

УДК 342.5:351.74:347.963(477)

ПРЕФЕКТ І ПРОКУРОР У КОНСТИТУЦІЙНІЙ ДОКТРИНІ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ: КОНЦЕПЦІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО РОЗМЕЖУВАННЯ

Ігор Заяць

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна 79000
e-mail: ihor.zayats@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0009-0004-0509-0401*

Досліджено концептуальні та інституційні аспекти запровадження інституту префекта в Україні як елементу конституційної реформи, зокрема в контексті децентралізації та трансформації системи публічної влади. Проаналізовано генезу прокуратури в Україні – від її витоків у Російській імперії та репресивної ролі в радянський період до реформ, спрямованих на адаптацію до європейських стандартів після здобуття незалежності. Особливу увагу приділено поступовому переходу від функцій загального нагляду до моделі прокуратури як складової системи правосуддя, що було закріплено конституційними змінами 2016 р.

Основу статті становить доктринальний і порівняльно-правовий аналіз інституту префекта, який має замінити місцеві державні адміністрації та здійснювати нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування. На прикладі моделей Франції, Польщі та Румунії автор показує, що префект є типовим елементом унітарних держав із сильною виконавчою вертикаллю. Водночас український контекст – із його інституційною нестабільністю, політичною волатильністю та спадком централізованого управління – потребує обережного підходу до функціонального розмежування.

Обґрунтовано позицію, що префект не є наступником прокурора, а виступає окремим суб'єктом у новій системі стримувань і противаг. Порівняння їхньої конституційної природи, функцій, механізмів впливу та політичної відповідальності виявляє і спільні риси, і суттєві відмінності. Запропоновано доктринальну модель функціонального розмежування, яка зберігає незалежність прокуратури в кримінально-правовій сфері та передбачає адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування з боку префекта.

Розглянуто політичний вимір реформи, зокрема спротив громадськості, побоювання щодо надмірної централізації та ризику порушення автономії місцевого самоврядування. Наголошено на важливості правової визначеності, деполітизації та прозорих процедур призначення префектів для забезпечення легітимності реформи та її відповідності європейським стандартам. Висновки Венеційської комісії підтверджують необхідність чіткого функціонального розмежування та інституційного балансу.

Акцентовано, що запровадження інституту префекта, за умов належного нормативного оформлення та суспільного консенсусу, може посилити ефективність державного контролю без порушення принципів децентралізації та автономії місцевого самоврядування. Така реформа має бути не лише адміністративною, а й глибоко конституційною та політичною.

Ключові слова: конституційна реформа; децентралізація; реформа прокуратури; публічна влада; Венеційська комісія.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2025.81.135>

Постановка проблеми. В сучасних умовах трансформації публічної влади в Україні особливого значення набуває питання функціонального розмежування повноважень між органами державної влади, зокрема в контексті децентралізації та реформування прокуратури. Запропоноване в порядку законодавчої ініціативи запровадження інституту префектів, передбачене проєктом змін до Конституції України № 2217а (2015) [1], започаткувало широкі дискусії щодо територіальної організації держави та доктрини розподілу влад. Йдеться не лише про зміну адміністративної архітектури, а й про глибоку переоцінку конституційно-правового статусу органів публічної влади з метою реорганізації механізмів нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування. І хоча 29 серпня 2019 р. зазначений законопроект було відкликано, його базові ідеї, пов'язані з просуванням інституційної реформи децентралізації, й надалі активно обговорюються у науково-експертному середовищі.

