

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.13>

Мазурик Р.В.,

к.ю.н.,

здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Університет митної справи та фінансів

ВІДОМЧІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ ПРОКУРАТУР

Вступ. Реформування прокуратури України з метою створення якісно нового органу публічної адміністрації з високим рівнем довіри суспільства та високопрофесійним особовим складом вимагає активної нормотворчої діяльності Офісу Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур. Відомчі нормативно-правові акти, які приймаються на основі, на виконання та у відповідності до законів України є універсальними правовими інструментами регулювання діяльності прокурорів на всіх рівнях владної ієрархії. Особливу роль в організації та діяльності прокуратури відіграють відомчі нормативно-правові акти, які затверджуються наказами керівників обласних прокуратур, адже останні виконують важливу координуючу роль між Офісом Генерального прокурора та місцевими прокуратурами, а також виконують передбачені ст. 131-1 Конституції України функції на регіональному рівні: підтримання публічного обвинувачення в апеляційних судах; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом в апеляційних судах, а також судах адміністративної та господарської юрисдикції [1].

Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. з наступними змінами визначає правові засади організації і діяльності про-

куратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України [2], проте на рівні закону не можна врегулювати всі організаційні та адміністративні питання, які виникають в процесі практичної діяльності окремих підрозділів органів прокуратури.

Вищевикладене обумовлює як теоретичну, так і практичну значимість дослідження питання нормотворчої діяльності Офісу Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур, поняття та класифікації відомчих нормативно-правових актів як універсальних правових інструментів організації та діяльності обласних прокуратур.

Методологія даного дослідження спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Із спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, методологія порівняльного правознавства, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання.

Із останніх досліджень адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури слід відзначити роботи Ю. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [3], П. Шаганенко «Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури» [4], С. Циганка «Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України» [5], О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [6], В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [7].

Окремі аспекти розробки, прийняття, застосування відомчих нормативно-правових актів в діяльності прокуратур України досліджувалися в роботах вчених, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Дзюбенко, Є. Додін, М. Косюта, Є. Кубко, В. Марчук, О. Медведько, О. Михайленко, В. Опришко, І. Пахомов, А. Рибалкін, Ю. Севрук, В. Селіванов, В. Сіренко, В. Сухонос, О. Фрицький, Є. Фролов, В. Цветков, Ю. Шемшученко, М. Якимчук та інші фахівці.

Проте відомчі нормативно-правові акти як правовий інструментарій організації та діяльності обласних прокуратур ще не були предметом окремого дослідження, що актуалізує необхідність доктринального аналізу зазначеної теми.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження відомчих нормативно-правових актів як правових інструментів організації та діяльності обласних прокуратур.

Результати дослідження. Чинні закони України, незважаючи на їх вражаючу кількість, містять узагальнені норми права, які регулюють найважливіші суспільні відносини, в той час як реальна юридична практика потребує детального та конкретизованого правового регулювання, особливо щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані діяти лише на підставі та в межах

закону. Все це обумовлює необхідність існування відомчої нормотворчості. Відомчі нормативно-правові акти не тільки уточнюють механізм здійснення функцій окремими державними органами, а й організаційно забезпечують реалізацію актів вищих органів державної влади. Незважаючи на те, що в сучасному механізмі правового регулювання ключову роль відіграють загальноправові принципи верховенства права та законності, відомчі нормативно-правові акти відіграють важливу роль в регулюванні суспільних відносин.

О. Скакун визначає поняття відомчого акта як підзаконного нормативного акта, що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом тощо), який містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання [8, с. 372]. Такими відомчими актами є статuti, інструкції тощо. Однак, не дивлячись на те, що у визначенні надається поняття відомчого акта як нормативного, О. Скакун вказує, що не всі відомчі акти є нормативними. Серед них є багато ненормативних актів, які містять у собі розпорядження індивідуального, одноразового характеру. Яскравими прикладами таких актів є накази про призначення особи на посаду або звільнення з займаної посади. Тобто відомчі акти можна класифікувати на нормативні, які мають універсальний, невичерпний характер та ненормативні – акти індивідуального характеру, які вичерпуються одноразовим застосуванням.

