



Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.97

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.16617804>

Контрольна функція прокуратури у сфері дотримання адміністративного законодавства органами публічної адміністрації

Сірко Вікторія Сергіївна

к.ю.н., доцент,

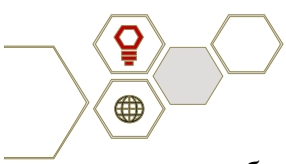
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,

Одеський державний університет внутрішніх справ,

<https://orcid.org/0000-0003-4897-3533>

Прийнято: 08.07.2025 | Опубліковано: 19.07.2025

Анотація. Мета статті полягає у дослідженні контрольної функції прокуратури в аспекті дотримання адміністративного законодавства з боку органів публічної адміністрації. У роботі застосовано методи системного аналізу, формально-юридичний метод, порівняльно-правовий підхід, що дозволяє здійснити комплексне осмислення сутності прокурорського контролю у сфері публічного управління. Здійснено аналіз чинного законодавства України, що регулює функціонування органів прокуратури, а також практики їхнього застосування у взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Встановлено, що незважаючи на реформування органів прокуратури, механізми їхнього впливу на суб'єктів владних повноважень залишаються актуальними та потребують подальшого вдосконалення. У статті окреслено форми реалізації контрольної функції, визначено типові порушення адміністративного законодавства, що фіксуються у практиці прокурорського реагування. Особливу увагу приділено проблемі ефективності виконання актів прокурорського реагування, зокрема подань та вимог, а також



способам посилення впливу прокуратури в умовах демократичного врядування. Розкрито взаємозв'язок між контрольними повноваженнями прокуратури та правом громадян на належне адміністративне обслуговування, що закріплено як у національному законодавстві, так і в міжнародних правових стандартах (Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», Європейська хартія місцевого самоврядування) [1; 2; 3]. У результаті дослідження запропоновано низку рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері прокурорського нагляду за діяльністю органів публічної адміністрації. Зокрема, йдеться про необхідність підвищення правової визначеності процедур прокурорського контролю та забезпечення обов'язковості розгляду актів реагування органами публічної влади [4; 5].

Ключові слова: *прокуратура, контрольна функція, адміністративне законодавство, публічна адміністрація, прокурорський нагляд, правова держава, захист прав людини, Конституція України, принцип верховенства права, органи виконавчої влади.*

The Prosecutorial Oversight Function in the Field of Administrative Law Compliance by Public Administration Bodies

Sirko Viktoriya

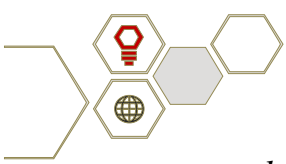
Candidate of Law, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines,

Odessa State University of Internal Affairs,

<https://orcid.org/0000-0003-4897-3533>

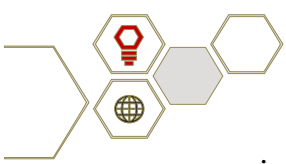
Abstract. *The purpose of the article is to examine the oversight function of the prosecution service in the context of ensuring compliance with administrative law by public administration bodies. The study applies methods of systems analysis, the formal-legal method, and a comparative legal approach, which together enable a*



comprehensive understanding of the nature of prosecutorial control in the sphere of public governance. The article analyzes the current legislation of Ukraine regulating the functioning of the prosecution service, as well as the practical application of such regulations in interactions with executive authorities and local self-government bodies. It is established that despite the ongoing reform of the prosecution authorities, the mechanisms of their influence on public power entities remain relevant and require further improvement. The article outlines the forms of implementation of the oversight function and identifies common violations of administrative law recorded in prosecutorial practice. Special attention is given to the effectiveness of implementing prosecutorial response measures, particularly submissions and demands, and to ways of strengthening the impact of the prosecution service under democratic governance. The relationship between prosecutorial oversight powers and citizens' right to proper administrative service is revealed, as enshrined in both national legislation and international legal standards (the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Public Prosecutor's Office," the European Charter of Local Self-Government) [1; 2; 3]. Based on the findings, a series of recommendations are proposed to improve legislation regarding prosecutorial supervision over the activities of public administration bodies. In particular, emphasis is placed on the need to enhance the legal certainty of prosecutorial control procedures and to ensure the mandatory consideration of prosecutorial acts by public authorities [4; 5].