Точкою «політичної біфуркації» стали трагічні події біля будівлі парламенту 31 серпня 2015 р. [2]. Усвідомлюючи загальнодоцільність запровадження інституту префекта, представники громадянського суспільства активно виступили проти внесення змін до ст. 133 Конституції України. Суспільство виявилось неготовим сприйняти нову модель територіальної організації держави – і в цьому був свій резон. Гібридна війна, що тривала на той час, суттєво впливала на політичне підґрунтя, що негативно позначалося на сприйнятті промоцій авторів законопроекту. Відверта антидержавна позиція широкого кола політиків, експертів і громадських діячів, які згодом виявилися інструментами реалізації цілей гібридної війни, викликала занепокоєння громадськості. В широких верствах населення панувало відчуття недовіри та розчарування щодо багатьох ініціатив органів публічної влади. Реорганізація територіального устрою не сприймалася як частина реформи децентралізації, а розглядалася крізь призму «сприяння агресору в легалізації окупованих ним територій України». Однією з форм такого спротиву стала петиція до Президента України: *«Збережемо Запорізьку область! Збережемо обласний устрій України!»* [3]. У цьому випадку реформа територіального устрою, як невід'ємний сателіт системної реформи децентралізації, зіткнулася з кризою легітимності, яку лаконічно можна описати латинським крилатим виразом *«Pro bono publico – sed populus ignorat»* (заради загального блага – але народ цього не розуміє) або сучасним афоризмом: *«Народ не боїться змін – він боїться, що зміниться на гірше»*.

Уряд допустив стратегічний прорахунок, не забезпечивши системного інформування громадськості щодо базових положень реформи децентралізації. Водночас політична ситуація у державі не сприяла її ефективній реалізації. Органи публічної влади виявилися неспроможними до системної протидії спротиву, що виник у низці регіонів. Причинами цього стали зміна меж районів, ліквідація усталених адміністративних структур, а також загроза місцевій ідентичності. Додатковими чинниками стали поширення сепаратистських настроїв, політична нестабільність, корупція та інформаційна дестабілізація, зокрема у формі кібератак на державні інституції, втручання у виборчі процеси та підриву довіри до органів державної влади.

Пропоновані зміни в 2015 р. були об'єктивно зумовлені логікою реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [4], яка стала інструментом і стратегічним дороговказом для реформування державного управління. Виконання положень цієї Угоди відкриває перспективу набуття Україною повноправного членства в ЄС. Однією з головних вимог є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу. В контексті формування зовнішньополітичного курсу України Президентом

схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [5], яка передбачає реалізацію конституційної реформи, зокрема в частині децентралізації. Як зазначено в Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління, забезпечення інституційної спроможності місцевого самоврядування, побудова ефективної системи територіальної організації влади, а також повна імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидиарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевих громад.

У контексті реформи децентралізації особливу увагу приділено забезпеченню органами центральної влади головних функцій держави – в галузі оборони, зовнішньої політики, національної безпеки, верховенства права, а також дотримання прав і свобод людини. З метою здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування запропоновано запровадити інститут префектів. Проектом передбачалося, що префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. До повноважень префекта належить зупинення дії актів органів місцевого самоврядування у разі їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Запровадження інституту префекта не мало перетворитись на механічну заміну місцевих державних адміністрацій у районах і областях, у Києві та Севастополі. Його функції – зокрема нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування, координація діяльності територіальних органів виконавчої влади, ініціювання конституційного контролю – значною мірою перетинаються з тими, які традиційно виконувала прокуратура. Це породжує потребу в доктринальному осмисленні: чи є префект функціональним наступником прокурора в системі публічної влади, чи ж ідеться про нову модель інституційного балансу?