Створення відомчих нормативно-правових актів є результатом відповідної діяльності уповноважених органів, що існує у вигляді відомчої нормотворчості і є невід'ємною частиною нормотворчості. О. Дзюбенко визначає відомчу нормотворчість, по-перше, як діяльність, що здійснюється уповноваженими керівниками центральних органів виконавчої влади. По-друге, науковець вказує, що відповідна діяльність здійснюється у межах компе-

тенції конкретного органу, результатом чого є створення відомчого підзаконного нормативно-правового акта. По-третє, акцент робиться на те, як саме здійснюється відповідне регулювання – шляхом зміни, доповнення, скасування правових норм. По-четверте, така діяльність спрямована на регулювання суспільних відносин, що входять до сфери управління визначеного органу [9, с. 14].

Раціональною є думка А. Рибалкіна, який зазначає, що термін «правотворчість» є родовим поняттям, який охоплює два різновиди створення норм права – законотворчість, як діяльність виключно парламенту щодо створення законів, та нормотворчість, як діяльність органів публічної адміністрації щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів на основі та відповідно до законів [10, с. 7].

Є. Гетьман також зазначає, що нормотворча діяльність є різновидом правотворчості та полягає в діяльності уповноважених органів зі створення нормативно-правових актів у порядку, суворо регламентованому законодавством [11, с. 14].

Враховуючи вищевикладене, нормотворчість доцільно визначити як діяльність суб'єктів владних повноважень щодо прийняття, зміни або скасування підзаконних, відомчих нормативно-правових актів на підставі, на виконання та у відповідності до законів України.

Головне призначення нормотворчості – формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціуму, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є припустимими (бажаними) чи необхідними (обов'язковими). Як зазначає В. Копейчиков, призначення відомчих нормативно-правових актів полягає у встановленні прав одного суб'єкта відповідно до обов'язків іншого; роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законі в загальних рисах; розширення (звуження) змісту права одного суб'єкта і звуження (розширення) права іншого; введення нових чи доповнення попередніх вимог до здійснення

суб'єктом свого права; роз'яснення, конкретизація змісту (значення) контрольної функції органу управління, який підвідомчий міністерству, відомству [12, с. 164].

Отже, відомчий нормативно-правовий акт можна визначити як підзаконний нормативно-правовий акт, який створюється уповноваженими органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції шляхом зміни, доповнення, скасування правових норм на підставі, на виконання та у відповідності до законів, та спрямований на регулювання суспільних відносин, що входять до сфери управління певного органу.

Згідно положень Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. повноваження з видання відомчих нормативно-правових актів, що стосуються організації та діяльності обласних прокуратур мають Генеральний прокурор та керівник обласної прокуратури (у разі їх відсутності заступник Генерального прокурора та заступник керівника обласної прокуратури, а у разі їх відсутності – один із заступників Генерального прокурора або керівника обласної прокуратури). Так, відповідно до положень ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» до повноважень Генерального прокурора відноситься затвердження актів з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо електронного документообігу, стратегій розвитку прокуратури, положень про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів, порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів тощо. Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Усі накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора на наступний робочий день після їх підписання з додержанням вимог режиму таємності. Накази Генерального прокурора,

що є нормативно-правовими актами, набирають чинності з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня оприлюднення [2].

Законодавство, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури України, уточнюється, доповнюється відповідними наказами, положеннями, інструкціями, розпорядженнями та іншими актами Генерального прокурора [13, с. 34-35]. Регулюючі та концептуальні нормативні акти Офісу Генерального прокурора України і Генерального прокурора є найчисельнішими у групі правового забезпечення діяльності органів прокуратури, адже вони містять найбільшу концентрацію алгоритмів і процедур, яких повинні дотримуватись прокурори під час здійснення професійної діяльності. Накази Генерального прокурора належать до категорії відомчих правових актів. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», інших законів України та міжнародних договорів України. Накази Генерального прокурора видаються з ключових питань організації діяльності органів прокуратури. Вказівки, як правило, регулюють більш вузькі напрями діяльності органів прокуратури та мають правозастосовний характер. Розпорядження пов'язані з реалізацією заходів разового або короткострокового характеру [14, с. 68].

