

УДК 347.963

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-2-138-147

**С. К. Костенко**, аспірант кафедри правосуддя  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
член Кваліфікаційно-дисциплінарної  
комісії прокурорів

### АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЧИННОГО ПОРЯДКУ ОСКАРЖЕННЯ АКТИВ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ

Статтю присвячено специфіці правового врегулювання та проблемам чинного порядку оскарження актів, дій чи бездіяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства, які через удосконалення відповідних механізмів оскарження сприятимуть ефективності використання ресурсів в системі правосуддя та затвердженню в діяльності вказаного органу державної влади принципу верховенства права.

Ключові слова: оскарження актів, дій чи бездіяльності; суб'єкт владних повноважень; Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів; Верховний Суд; Вища рада правосуддя.

#### **S. K. Kostenko. Actual problems of the current procedure for appealing the acts, actions or inactivity of the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors**

The article is devoted to the clarification of the specifics of the legal regulation and the existing problems of the current procedure for appeal against the acts, actions or inactivity of the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors. The judicial and extrajudicial forms of appeal, which are carried out in the procedure of administrative legal proceedings or the Supreme Council of Justice, respectively, are analyzed. The specifics of the appeal to the Supreme Court and the ratio of the appeal procedure to the alternative order are disclosed. When applying an extrajudicial form of appeal, its compliance with European standards has been studied. The attention is drawn to the significant practical problems arising from the establishment of two parallel forms of appeal, as a result of which the efficiency of the work of the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors can not be increased, but this leads to the inappropriate use of available resources. It also noted the need to introduce additional legislative mechanisms to ensure the legitimacy of the decisions of the members of the Commission on the refusal to open disciplinary proceedings and decisions of the Commission based on the results of disciplinary proceedings that are not subject to judicial appeal by a person who filed a disciplinary complaint. The results of the study suggest amendments to the current legislation, which should facilitate the approval of the rule of law by the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors through the improvement of the mechanisms for appealing its acts, actions or inactivity. It is proposed to exclude from the Constitution of Ukraine the powers of the High Council for Justice on prosecutors. Due to the complexity of introducing amendments to the Constitution, as an option to solve the problem, it is proposed to legislatively limit cases of appeal to the High Council of Justice of decisions on prosecuting prosecutors to be brought to disciplinary liability in the same way as limiting the judicial appeal of decisions of this Council approved on the basis of the results of complaints handling decisions of its Disciplinary Chamber of judges. It is concluded that such a mechanism will really help to improve the use of resources in the justice system, as it will relieve the Supreme Court of the consideration of "simple" cases and eliminate unnecessary duplication in the forms of appeal in favor of the most effective form – judicial.

Key words: appeal of acts, actions or inactivity; subject of authority; Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors; Supreme Court; High Council of Justice.

**Постановка проблеми.** В правовій державі незалежний контроль обов'язковий у діяльності будь-якого органу державної влади або його посадових осіб. Одним із засобів його

© С. К. Костенко, 2019

здійснення є оскарження актів, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Суттєва специфіка законодавчого механізму оскарження актів, дій чи бездіяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – Комісія) становить як науковий, так і практичний інтерес.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням оскарження актів, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень були присвячені праці багатьох вчених, серед яких слід виділити О.В. Гончаренко, І.В. Назарова та С.О. Халюка, якими досліджувались акти органів суддівського врядування. Проте, щодо Комісії, яка є органом системи правосуддя та органом прокурорського врядування, таке дослідження проводиться вперше.

**Мета статті** полягає у висвітленні специфіки правового врегулювання та наявним проблемам чинного порядку оскарження актів, дій чи бездіяльності Комісії.

Виклад основного матеріалу. Д.В. Луняченко зазначає, що під оскарженням актів, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень «слід розуміти охоронні адміністративно-правові відносини, що виникають між скаржником, суб'єктом владних повноважень і органом, компетентним розглядати скарги, з приводу скасування (визнання нечинним) рішення та (або) визнання незаконними дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень» [1, с. 153]. «Воно має своєю ціллю усунення порушень норм права, допущених суб'єктами владних повноважень, і в цьому сенсі виступає гарантією підтримання законності та правопорядку. Причому дія інституту оскарження спрямована на дотримання суб'єктами владно-розпорядчої діяльності як обсягу своїх повноважень, так і процедури їх здійснення» [1, с. 156].

Існує дві форми оскарження: позасудове, або, як його ще називають, адміністративне, та судове. Незалежно від форми, всі скарги спрямовані до органів державної влади та містять мотивовані вимоги, які стосуються захисту прав людини від можливого або наявного порушення [2, с. 72].