Метою цієї статті є аналіз витоків, завдань і повноважень інституту префекта в контексті конституційної доктрини розподілу влад, а також дослідження впливу його запровадження на реформу прокуратури. Особливу увагу приділено порівняльно-правовому аналізу, висновкам Венеційської комісії, політичному контексту реформи та її сприйняттю громадянським суспільством і міжнародними партнерами України. Автор прагне запропонувати нову доктринальну модель функціонального розмежування, яка відповідатиме і принципам верховенства права, і викликам сучасного державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика розмежування функцій прокурора і префекта в контексті доктрини поділу влад дедалі активніше обговорюється в науковому та експертному середовищі, особливо з огляду на конституційну реформу та процес децентралізації в Україні. Українські дослідники, зокрема В. Шаповал, М. Савчин, О. Фріс, аналізували трансформацію інституту прокуратури, наголошуючи на необхідності відмови від радянської моделі загального нагляду на користь європейської моделі прокуратури як складової системи правосуддя. Водночас інститут префекта, хоч і менш досліджений, привертає увагу науковців: В. Кубійда, О. Батанов, А. Ткачук, Є. Мінакова розглядають його потенціал у забезпеченні адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування. Венеційська комісія у своїх висновках 2001, 2006, 2010–2015 рр. послідовно критикувала надмірну компетенцію прокуратури та підтримувала ідею функціонального розмежування повноважень. Водночас порівняльно-правовий і доктринальний аналіз префекта як функціонального контрапункту прокурора залишається недостатньо розробленим, що зумовлює потребу у формуванні цілісної концепції інституційного балансу, заснованого на принципах верховенства права, децентралізації та правової визначеності.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. На відміну від пропонованого інституту префекта, інститут прокуратури міг похвалитися довготривалим існуванням. Розвиток прокуратури характеризується складною історією, що відображає трансформації державного устрою, політичного режиму та правової системи. Його витoki сягають часів Російської імперії, коли за Петра I у 1722 р. було створено посаду генерал-прокурора як «ока государева», покликаною здійснювати нагляд за діяльністю державного апарату. Від самого початку прокуратура формувалася як інструмент централізованого контролю, що мав забезпечувати єдність державної політики та підпорядкування місцевих органів центральній владі.

У радянський період прокуратура остаточно набула рис репресивного органу, що здійснював загальний нагляд за дотриманням законності в усіх сферах суспільного життя. Вона стала важливим елементом вертикалі влади, підпорядкованої партійному керівництву, і виконувала функції, які виходили далеко за межі класичного розуміння прокурорського нагляду в демократичних правових системах.

Після проголошення незалежності України в 1991 р. об'єктивно постало питання реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів. Ця проблема поступово ставала предметом обговорення і в політичних, і в експертних колах. Первинна редакція Конституції України 1996 р. закріплювала за прокуратурою функції підтримання державного обвинувачення у суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також за додержанням прав і свобод людини.

Однак така широка компетенція прокуратури неодноразово ставала предметом критики з боку міжнародних організацій, зокрема Венеційської комісії, яка вказувала на необхідність обмеження функцій прокуратури відповідно до європейських стандартів.

У своєму висновку 2001 р. щодо Закону України «Про прокуратуру» Венеційська комісія зазначила, що українська прокуратура зберігає риси радянської моделі, зокрема функцію загального нагляду, яка суперечить європейським стандартам [6]. Висновок 2006 р. прямо акцентував на необхідності обмежити функції прокуратури лише сферою кримінального переслідування, виключивши функції загального нагляду [7]. У низці висновків Венеційської комісії за період 2010–2013 рр., що стосувалися проєктів змін до Конституції України та законодавства про прокуратуру, неодноразово підкреслювалося, що прокуратура не повинна залишатися «загальним наглядовим органом» і має бути інтегрована в систему правосуддя відповідно до європейських стандартів [8–9].

Початком системного реформування прокуратури України відповідно до стандартів Європейського Союзу стала Революція гідності 2014 р. Саме тоді, під впливом суспільного запиту на європейську інтеграцію та демонтаж радянської моделі прокуратури, розпочалася масштабна трансформація цього інституту. З прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» започатковано перехід до моделі прокуратури як частини системи правосуддя, а не органу загального нагляду [10]. Це був перший серйозний крок до адаптації прокуратури до європейських стандартів. У 2016 р. внесено зміни до Конституції України, які остаточно закріпили нову роль прокуратури, вилучивши з Основного Закону положення про загальний нагляд та інші невластивні функції. Розпочалась атестація прокурорів, що стало частиною очищення та оновлення кадрового складу органів прокуратури відповідно до принципів доброчесності, професійності та незалежності [11]. Після ухвалення нового Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру», Венеційська