Серед найбільш важливих результатів нормотворчої діяльності офісу Генерального прокурора слід назвати накази Генерального прокурора: № 51 від 28 березня 2019 року «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні»; № 1/Ігн від 16 січня 2013 року «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції»; № 4/Ігн від 3 грудня 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»; № 389 від 21 серпня 2020 р. «Про організацію діяльності прокурорів щодо представ-

ництва інтересів держави в суді»; № 353 від 03.08.2020 «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Не менш важливе значення мають накази Генерального прокурора № 363 від 06.08.2020 р. «Про організацію роботи органів прокуратури з особистого прийому, розгляду звернень і запитів та забезпечення доступу до публічної інформації»; № 191 від 15.04.2020 р. «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури»; № 223 від 18.09.2015 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва»; № 218 від 18.09.2015 р. «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» та інші відомчі нормативно-правові акти.

Важливою для координації протидії злочинності є спільна нормотворчість Офісу Генерального прокурора та інших органів публічної адміністрації, зокрема спільний наказ Генеральної прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України та Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16.11.2012 р. «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні».

Таким чином, на рівні наказів Генерального прокурора здійснюється адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності прокуратури на всіх рівнях. Порядок виконання проаналізованих наказів деталізується та конкретизується на рівні відповідних наказів керівників обласних прокуратур.

Крім того, організація, засади і порядок діяльності регіональних (обласних) прокуратур визначається відповідним Регламентом. Наприклад, Регламент прокуратури

Київської області було затверджено наказом прокуратури Київської області № 185 від 09 жовтня 2018 р.

Таким чином, відомча нормотворчість Генерального прокурора, що пов'язана з організацією та діяльністю обласних прокуратур, здійснюється в основному у формі наказів з основних напрямів прокурорської діяльності. Базовим для організації системи прокуратури в Україні є Наказ Генерального прокурора від 07.08.2020 р. № 365 «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» [15], створений для визначення загальних засад організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Зокрема, у відповідності із вказаним наказом, Генеральний прокурор наказує керівникам регіональних (обласних), військових (спеціалізованих) на правах регіональних (обласних), їхнім першим заступникам та заступникам, керівникам структурних підрозділів забезпечувати належну організацію роботи органів прокуратури та підпорядкованих працівників, спрямовувати їхню діяльність на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій. Даний Наказ покладає на Офіс Генерального прокурора та регіональні (обласні) прокуратури організаційне забезпечення і координацію діяльності прокуратур нижчого рівня, спрямування їхньої роботи з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури. У п. 4.1. Наказу вказується, що за необхідності окремі питання організації здійснення функцій прокуратурами на місцях, у тому числі з урахуванням їх територіальної юрисдикції, слід визначати наказами керівників регіональних (обласних) прокуратур у межах наданих повноважень [15]. Ця норма вказує на повноваження керівників обласних прокуратур здійснювати відомчу нормотворчість, сферу її застосування, роль та значення в системі нормотворчості органів прокуратури. З цього положення чітко зрозуміло,

що існування відомчої нормотворчості на рівні обласних прокуратур є невід'ємною частиною їх діяльності, яка здійснюється на регіональному рівні з метою більш ефективної організації та діяльності обласних та місцевих прокуратур, враховуючі конкретну ситуацію на місцях. Завдання і функції самостійних структурних підрозділів регіональних (обласних) прокуратур, права й обов'язки їхніх працівників, згідно Наказу, мають визначатися у положеннях, які затверджуються наказами керівника відповідної прокуратури.