Keywords: *prosecution, oversight function, administrative law, public administration, prosecutorial supervision, rule of law, human rights protection, Constitution of Ukraine, principle of the rule of law, executive authorities.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах реформування системи публічної адміністрації в Україні, зростає потреба у забезпеченні ефективного контролю за дотриманням адміністративного законодавства. Одним із ключових суб'єктів, уповноважених на здійснення такого контролю, є прокуратура, яка виконує важливу функцію в системі гарантування законності. Зміни в законодавстві, зокрема після прийняття Закону України «Про прокуратуру» 2014

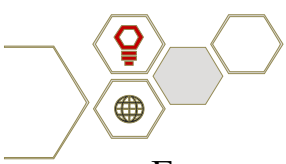


року, істотно трансформували обсяг і характер контрольних повноважень прокуратури, що зумовлює необхідність повторного наукового осмислення її ролі в адміністративно-правовому механізмі [2].

Незважаючи на спроби реформування, численні факти порушення прав громадян, пов'язані з неналежною діяльністю органів публічної влади, продовжують мати місце. Прокуратура залишається інституцією, спроможною забезпечити належний рівень контролю за актами і діями виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [4; 5]. Водночас ефективність реалізації цієї функції залежить від правової визначеності її інструментів, а також від злагодженої взаємодії прокуратури з іншими державними структурами.

Таким чином, проблема визначення меж, форм і способів здійснення контрольної функції прокуратури в умовах оновленого адміністративно-правового середовища залишається актуальною як у науковому, так і в прикладному вимірі. Вона потребує ґрунтовного аналізу з урахуванням принципів верховенства права, юридичної визначеності, пропорційності та дотримання прав людини, закріплених у Конституції України [1] та міжнародних правових актах [3]. Крім того, ефективний прокурорський нагляд у сфері публічного адміністрування сприяє зміцненню принципу верховенства права, визначеного в Конституції України як основоположного для всіх органів державної влади [1]. як незалежного органу стає запобіжником протиправної поведінки суб'єктів владних повноважень та гарантом захисту публічного інтересу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика реалізації контрольної функції прокуратури у сфері публічного адміністрування перебуває в полі наукової уваги вже тривалий час. Значний внесок у її дослідження зробили такі вчені, як Шевченко І.О., який розглядає прокурорський нагляд як інструмент захисту публічного інтересу [4]; Панова М.С., яка аналізує трансформацію наглядових повноважень прокуратури в контексті адміністративної реформи [5];



Гаврилюк О.О., яка порушує питання ефективності прокурорського реагування у справах щодо органів місцевого самоврядування [6].

Варфоломеєва А.О. досліджує проблеми правової невизначеності форм реагування прокурора на порушення адміністративного законодавства [7], а Тимченко Л.М. зосереджується на порівняльному аналізі прокурорського контролю в Україні та державах ЄС [8].

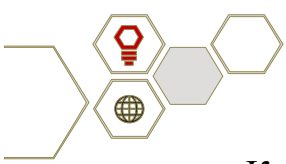
Крім того, у працях Гнатишиної Н.В. висвітлюється концепт взаємодії прокуратури з іншими суб'єктами адміністративного процесу [9], а Лазаренко В.І. акцентує увагу на теоретико-правовому обґрунтуванні функції нагляду в умовах децентралізації [10].