комісія позитивно оцінила скасування функції загального нагляду, однак висловила занепокоєння щодо збереження певних надмірних повноважень, зокрема у сфері представництва інтересів держави в суді [12]. Проте в 2021 р. у спільному висновку з Генеральною дирекцією Європейської комісії з прав людини (DG I) Венеційська комісія знову звернула увагу на необхідність забезпечення незалежності прокурорів та обмеження впливу виконавчої влади на призначення Генерального прокурора [13].

Внесені зміни до Конституції України (від 02.06.2016 № 1401-VIII) кардинально змінили вектор діяльності прокуратури і через наділення її іншими функціями, і віднесення прокуратури до розділу «Правосуддя» [14]. Було суттєво звужено повноваження цього органу, зосередивши їх переважно на кримінальному переслідуванні та підтриманні публічного обвинувачення. Попри це, питання остаточного розмежування функцій прокуратури з іншими органами державної влади залишається відкритим. У цьому контексті запровадження інституту префектів, які мають здійснювати нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування, виглядає як логічне продовження процесу реформування прокуратури. Водночас це породжує нові виклики, пов'язані з необхідністю доктринального осмислення меж і змісту функцій обох інституцій у системі стримувань і противаг.

Проект Закону України № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» передбачав запровадження інституту префекта як нового суб'єкта публічної влади, що має замінити місцеві державні адміністрації. Згідно з проектом, префект призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України і виконує функції представника держави в регіонах. Основні повноваження префекта включають: координацію діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади; нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України; право зупиняти акти органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду; подання до Конституційного Суду України щодо неконституційності актів органів місцевого самоврядування.

Ці повноваження значною мірою перетинаються з тими, які раніше виконувала прокуратура, особливо в частині нагляду за законністю. Отож префект постає як новий інструмент державного контролю, що має забезпечити єдність державної політики на місцях, але не в особі прокурора, а в особі політично відповідального представника виконавчої влади.

У своєму попередньому висновку щодо проекту змін до Конституції України в частині децентралізації влади, Венеційська комісія (Європейська комісія «За демократію через право») загалом позитивно оцінила запропоновані нововведення, включно із запровадженням інституту префекта. Зміни до Конституції України щодо децентралізації влади, включаючи запровадження інституту префекта, є загалом сумісними із європейськими стандартами, однак потребують уточнень для забезпечення балансу між централізованим наглядом і автономією місцевого самоврядування.

Комісія визнала, що запропоновані зміни «в основному відповідають» стандартам Хартії. Особливо схвально сприйнято ліквідацію наглядових повноважень Генерального прокурора, що відповідало європейським стандартам розмежування функцій. Окрім того, Комісія рекомендувала, щоб звільнення префекта здійснювалося Президентом лише за поданням Кабінету Міністрів, аби уникнути надмірної концентрації повноважень у руках глави держави. Також запропоновано чітко закріпити, що правове регулювання має здійснюватися виключно законом, а не підзаконними актами. Комісія наголосила на необхідності запобігання надмірному втручання префектів у діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема через чітке визначення меж їхніх повноважень.

Запровадження інституту префекта викликає низку запитань: Чи не призведе це до надмірної концентрації влади в руках Президента? Чи не буде порушено принцип автономії місцевого самоврядування? Яким чином забезпечити баланс між контролем і самоврядністю? Ці питання потребують глибокого доктринального осмислення, зокрема в контексті порівняльного аналізу з іншими правовими системами.

Інститут префекта має глибокі історичні корені у Франції, де він був запроваджений ще за Наполеона Бонапарта як інструмент централізованого управління. Французький префект є представником центральної влади в регіоні, відповідальним за реалізацію державної політики, координацію діяльності державних служб і нагляд за законністю дій місцевих органів.