Обов'язки між керівництвом органів прокуратури розподіляються наказами Генерального прокурора, керівників обласних та місцевих (окружних) прокуратур. Основні процедурні питання організації та порядку роботи обласних прокуратур, зокрема щодо розподілу повноважень між керівниками різного рівня, діяльності структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи визначаються у регламентах.

На рівні Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур згідно Наказу має здійснюватись аналітична робота за результатами якої мають усуватися недоліки та вноситися пропозиції щодо удосконалення відомчих і нормативних актів, що мають відношення до організації діяльності прокуратури [15]. У цій нормі розкривається аналітична функція Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур, яка є необхідним елементом відомчої нормотворчості в контексті вирішення проблем існування прогалин, помилок у праві, колізійних норм та інших недоліків правового регулювання.

Також, Генеральний прокурор у межах своїх повноважень видає Інструкції, які також є обов'язковими для виконання на рівні обласних прокуратур і мають безпосереднє

відношення до їх практичної діяльності. Інструкція є систематизованою сукупністю рекомендацій та приписів, що викладаються в нормативній формі. У інструкціях зазвичай містяться правила і роз'яснення, що регулюють організаційні, кадрові, методичні, фінансові, технічні сторони діяльності органів прокуратури. Вони зазвичай відносяться до тих сфер, що забезпечують безпосередню діяльність прокуратури з виконання покладених на неї повноважень, які в силу цих обставин не врегульовані належним чином в законі.

Так, наприклад, Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України, затверджена Наказом Генерального прокурора від 06.08.2020 р. № 363, визначає процедуру оприлюднення публічної інформації та розгляду запитів на інформацію, а також відшкодування запитувачами витрат на копіювання або друк копій документів відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Інструкція вказує, що доступ до публічної інформації в органах прокуратури України забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур; на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; надання інформації за запитами на інформацію [16].

Обов'язковому оприлюдненню на офіційних веб-сайтах Офісу Генерального прокурора, регіональних (обласних) прокуратур підлягає інформація, передбачена частиною першою статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Така інформація, відповідно до цього Закону та Інструкції оприлюднюється невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа із зазначенням дати його оприлюднення і дати оновлення інформації [17].

Також наказами Генерального прокурора затверджуються такі види відомчих актів як Положення та Порядок. Це, наприклад, наказ

Генерального прокурора від 03.10.2019 р. № 221 «Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації», яким врегульовується процедура надання оцінки професійній компетентності, професійній етиці та доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур і військових прокуратур [18] та наказ Генерального прокурора від 30.06.2020 р. № 298 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення», який визначає порядок формування та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також надання відомостей з нього [19].

Таким чином, відомча нормотворчість Генерального прокурора, окрім тих відомчих актів, які стосуються організації та діяльності безпосередньо Офісу Генерального прокурора, є універсальною і загалом стосується усіх ланок системи прокуратури. Відповідні акти різних форм затверджуються наказами Генерального прокурора і набувають чинності (ті, що є нормативно-правовими актами) з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня оприлюднення.

Безпосередню відомчу нормотворчість щодо організації та діяльності обласних прокуратур здійснює керівник обласної прокуратури [2]. Відповідна діяльність не може здійснюватися без наявності відповідних інструментів її реалізації. Таким інструментарієм є відомча нормотворчість керівника обласної прокуратури. Згідно п. 4 ст. 11 Закону України «Про прокуратуру» керівник обласної прокуратури затверджує акти з питань, що стосуються організації діяльності обласної прокуратури. Керівник обласної прокуратури видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень [2].

Відомчі нормативно-правові акти за допомогою яких керівники обласних прокуратур здійснюють регулювання організації та діяльності обласних прокуратур також можуть мати різні форми: рішення, положення, інструкції тощо. Вони у будь-якому випадку

затверджуються наказом керівника обласної прокуратури, що є необхідною умовою для набуття ними законної сили.

