil Servant: The Position of the Ministry of Regional Development on the Format and Non-Political Nature of the Office*. Available at: <https://decentralization.gov.ua>
11. Vie-publique. *Prefect and Legality Control*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/préfe>
12. Khort, I. V., & Sydorenko, M. P. *Decentralization and Control at the Regional Level: The Role of the Prefect in Ukraine*. *Journal of Administrative Law*, 2019, no. 3, pp. 23–32.
13. *Legality of Decisions of Local Self-Government Bodies: European Experience*. Proceedings of the European Centre for Public Administration, 2020, pp. 14–28.
14. Holubova, D. V., & Romanenko, O. P. *The Prefect Institution in Ukraine: Prospects and Challenges*. *Current Issues of Public Administration*, 2021, no. 2, pp. 50–63.
15. Khort, I. V. *The Role of the Prefect in Coordinating State Policy: A Comparative Aspect*. *Scientific Bulletin of Kherson University*, 2020, no. 4, pp. 12–21.

16. Dinka, D. *Transparency and Accountability of Prefects in Romania*. Holistica Journal, 2018. Available at: <https://holisticajournal.ro>
17. Profiroiu, K., & Negoita, I. *Professionalization of the Prefect in Poland*. RTSA, 2021. Available at: <https://rtsa.ro>
18. Djindi, N. *Institutional Capacity of Regional Administration: The Albanian Case*. Eastern European Journal, 2022. Available at: <https://journals.umcs.pl>
19. *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe, 1985. Available at: <https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government>
20. OECD. *Public Governance Reviews: Regional Development and Local Governance*. OECD Publishing, 2020. Available at: <https://www.oecd.org/governance>

Стаття надійшла до редакції 25.11.2025