Попри значну кількість публікацій, більшість із них зосереджуються на загальнотеоретичних аспектах або аналізують прокуратуру в контексті кримінального права. Недостатньо уваги приділено саме адміністративно-правовим засадам реалізації контрольної функції прокуратури, ефективності відповідних інструментів та їхньому практичному застосуванню в умовах дії оновленого законодавства. Це створює наукову нішу, яку має заповнити дана стаття.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Незважаючи на наявність значного масиву наукових досліджень, низка важливих аспектів реалізації контрольної функції прокуратури у сфері дотримання адміністративного законодавства залишається недостатньо розкритою. Зокрема, відсутнє чітке наукове уявлення про межі допустимого прокурорського втручання у діяльність органів публічної адміністрації в умовах децентралізації та розвитку принципу автономії місцевого самоврядування [10].

Недостатньо висвітлено питання правової визначеності форм прокурорського реагування, таких як подання чи вимога, їхньої обов'язковості для виконання та правових наслідків ігнорування зазначених документів [7]. Брак системного аналізу призводить до неоднозначного тлумачення цих інструментів у практиці правозастосування.



Крім того, вимагає оновлення підходів до розуміння співвідношення між контрольними повноваженнями прокуратури та юрисдикцією адміністративних судів. Зростання ролі судового контролю не скасовує значущості прокурорського нагляду, проте потребує чіткішого розмежування їхніх функцій [4; 6].

Також досі не розроблено єдиних критеріїв оцінки ефективності реалізації контрольної функції прокуратури, що ускладнює як наукову, так і практичну оцінку результативності наглядової діяльності.

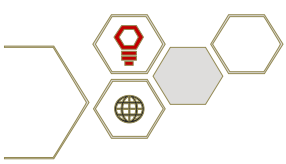
У зв'язку з цим, ця стаття має на меті заповнити наявні прогалини, сформулювати обґрунтовані підходи до визначення правових меж прокурорського контролю, систематизувати форми прокурорського реагування та окреслити механізми посилення їх впливу в межах адміністративно-правового регулювання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є всебічне дослідження контрольної функції прокуратури у сфері дотримання адміністративного законодавства органами публічної адміністрації в контексті сучасного нормативно-правового регулювання та адміністративної реформи.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішення таких конкретних завдань:

- розкрити правову природу та зміст контрольної функції прокуратури у публічно-правовому механізмі;
- визначити форми, засоби та процедури реалізації прокурорського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- охарактеризувати типові порушення адміністративного законодавства, які стають об'єктом прокурорського реагування;
- проаналізувати ефективність механізмів реагування прокуратури, зокрема подань, вимог і звернень;



- оцінити правову визначеність чинного регулювання наглядових повноважень;
- обґрунтувати необхідність удосконалення законодавства та розробити рекомендації щодо посилення впливу прокуратури у межах принципу верховенства права та поваги до публічного інтересу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Контрольна функція прокуратури є невід’ємною частиною системи забезпечення законності у сфері публічного управління. Вона покликана гарантувати дотримання органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими суб’єктами публічного права конституційних норм, принципу верховенства права та прав і свобод людини.

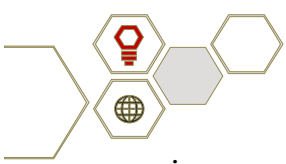
Юридичною основою реалізації контрольної функції виступають положення статті 121 Конституції України, згідно з якими прокуратура здійснює нагляд за дотриманням прав і свобод людини, а також інші повноваження, визначені законом [1]. Закон України «Про прокуратуру» деталізує ці функції та передбачає форми прокурорського реагування, як-от подання, вимоги, звернення до суду, участь у публічно-правових справах [2]. У свою чергу, низка підзаконних актів регламентує порядок застосування цих інструментів, зокрема щодо строків реагування, форм документів, меж повноважень прокурора тощо [6; 9].

Форми реалізації контрольної функції.