У Польщі функціональним аналогом префекта є воєвода – представник уряду у воєводстві, який має повноваження з нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема право зупиняти їхні акти та звертатися до адміністративного суду.

У Румунії префект також є представником уряду в повіті, відповідальним за дотримання законності та координацію діяльності територіальних органів виконавчої влади. Водночас, на відміну від прокурора, префект не має повноважень у сфері кримінального переслідування чи представництва в суді.

У Німеччині, яка є федеративною державою, інститут префекта відсутній. Контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється через адміністративну юстицію та інші механізми, що забезпечують баланс між федеральним центром і землями.

Порівняльний аналіз свідчить, що інститут префекта є типовим для унітарних держав із сильною централізованою виконавчою владою. Його запровадження в Україні має враховувати не лише функціональну доцільність, а й конституційні принципи децентралізації, субсидіарності та верховенства права.

Запровадження інституту префекта в Україні передбачає не лише адміністративну реформу, а й глибоку трансформацію функціонального ландшафту публічної влади. Особливої уваги потребує співвідношення повноважень префекта і прокурора (див.: таблиця 1), оскільки обидва інститути історично виконували функції нагляду за законністю, хоча з різними акцентами та в різних правових площинах.

Таблиця 1

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА І ПРЕФЕКТА

Критерій І.	Прокурор ІІ.	Префект ІІІ.
Конституційно-правова природа	Незалежний орган, що здійснює публічне обвинувачення та представництво інтересів держави	Представник виконавчої влади, призначений Президентом
Основна функція	Кримінальне переслідування, підтримання обвинувачення, представництво інтересів держави в суді	Координація виконавчої влади на місцях, нагляд за законністю актів ОМС
Контроль за ОМС	Обмежений після реформи 2016 р.; раніше здійснював загальний нагляд	Має право зупиняти акти ОМС і звертатися до суду або КСУ
Політична залежність	Формально незалежний, але підзвітний Генеральному прокурору	Призначається Президентом, діє у межах виконавчої вертикалі

Сфера відповідальності	Судова влада, кримінальне провадження, захист прав і свобод	Виконавча влада, адміністративний нагляд, забезпечення єдності державної політики
Механізми впливу	Судові інструменти, представництво в суді	Адміністративні інструменти, зупинення актів, подання до КСУ

Цей аналіз свідчить, що функції префекта і прокурора частково перетинаються, але мають різну природу та спрямованість. Прокурор діє у межах правосуддя, тоді як префект – у сфері виконавчої влади. Водночас передача частини функцій нагляду за законністю від прокуратури до префектури є логічним кроком у процесі деполітизації та спеціалізації державних інституцій.

Однак така трансформація потребує чіткого функціонального розмежування, щоб уникнути дублювання повноважень, конфліктів юрисдикції та порушення принципу поділу влади. Зокрема, слід забезпечити, щоб префект не втручався у сферу кримінального переслідування, а прокурор – у сферу адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Запровадження інституту префекта в Україні не є суто адміністративною або технічною реформою – воно має виразну політичну складову, що відображає боротьбу між централізаційними та децентралізаційними тенденціями в українській державності. В цьому контексті префект постає як інструмент посилення вертикалі виконавчої влади, що викликає неоднозначну реакцію і в політичному середовищі, і серед громадянського суспільства.

З одного боку, ініціатива щодо запровадження префектів декларується як логічне продовження реформи децентралізації, покликане забезпечити ефективний нагляд за законністю на місцях та уніфікацію державної політики. З іншого боку, критики вбачають у цій ініціативі спробу реанімації централізованого контролю, що суперечить принципам субсидіарності та автономії місцевого самоврядування.