Оскарження актів, дій чи бездіяльності Комісії згідно з чинним законодавством здійснюється в обох вищевказаних формах: до Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) або в порядку адміністративного судочинства. Компетенція судів адміністративної юрисдикції з цього приводу впливає із загальної норми Конституції України, відповідно до якої юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір (ст. 124), а компетенція ВРП прямо передбачена Конституцією – розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора (ст. 131). Отже, згідно з Конституцією України компетенція судів стосується будь-яких актів, дій або бездіяльності Комісії, а компетенція ВРП стосується тільки рішень Комісії про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Статус Комісії, як органу системи правосуддя, та прокурорів, як представників цієї системи, законодавець додатково підкреслив у ст. 266 Кодексу адміністративного судочинства України [3] (далі – КАС України), встановивши особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Комісії за тією ж процедурою, за якою здійснюється оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, ВРП та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Судом першої інстанції в таких справах виступає Верховний Суд у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів, який за наслідками розгляду може: 1) визнати акт Комісії протиправним та нечинним повністю або в окремій його частині; 2) визнати дії чи бездіяльність Комісії протиправними, зобов'язати Комісію вчинити певні дії; 3) застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, які визначені ст. 245 КАС України, зокрема: встановити наявність чи відсутності компетенції (повноважень) Комісії; стягнути з Комісії кошти на відшкодування шкоди, заподіяної її протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю; застосувати інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів

людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку Комісії, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів.

У разі відкриття провадження в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів Комісії, застосовуються правила, визначені ст. 264 та 265 КАС України.

Судом апеляційної інстанції у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Комісії є Велика Палата Верховного Суду (далі – Велика Палата). Судове рішення Верховного Суду у таких справах набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо таку скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги, судове рішення Верховного Суду, якщо його не скасовано, набирає законної сили після набрання законної сили рішенням Великої Палати за наслідками апеляційного перегляду.

Велика Палата виступає апеляційною інстанцією тільки в адміністративному судочинстві та тільки в категорії справ, які вказані в ст. 266 КАС України, а також при оскарженні рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 278 КАС України) та про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 285 КАС України). Таким чином, законодавцем особливість статусу Комісії підкреслена і в цих нормах, які стосуються оскарження рішень, які мають високу державну значущість.

В національній судовій системі вище судової інстанції, аніж Велика Палата, не існує. Згідно ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [4], висновки щодо застосування норм права, які викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Слід звернути увагу на ту обставину, що при оскарженні актів, дій чи бездіяльності Комісії, оскільки Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду діє як суд 1-ї інстанції, він приймає судове рішення. За результатами перегляду цього рішення в апеляційному порядку Велика Палата згідно зі ст. 321 КАС України ухвалює судове рішення у формі постанови. Отже, особливістю правового статусу Комісії як суб'єкта владних повноважень є обов'язковість висновків саме Великої Палати щодо застосування норм права.

Висновками Великої Палати повинна керуватись як Комісія, так і всі інші суб'єкти права, які взаємодіють з Комісією з приводу її рішень, дій або незгоди з бездіяльністю. Станом на 1 квітня 2019 року Великою Палатою в апеляційному порядку переглянуто 72 відповідних рішень Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду.

За загальним правилом звернутися до адміністративного суду з позовною заявою до Комісії має право кожна особа, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю Комісії порушені її права, свободи або законні інтереси (ст. 5 КАС України).

Водночас Великою Палатою встановлено, що «оскарженню, зокрема у судовому порядку, підлягають ті рішення Комісії, які прийняті за результатами дисциплінарного провадження, і право на таке оскарження має прокурор як суб'єкт цього дисциплінарного провадження. Особи ж, незгодні з прийнятим у визначеному Законом № 1697–VII (Закон України «Про прокуратуру» – прим. С.К.) і Положенням (Положення про порядок роботи Комісії – прим. С.К.) порядку рішенням Комісії за дисциплінарною скаргою, не є суб'єктами дисциплінарного провадження й за цим Законом не наділені правом на оскарження рішень Комісії за результатами дисциплінарного провадження» (постанови у справах № 807/20/18 від 30 жовтня 2018 року [5], № 9901/737/18 від 18 грудня 2018 року [6] та інші).

Отже, рішення Комісії у дисциплінарному провадженні не стосуються безпосередньо прав, свобод та інтересів особи, яка подала дисциплінарну скаргу. Велика Палата спирається

на рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 18-рп/2004 [7], згідно з яким право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права, але вимагає, щоб порушення, про яке стверджує позивач, було обґрунтованим. Таке порушення прав має бути реальним, стосуватися індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.