Серед основних форм прокурорського впливу варто виокремити:

- подання — офіційне звернення прокурора з вимогою усунути порушення закону;
- вимога — зобов’язання надати документи або пояснення;
- звернення до суду — з метою захисту інтересів держави;
- участь у публічно-правових справах — від імені держави або на захист громадянських прав [10; 12].

Попри широку нормативну базу, на практиці спостерігається фрагментарність і нерівномірність у застосуванні прокурорського контролю в



різних регіонах. Зокрема, дослідження показали, що в окремих областях активність прокуратури обмежується лише формальним реагуванням без належного моніторингу подальшого виконання подань [11].

Напрями прокурорського реагування.

У межах адміністративного нагляду прокуратура найчастіше виявляє та реагує на такі порушення:

- прийняття незаконних нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування;
- перевищення повноважень посадовими особами;
- ігнорування звернень громадян або порушення процедур їх розгляду;
- бездіяльність органів влади, що призводить до порушення публічного інтересу [4; 6; 13].

Такі порушення потребують не лише фіксації, а й дієвих санкцій, що, однак, не завжди реалізується. Як зазначає ряд авторів, подання прокурора часто ігноруються або виконуються частково, що нівелює превентивну та відновлювальну функцію цього інструменту [7; 12].

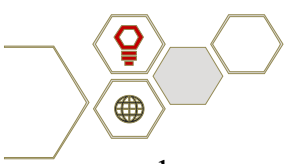
Статистика і трансформація функцій.

Аналіз статистичних даних свідчить, що протягом останніх років зменшилась кількість подань прокурора, водночас зросла кількість звернень до суду в інтересах держави. Це демонструє зміну акцентів у реалізації контрольної функції: від адміністративного впливу — до судового представництва, що є свідченням адаптації прокуратури до нових умов правозастосування [5; 11].

Також виявлено зростання практики залучення прокуратури до розгляду конституційних скарг, що засвідчує її роль у захисті основоположних прав навіть у межах публічного адміністрування.

Проблеми правозастосування.

Найгострішою проблемою залишається відсутність механізму відповідальності за невиконання актів прокурорського реагування. Законодавство не передбачає дієвих санкцій у разі ігнорування подань, що



фактично демотивує органи влади до їх виконання [8]. В окремих випадках посадові особи використовують формальні підстави для відмови у виконанні, що потребує законодавчого вирішення.

Пропозиції з удосконалення.

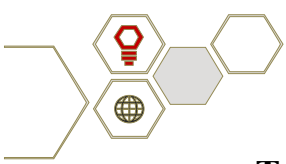
У межах дослідження обґрунтовано доцільність:

- встановлення обов'язкових строків розгляду подань прокурора;
- запровадження публічної звітності органів влади щодо результатів реагування;
- введення адміністративної відповідальності за безпідставне невиконання вимог прокуратури [9; 12; 13].

Такі зміни сприятимуть посиленню ефективності прокурорського нагляду та забезпеченню верховенства права в адміністративній сфері.

Порівняльний досвід.

Застосування порівняльного методу дало змогу виявити низку ефективних практик здійснення прокурорського контролю в європейських країнах. Зокрема, у Литві прокурори мають повноваження перевіряти законність рішень, ухвалених муніципалітетами, що дозволяє оперативно реагувати на можливі порушення у сфері місцевого самоврядування. У Польщі прокуратура наділена правом безперешкодного доступу до всіх адміністративних матеріалів без необхідності отримання судового дозволу, що забезпечує оперативність і повноту наглядової діяльності. У Франції прокурори беруть участь у відкритих публічних обговореннях рішень місцевих рад, якщо ці рішення можуть вплинути на реалізацію прав громадян, чим забезпечується не лише юридичний, а й суспільний контроль за діяльністю публічної адміністрації [8]. Вказані підходи можуть бути частково адаптовані до українського правового поля з урахуванням особливостей функціонування системи публічного управління та процесів децентралізації.