Політична напруга навколо законопроекту № 2217а, зокрема події 31 серпня 2015 р. біля Верховної Ради, коли під час голосування за зміни до Конституції відбулися масові протести, свідчить про глибоку поляризацію суспільства щодо цієї ініціативи. Опоненти реформи вбачали в ній загрозу федералізації або надмірного посилення президентської влади, що могло б призвести до зловживань у регіонах.

Окрім того, політична складова проявляється у механізмі призначення префекта: за проектом, він призначається Президентом за поданням Кабінету Міністрів, що створює ризики політичної залежності та використання префектів як інструменту впливу на місцеву політику. В цьому контексті виникає питання: чи не стане префект «новим губернатором» із розширеними повноваженнями, але без належних механізмів підзвітності?

Водночас у політичному дискурсі простежується спроба легітимізувати інститут префекта як європейську практику, зокрема через посилення на французьку модель. Проте, як свідчить порівняльно-правовий аналіз, у країнах ЄС інститут префекта функціонує в умовах усталених демократичних традицій, незалежної судової влади та ефективного парламентського контролю. В українських реаліях, де інституційна слабкість і політична волатильність залишаються актуальними, механізми стримувань і противаг потребують особливої уваги.

Отож політична складова запровадження інституту префекта є головною для розуміння потенційних наслідків цієї реформи. Вона вимагає не лише юридичного,

а й політико-правового аналізу, що враховує баланс між централізацією та децентралізацією, між ефективністю управління та демократичною легітимністю.

Частина громадських організацій, зокрема Центр політико-правових реформ, підтримує ідею запровадження префектів як крок до європейських стандартів управління. Водночас вони наголошують на необхідності: внесення змін до Конституції після завершення війни; ухвалення нової редакції Закону «Про місцеві державні адміністрації»; забезпечення прозорого конкурсного добору префектів; деполітизації посад та підзвітності префектів; дотримання принципів належного врядування (професійність, неупередженість, підзвітність) [15]. У наукових публікаціях та експертних оцінках висловлюються побоювання щодо: надмірної концентрації влади в руках префектів; ризику політичного впливу на призначення та діяльність префектів; конфлікту з принципами децентралізації, якщо префекти не матимуть чітко визначених повноважень та обмежень.

Висновки. Запровадження інституту префекта в Україні є не лише адміністративною інновацією, а й глибоким доктринальним викликом для системи публічної влади. В контексті трансформації функцій прокуратури, яка історично виконувала функції загального нагляду, префект постає як потенційний функціональний наступник у сфері контролю за законністю дій органів місцевого самоврядування.

Порівняльно-правовий аналіз свідчить, що інститут префекта є типовим для унітарних держав із сильною виконавчою вертикаллю, однак його ефективність залежить від чіткого розмежування повноважень, політичної нейтральності та правових гарантій автономії місцевого самоврядування. В українських умовах, де інституційна стабільність ще формується, особливо важливо забезпечити баланс між централізованим наглядом і децентралізованим управлінням.

Венеційська комісія загалом підтримала ідею запровадження префектів, але наголосила на необхідності обмеження політичного впливу та забезпечення правової визначеності. Громадянське суспільство України також демонструє обережний оптимізм, поєднаний із вимогами до прозорості, підзвітності та дотримання принципів належного врядування.

У цьому контексті пропонується розглядати інститут префекта не як конкурента прокуратури, а як елемент нової моделі функціонального розмежування, в якій кожен орган виконує чітко визначену роль у системі стримувань і противаг. Така модель має ґрунтуватися на:

- деполітизації інституту префекта;
- нормативному закріпленні меж повноважень;
- збереженні незалежності прокуратури в межах її кримінально-правової компетенції;
- посиленні судового контролю за діями обох інституцій.

Запровадження інституту префекта може стати важливим кроком до модернізації публічної влади в Україні, за умови, що воно буде здійснене з урахуванням європейських стандартів, на основі широкого суспільного консенсусу та з повагою до конституційних принципів.