Зі свого боку додамо, що особи, які звертаються до Комісії з дисциплінарними скаргами про вчинення прокурорами дисциплінарних проступків, виражають при цьому публічний інтерес, який полягає в зацікавленості невизначеного кола осіб у правомірній поведінці прокурорів. Захист від порушення прокурорами індивідуально виражених прав або інтересів особи здійснюється в порядку певних видів судочинства, а не в порядку дисциплінарного провадження. Саме тому, в ст. 45 Закону України «Про прокуратуру» [8] (далі – Закон) встановлено, що рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу можуть бути оскаржені виключно в порядку, який встановлений Кримінальним процесуальним кодексом України. Якщо за результатами розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу встановлено факти порушення прокурором прав осіб або вимог закону, таке рішення може бути підставою для дисциплінарного провадження.

Цими ж аргументами обґрунтовується норма Закону, відповідно до якої особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право оскаржити рішення Комісії до ВРП за наявності дозволу Комісії на таке оскарження (ч. 10 ст. 78). До того ж, Велика Палата в постанові у справі № 9901/606/18 від 14 листопада 2018 року [9] зазначає, «що питання про надання дозволу особі, яка подала дисциплінарну скаргу, на оскарження рішення Комісії до ВРП вирішується при прийнятті рішення за результатами дисциплінарного провадження, оскільки саме в рішенні повинно бути зазначено про надання або ненадання такого дозволу <...> Оскільки в резолютивній частині Рішення <...> не зазначено про надання дозволу на його оскарження, то такий дозвіл вважається ненаданим. <...> повноваження відповідача стосовно надання дозволу на оскарження її рішень до ВРП є дискреційними та виключною компетенцією Комісії як уповноваженого органу, який розв'язує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів».

В рішенні Конституційного Суду України від 08 червня 2016 року № 3-рп/2016 [10] зазначено, що «принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості в особи передбачати дії цих органів».

Проте, ані в Законі, ані в Положенні про порядок роботи Комісії [11] не міститься критеріїв, якими має керуватись Комісія при здійсненні своїх дискреційних повноважень щодо надання дозволу на оскарження її рішення. Ані прокурор, ані скажник не в змозі таким чином передбачити дії Комісії щодо надання або ненадання дозволу на оскарження, що, зокрема, виключає гарантії для особи, яка подала дисциплінарну скаргу, від свавільної відмови Комісії у реалізації права на оскарження її рішення до ВРП.

Комісія має право надати особі, яка подала дисциплінарну скаргу, дозвіл на оскарження такого рішення незалежно від того заявляла така особа клопотання про надання дозволу чи ні. Проте, у разі, якщо таке клопотання було заявлено, вважаємо, що Комісія повинна у мотивувальній частині рішення обґрунтувати ненадання дозволу. Ненадання дозволу може бути обґрунтовано тим, що застосування норм права Комісією в подібних правовідносинах вже були предметом перевірки з боку Великої Палати та Комісія керується її висновками. Критеріями для надання дозволу на оскарження повинні виступати зворотні випадки, коли Комісія

здійснює застосування норм права на основі їх тлумачення, правильність якого ще не перевірена Верховним Судом. В будь-якому випадку, на нашу думку, загальним критерієм для Комісії щодо надання дозволу на оскарження має бути прагнення до об'єктивності, яка досягається тільки у разі зовнішньої оцінки уповноваженими суб'єктами законності та обґрунтованості її рішень. Цьому має сприяти надання дозволів на оскарження у разі, якщо рішення Комісії суттєво відмінне від того, яке пропонує член Комісії, який проводив перевірку, або при його прийнятті декілька членів Комісії голосували проти, або навіть якщо один член Комісії голосував проти у випадку оголошення ним окремої думки згідно ч. 7 ст. 48 Закону.

Ще більш небезпечною, з огляду на встановлені Конституційним Судом України ознаки правомірності застосування дискреції суб'єктом владних повноважень, є ситуація прийняття одноосібно членом Комісії рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження, оскільки Законом не передбачено його оскарження до ВРП за будь-яких умов. Крім того, воно не може бути оскаржено особою, яка подала дисциплінарну скаргу, в порядку адміністративного судочинства (постанова Великої Палати у справі № 9901/153/2851 від 14 березня 2018 року [12]). Такі одноосібні рішення членів Комісії покликані виступати фільтром, завдяки якому Комісія не перевантажується неприйнятними до розгляду скаргами (критерії неприйнятності встановлені в ст. 46 Закону, проте більшість з них є оцінювальними). Однак, одноосібне прийняття членами Комісії рішень про відмову у відкритті дисциплінарних проваджень на практиці породжує 11 (за кількістю членів Комісії) різних підходів не тільки до оформлення цих рішень, а і до їх обґрунтування. До того ж рішення членів Комісії, на відміну від рішень Комісії, не підлягають оприлюдненню. Водночас, якщо рішення члена Комісії є помилковим, воно блокує початок дисциплінарного провадження, лише за результатами якого Комісією як колегіальним органом може бути встановлено наявності або відсутності дисциплінарного проступку. Отже, така ситуація становить суттєву загрозу у забезпеченні засобами дисциплінарної відповідальності публічного інтересу у правомірній поведінці прокурорів.