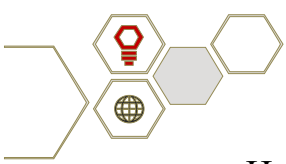
Таблиця 1

Аналіз проблем прокурорського нагляду у сфері публічного управління та шляхи їх вирішення

Виявлена проблема	Наслідки для публічної адміністрації	Запропоновані рішення
Кіберзлочинність та захист персональних даних	Посилення кібербезпеки та захисту даних	Вдосконалення технологій шифрування
Недостатня правова визначеність процедур реагування	Різничитання форм прокурорського втручання, правова невизначеність	Стандартизація форм подань, встановлення єдиних термінів і процедур
Формальне або вибіркоче виконання актів прокурорського реагування	Зниження ефективності превентивної функції прокуратури	Впровадження механізмів моніторингу виконання з обов'язковою звітністю
Недостатня взаємодія з адміністративними судами	Конфлікт юрисдикцій, дублювання функцій	Встановлення чіткого розмежування повноважень між судами та прокуратурою
Відсутність публічної звітності щодо ефективності контрольної функції	Неможливість оцінки ефективності прокуратури з боку суспільства	Введення річної звітності за єдиною формою з показниками результативності
Недостатня правова визначеність процедур реагування	Різничитання форм прокурорського втручання, правова невизначеність	Стандартизація форм подань, встановлення єдиних термінів і процедур

Джерело: власна розробка автора на основі аналізу нормативних актів і наукових публікацій [4; 6; 8; 10; 13].

Висновки. Здійснене дослідження дозволяє дійти висновку, що контрольна функція прокуратури у сфері публічного управління є ключовим елементом системи забезпечення законності, що має фундаментальне значення для функціонування демократичної правової держави. Вона реалізується як у формі безпосереднього впливу на діяльність органів публічної влади, так і через представництво інтересів громадян і держави в судах, тим самим виступаючи гарантом дотримання принципів відкритості, підзвітності та верховенства права.



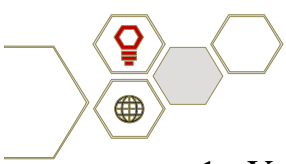
На підставі аналізу чинного законодавства та наукових підходів було встановлено, що хоча законодавча база щодо наглядових повноважень прокуратури загалом сформована, вона залишається фрагментарною, недостатньо адаптованою до сучасних умов адміністративної реформи та децентралізації. Особливо гостро постають проблеми нормативної невизначеності форм прокурорського реагування, а також відсутності ефективних механізмів контролю за виконанням актів прокурора з боку органів публічної адміністрації.

Аналіз практики застосування контрольної функції виявив її зміщення від превентивного впливу до постфактум-судового реагування. Така трансформація знижує потенціал прокуратури як органу, здатного своєчасно виявляти та усувати правопорушення ще на етапі їх формування. Також важливо зазначити, що зменшення кількості подань не супроводжується зростанням ефективності інших форм реагування, що вказує на системну проблему правозастосування.

Значну увагу в роботі було приділено проблемам взаємодії прокуратури з органами місцевого самоврядування, які після децентралізації набули більшої автономії. Незважаючи на окремі спроби законодавчого регулювання цього питання, наразі відсутнє чітке визначення меж прокурорського втручання у діяльність автономних суб'єктів публічної влади, що може створювати конфлікти юрисдикцій та спотворювати саму ідею децентралізованого врядування.

У порівняльному аспекті дослідження показало, що в країнах Європейського Союзу контрольна функція прокуратури в адміністративній сфері, як правило, обмежується конкретними формами нагляду, проте супроводжується чіткими процедурами, високим рівнем правової визначеності та інституційною підзвітністю. Цей досвід може бути цінним для реформування вітчизняної системи прокурорського нагляду.