Прикладами нормотворчої діяльності керівництва регіональних (обласних) прокуратур є наказ прокурора Київської області від 23.01.2019 № 11 «Про удосконалення роботи з питань інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури Київської області», наказ прокурора Київської області від 25.01.2019 № 14 «Про розподіл обов'язків між керівництвом прокуратури Київської області» зі змінами внесеними наказом від 05.02.2019 № 21, наказ прокурора Київської області від 30.08.2019 № 179 «Про вдосконалення організаційної роботи з питань дотримання конституційних прав підозрюваних та обвинувачених осіб» зі змінами, внесеними наказом від 25.08.2020 № 102 тощо.

Висновки. Проведене дослідження відомчих нормативно-правових актів як правового інструментарію організації та діяльності обласних прокуратур дозволяє сформулювати наступні висновки. Нормотворчість є діяльністю суб'єктів владних повноважень щодо прийняття, зміни або скасування підзаконних, відомчих нормативно-правових актів на підставі, на виконання та у відповідності до законів України. Відомчі акти загалом мають підзаконний, вторинний (похідний) характер та спрямовані на виконання первинних норм, що містяться у профільних законах. Роль відомчих актів полягає в тому, що вони конкретизують механізм виконання державними органами власних функцій та забезпечують безпосереднє виконання актів вищих органів публічної адміністрації. Відомчі акти класифікуються на нормативні, які мають загальнообов'язковий, багаторазовий, невичерпний характер та ненормативні, які є актами індивідуальної спрямованості та вичерпуються одноразовим застосуванням (є актами застосування норм права).

Відомчий нормативно-правовий акт визначається як підзаконний нормативно-правовий акт, який створюється уповноваженими органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції шляхом зміни, доповнення, скасу-

вання правових норм на підставі, на виконання та відповідності до законів, та спрямований на регулювання суспільних відносин, що входять до сфери управління визначеного органу.

Видання відомчих нормативно-правових актів, що стосуються організації та діяльності обласних прокуратур, покладається на Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур, а у разі їх відсутності на заступників або одного із заступників. Видання відомчих нормативно-правових актів Генеральним прокурором, крім тих, що поширюються конкретно на Офіс Генерального прокурора, має універсальний характер та поширюється на всю систему прокуратури в Україні. Відповідні відомчі нормативно-правові акти можуть існувати у різних формах та затверджуються наказами Генерального прокурора. Вони повинні бути оприлюднені на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора на наступний робочий день після їх підписання і, за загальним правилом, набирають чинності з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня оприлюднення. Накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою з додержанням вимог режиму таємності.

Спеціальну відомчу нормотворчість щодо організації та діяльності обласних прокуратур здійснює керівник обласної прокуратури, яка здійснюється у рамках повноважень, встановлених Законом України «Про прокуратуру». Відомчі нормативно-правові акти обласних прокуратур займають відповідне місце в ієрархії норм, що врегульовують організацію та діяльність обласних прокуратур, тому вони не можуть суперечити профільним законам, актам Генерального прокурора, що мають вищу юридичну силу.

Перспективність подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю оновлення існуючої нормативної бази організації та діяльності обласних прокуратур та формулювання науково-обґрунтованих пропозицій щодо прийняття нових та внесення змін до чинних наказів Генерального прокурора та наказів керівників обласних прокуратур.

Анотація

У науковій публікації досліджуються відомчі нормативно-правові акти як правовий інструментарій організації та діяльності обласних прокуратур. Визначається роль відомчої нормотворчості, її значення в організації та діяльності органів державної влади.

Методологія даного дослідження спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Із спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, методологія порівняльного правознавства, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання.

Аналізуються актуальні питання класифікації відомчих актів та співвідношення відомчих актів нормативного та ненормативного характеру.

Зазначається, що відомчі нормативно-правові акти, які стосуються організації та діяльності обласних прокуратур, приймаються у формі наказів Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур. Вказані накази мають адміністративний характер та покликані унормувати повсякденну діяльність прокурорів щодо виконання передбачених Конституцією України функцій.