Список використаних джерел

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а (*Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Президент України*). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
2. Радіо Свобода. (2 вересня 2015). Нацгвардія: унаслідок сутичок 31 серпня біля Верховної Ради загинули 3 бійці. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/27220382.html>.

3. Офіційне інтернет-представництво Президента України : Електронна петиція «Збережемо Запорізьку область! Збережемо обласний устрій України!». URL: <https://petition-president.gov.ua/petition/14037>.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
5. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
6. Венеційська комісія. *Opinion on the Law on the Office of the General Prosecutor of Ukraine* (CDL(2001)134). Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=181&year=all>.
7. Венеційська комісія. *Opinion on the Draft Law of Ukraine Amending the Constitutional Provisions on the Procuracy* (CDL-AD(2006)029). Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). 2006. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)029-e029-e\)029-e\)029-e\)029-e\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)029-e029-e)029-e)029-e)029-e)029-e)029-e).
8. Венеційська комісія. *Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine* (CDL-AD(2010)-044). Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). 2010. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)-044-e044-e\)044-e\)044-e\)044-e\)044-e\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)-044-e044-e)044-e)044-e)044-e)044-e)044-e).
9. Венеційська комісія та Генеральна дирекція з прав людини та верховенства права Ради Європи. *Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine* (CDL-AD(2013)025). 2013. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)025-e025-e\)025-e\)025-e\)025-e\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)025-e025-e)025-e)025-e)025-e)025-e)025-e).
10. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
11. Офіс Генерального прокурора. (2025). *Результати реформування прокуратури*. Офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора України. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/-rezultati-reformuvannya-prokuraturi>.
12. Венеційська комісія. *Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine Regarding the Judiciary* (CDL-AD(2015)027). 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)027-e007-e\)007-e\)007-e\)007-e\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)027-e007-e)007-e)007-e)007-e)007-e)007-e).
13. Венеційська комісія. *Opinion on the Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts Concerning the Procedure for Electing Members of the High Council of Justice* (CDL-PI(2021)004). 2021. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)004-e004-e\)004-e\)004-e\)004-e\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)004-e004-e)004-e)004-e)004-e)004-e)004-e).
14. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
15. Центр політико-правових реформ. (17 січня 2023). *Заява громадських організацій щодо перспектив запровадження префектів*. URL: <https://pravo.org.ua/zayava-gromadskiyh-organizatsiy-shhodo-perspektyv-zaprovadzhennya-prefektiv/>.

References

1. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) (01.07.2015). No. 2217a [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power) No. 2217a of 01.07.2015]. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
2. Radio Svoboda. (September 2 2015). *Natsgvardiia: unaslidok sutchok 31 serpnia bila Verkhovnoi Rady zahynuly 3 biitsi*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/news/-27220382.html>.

3. Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezidenta Ukrainy : E-lektronna petytsiia “Zberezheмо Zaporizku oblast! Zberezheмо oblasnyi ustriї Ukrainy!”. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/14037>.
4. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odnoi storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarynstvom z atomnoi enerhii i yikhniamy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 2014, 75(1), 83. St. 2125.
5. *Ofitsiyni visnyk Prezydenta Ukrainy*, 2015, 2, 14. St. 154.
6. Veneziiska komisiia. (2001). *Opinion on the Law on the Office of the General Prosecutor of Ukraine (CDL(2001)134)*. Yevropeiska komisiia “Za demokratiu cherez pravo” (Veneziiska komisiia). Retrieved from <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=181&year=all>.
7. Veneziiska komisiia. (2006). *Opinion on the Draft Law of Ukraine Amending the Constitutional Provisions on the Procuracy (CDL-AD(2006)029)*. Yevropeiska komisiia “Za demokratiu cherez pravo” (Veneziiska komisiia). Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)029-e).
8. Veneziiska komisiia. (2010). *Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine (CDL-AD(2010)044)*. Yevropeiska komisiia “Za demokratiu cherez pravo” (Veneziiska komisiia). Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)044-e).
9. Veneziiska komisiia ta Heneralna dyrektsiia z prav liudyny ta verkhovenstva prava Rady Yevropy. (2013). *Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine (CDL-AD(2013)025)*. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)025-e).
10. Pro prokuraturu : Zakon Ukrainy (14 zhovt. 2014 r.). No. 1697-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2015, 2–3, St. 12.
11. Ofis Heneralnoho prokurora. (2025). *Rezultaty reformuvannia prokuratury*. Retrieved from <https://gp.gov.ua/ua/posts/rezultati-reformuvannya-prokuraturi>.
12. Veneziiska komisiia. (2015). *Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine Regarding the Judiciary (CDL-AD(2015)027)*. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)027-e).
13. Veneziiska komisiia. (2021). *Opinion on the Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts Concerning the Procedure for Electing Members of the High Council of Justice (CDL-PI(2021)004)*. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)004-e).
14. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia) : Zakon Ukrainy (2 cherv. 2016 r.). No. 1401-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2016, 28, St. 532.
15. Tsentr polityko-pravovykh reform. (January 17 2023). *Zaia-va hromadskykh orhanizatsii shchodo perspektyv zaprovadzhennia prefektiv*. Retrieved from <https://pravo.org.ua/zayava-gromadskykh-organizatsij-shhodo-perspektyv-zaprovadzhennya-prefektiv/>.

**PREFECT AND PROSECUTOR IN THE CONSTITUTIONAL
DOCTRINE OF SEPARATION OF POWERS:
THE CONCEPT OF FUNCTIONAL DIFFERENTIATION**

Ihor Zaiats

*Ivan Franko National University of Lviv
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000
e-mail: ihor.zayats@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0009-0004-0509-0401*

This article investigates the conceptual and institutional implications of introducing the prefect institution in Ukraine as part of constitutional reform, particularly in the context of decentralization and the transformation of public authority. The author analyzes the historical evolution of the prosecutor's office in Ukraine, from its origins in the Russian Empire and its Soviet-era role as a tool of centralized control, to its post-independence reform aligned with European standards. The study highlights the gradual shift from general oversight functions to a justice-oriented model, culminating in the 2016 constitutional amendments that redefined the prosecutor's role.

The core of the article is a doctrinal and comparative legal analysis of the proposed prefect institution, which is envisioned to replace local state administrations and assume oversight over the legality of acts issued by local self-government bodies. Drawing on models from France, Poland, and Romania, the author demonstrates that the prefect is a typical feature of unitary states with strong executive verticals. However, the Ukrainian context – marked by institutional fragility, political volatility, and the legacy of centralized governance – requires a nuanced approach to functional differentiation.

The article argues that the prefect should not be seen as a successor to the prosecutor but as a distinct actor within a rebalanced system of checks and balances. A detailed comparison of their constitutional nature, functions, mechanisms of influence, and political accountability reveals overlapping areas, particularly in legality oversight, but also fundamental differences in institutional logic. The author proposes a doctrinal model of functional separation that preserves prosecutorial independence in criminal matters while assigning administrative supervision to politically accountable prefects.

The study also addresses the political dimension of the reform, including public resistance, concerns about centralization, and the risk of undermining local autonomy. It emphasizes the importance of legal clarity, depoliticization, and transparent appointment procedures to ensure legitimacy and compliance with European standards. The Venice Commission's assessments are cited to support the need for functional differentiation and institutional balance.

Ultimately, the article concludes that the introduction of prefects, if properly designed and implemented, could enhance the effectiveness of state oversight without compromising the principles of decentralization and the autonomy of local self-government. This requires a careful calibration of powers, legal safeguards, and societal consensus, making the reform not merely administrative but deeply constitutional and political in nature.

Keywords: constitutional reform; decentralization; prosecutor's office reform; public authority; Venice Commission.

*Стаття: надійшла до редакції 10.10.2025
прийнята до друку 21.10.2025*