Узагальнюючи результати дослідження, можна констатувати, що для підвищення ефективності реалізації контрольної функції прокуратури в адміністративно-правовій сфері доцільно:

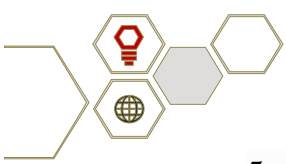


1. Удосконалити нормативно-правову базу, зокрема Закон України «Про прокуратуру», щодо форм та меж прокурорського реагування.
2. Запровадити обов'язковість розгляду подань та інших актів прокурора з установленими строками, процедурою відповідей і можливістю притягнення до відповідальності за бездіяльність.
3. Розробити уніфіковані критерії та індикатори оцінки ефективності реалізації прокурорського нагляду в адміністративній сфері.
4. Впровадити обов'язкову публічну звітність щодо результатів прокурорського контролю, що забезпечить прозорість та підзвітність перед суспільством.
5. Розширити міжвідомчу взаємодію між прокуратурою, адміністративними судами та омбудсменом для досягнення синергії у захисті прав і свобод громадян.

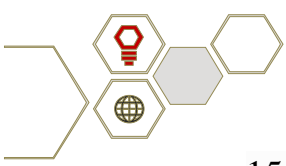
Таким чином, прокурорський нагляд залишається важливою ланкою системи публічного контролю, однак потребує адаптації до нових правових реалій. Його ефективність має базуватися не лише на формальному виконанні вимог закону, але й на реальному впливі на якість управлінських рішень та рівень довіри громадян до інститутів державної влади.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (ратифікована Україною 15 липня 1997 р.) // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 30. – Ст. 1130.
4. Шевченко І. О. Контрольна функція прокуратури в системі захисту публічних інтересів / І. О. Шевченко // *Публічне право*. – 2021. – № 1. – С. 23–30.



5. Панова М. С. Реалізація прокурорського нагляду в умовах адміністративної реформи / М. С. Панова // *Юридичний науковий електронний журнал*. – 2020. – № 6. – С. 112–116.
6. Гаврилюк О. О. Прокурорський нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування: проблеми та шляхи вдосконалення / О. О. Гаврилюк // *Адміністративне право і процес*. – 2021. – № 2. – С. 33–38.
7. Варфоломеєва А. О. Форми реалізації прокурорського реагування на порушення адміністративного законодавства / А. О. Варфоломеєва // *Юридичний вісник України*. – 2022. – № 1. – С. 40–44.
8. Тимченко Л. М. Порівняльно-правовий аналіз контрольної функції прокуратури України та країн ЄС / Л. М. Тимченко // *Європейські перспективи*. – 2020. – № 4. – С. 58–63.
9. Гнатишина Н. В. Взаємодія прокуратури з іншими органами публічної влади в адміністративному процесі / Н. В. Гнатишина // *Право України*. – 2019. – № 9. – С. 71–75.
10. Лазаренко В. І. Теоретико-правові засади реалізації наглядової функції прокуратури в умовах децентралізації / В. І. Лазаренко // *Наукові праці НАВС*. – 2021. – № 3. – С. 12–17.
11. Тимошенко І. М. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: сучасний стан та перспективи розвитку / І. М. Тимошенко // *Публічне право*. – 2022. – № 3. – С. 56–63.
12. Гриценко О. С. Роль прокуратури у забезпеченні законності в діяльності органів місцевого самоврядування / О. С. Гриценко // *Часопис Київського університету права*. – 2021. – № 1. – С. 84–88.
13. Ковальчук В. А. Виконання актів прокурорського реагування: проблеми правозастосування / В. А. Ковальчук // *Право і суспільство*. – 2020. – № 4. – С. 47–52.
14. Костюк О. В. Реалізація повноважень прокуратури у сфері публічного права: сучасні виклики та перспективи / О. В. Костюк // *Адміністративне право і процес*. – 2022. – № 3. – С. 41–47.



15. Шимон С. С. Принцип юридичної визначеності в діяльності органів публічної адміністрації / С. С. Шимон // *Публічне право*. – 2021. – № 4. – С. 12–18.