Вказується на неможливість реалізації відповідними суб'єктами відомчої нормотворчості без наявності законодавчої основи такої діяльності, що є обов'язковим чинником її існування та реалізації.

На конкретних прикладах аналізується практичне значення відомчих нормативно-правових актів в організації та діяльності обласних прокуратур.

Зазначається, що основною формою нормотворчої діяльності обласних прокуратур є накази керівника обласної прокуратури, якими затверджуються інші форми відомчих нормативних актів, а саме, інструкції, положення, стандарти, розклади, форми.

Формулюється висновок щодо місця, ролі та значення відомчих нормативно-правових як правових інструментів організації та діяльності обласних прокуратур в системі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів прокуратури в Україні.

Ключові слова: прокуратура, відомчий нормативно-правовий акт, наказ, інструкція, положення, відомча нормотворчість, обласні прокуратури, Генеральний прокурор, Офіс Генерального прокурора, керівник обласної прокуратури.

Mazuryk R.V. Departmental regulations as a legal tool for the organization and activities of regional prosecutors

Summary

The scientific publication devoted to the departmental regulations as a legal tool for the organization and activities of regional prosecutor's offices. The role of departmental rule-making, its importance in the organization and activity of public authorities is determined.

The methodology of this study is based on an organic combination of philosophical, general and special legal research methods, among which the key role is played by the laws of the philosophical method of dialectics (unity and struggle of opposites, the transition from quantitative to qualitative). Among the general scientific research methods, the methods of the logical method (analysis, synthesis, deduction and induction), systemic and structural-functional methods, methods of the sociological method, etc. are used. The methods of legal logic and legal statistics, the method of legal dogmatics

(as a kind of axiomatic method) and the method of legal modeling are used as special legal research methods.

Topical issues of classification of departmental acts and the ratio of departmental acts of normative and non-normative nature are analyzed.

It is noted that departmental regulations concerning the organization and activities of regional prosecutor's offices may be issued by different entities in the prosecutor's office and have different forms and directions.

It is also pointed out that it is impossible for the relevant subjects to implement departmental rule-making without the presence of a legislative basis for such activities, which is a mandatory factor for its existence and implementation.

The practical significance of departmental legal acts in the organization and activity of regional prosecutor's offices is analyzed on specific examples.

It is noted that the main form of rule-making activities of regional prosecutor's offices are orders of the head of the regional prosecutor's office, which approve other forms of departmental regulations, namely, instructions, regulations, standards, schedules, forms.

The conclusion on the place, role and significance of departmental regulations as legal tools of the organization and activity of regional prosecutor's offices in the system of normative-legal acts regulating activity of bodies of prosecutor's office in Ukraine is formulated.

Key words: prosecutor's office, departmental normative-legal act, order, instruction, regulations, departmental rule-making, regional prosecutor's offices, the Prosecutor General, the Office of the Prosecutor General, the head of the regional prosecutor's office.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята на 5 сесії Верховної Ради від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
3. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міністерство внутрішніх справ України. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
4. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 138-143.
5. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С.135-139.
6. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
7. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник.; Міністерство освіти і науки України. вид. 4-те. Київ: Правова єдність, 2016. 528 с.
9. Дзюбенко О.Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 12–16.

10. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Запоріжжя, 2005. 164 с.
11. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2015. 415 с.
12. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; за ред. В.В. Копейчикова; стер. вид. К: Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
13. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Київ, 2010. 233 с.
14. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2007. 191 с.
15. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора від 07.08.2020 р. № 365. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text>
16. Про організацію роботи органів прокуратури з особистого прийому, розгляду звернень і запитів та забезпечення доступу до публічної інформації та Інструкція про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора від 06.08.2020 р. № 363. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0363905-20#n26>
17. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
18. Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації: Наказ Генерального прокурора від 03.10.2019 № 221. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#Text>.
19. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення: Наказ Генерального прокурора від 30.06.2020 р. № 298. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#Text>.