Не сприятиме розв'язанню означеної проблеми й уніфікація процедури відкриття дисциплінарної справи щодо прокурорів з тією, яка застосовується ВРП щодо суддів. Хоча у дисциплінарному провадженні щодо суддів і передбачена відмова у відкритті дисциплінарної справи лише рішенням Дисциплінарної палати, проте, згідно з нормами Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [13], аналогічні членам Комісії одноосібні дискреційні повноваження при визначенні прийнятності дисциплінарної скарги мають члени ВРП, які вони реалізують засобом повернення дисциплінарної скарги (ст. 44, 45).

У зв'язку з викладеним, вважаємо доцільним передбачити в Законі право особи, яка подала дисциплінарну скаргу, оскаржити рішення члена Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження до Комісії, яка повинна розглянути таку скаргу на своєму засіданні. У разі надходження подібної скарги, секретаріат Комісії зобов'язаний невідкладно ознайомити з нею всіх членів Комісії та умовою прийнятності подібної скарги для розгляду на засіданні Комісії є підтримання її включення до порядку денного не менш, ніж трьома членами Комісії.

Згідно зі ст. 50 Закону, прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до ВРП протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення.

Викладений в Законі дуалізм у способах оскарження рішень Комісії за результатами дисциплінарного провадження відбиває відповідні норми Конституції України. Вітчизняний конституціодавець, намагаючись в 1996 році здійснити рецепцію Франко-італійської моделі судових рад, створив Вищу раду юстиції України. Однак, Вищі ради магістратури Франції та Італії є спільними органами адміністрування суддівських та прокурорських систем в цих країнах. Водночас, при прийнятті Конституції України в неї було закладене очевидну суперечність

цій концепції, оскільки статус прокуратури регламентувався окремим розділом Конституції, а прокурори не були віднесені до системи правосуддя. У Франції та Італії судді та прокурори мають однаковий статус – магістратів, тобто представників судової влади.

Подальше удосконалення засобів адміністрування системи правосуддя в Європі, враховуючи позицію Венеціанської комісії та Консультативної ради європейських суддів, було пов'язано з виділенням в структурі судових рад, які є спільними для суддів та прокурорів, окремо підрозділів для суддів та для прокурорів, що обґрунтовувалось, насамперед, необхідністю забезпечення суддівської незалежності. Тому обраний в Україні шлях утворення окремо від суддівських самостійного органу прокурорського врядування у вигляді Комісії є цілком виправданим. Однак, попри проведену в червні 2016 року конституційну реформу сфери правосуддя [14], у ВРП, на наш погляд безпідставно, збережені повноваження щодо ухвалення рішень стосовно порушень прокурором вимог щодо несумісності та розгляду скарг на рішення відповідного органу про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Визначним міжнародно-правовим документом, який стосується позасудових способів захисту, є Рекомендації Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами та приватними особами від 05 вересня 2001 року [15]. Ця Рекомендація стосується таких альтернативних засобів: внутрішній перегляд, примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів та арбітраж. В Рекомендації зазначено, що «деякі альтернативні засоби, як-от: внутрішній перегляд, примирення, медіація й пошук урегулювання шляхом переговорів, можуть застосовуватися до судового розгляду. Застосування цих засобів можна б було зробити обов'язковою попередньою умовою судового розгляду».

Таким чином, основним призначенням альтернативних судовим методам врегулювання спорів є надання можливості адміністративним органам і приватним особам вирішити наявний спір до звернення в суд. Проте, такий засіб врегулювання не може замінити собою судовий розгляд, якщо сторони спору не дійшли згоди, хоча може бути його обов'язковою передумовою.

Повноваження ВРП щодо перегляду рішень Комісії не можна вважати «внутрішнім переглядом», який застосовується до рішень її Дисциплінарних палат як обов'язкова передумова звернення до суду, оскільки питання дисциплінарної відповідальності прокурорів не вирішуються органом, аналогічним за статусом Дисциплінарним палатам. Аргументи про те, що завдяки таким повноваженням забезпечуються однакові підходи до розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність суддів та прокурорів не є переконливими, оскільки з цим завданням цілком здатен впоратись Верховний Суд. Такі повноваження ВРП не відповідають її законодавчому статусу як органу саме суддівського врядування, призводять до ще більшого та зайвого навантаження, яке, як свідчить статистика її роботи, наразі й так є дуже великим [16].

Крім того, за чинним законодавством ці повноваження ВРП не відповідають такій вимозі зазначеної Рекомендації, як необхідність «гарантувати виконання рішень, досягнутих з використанням альтернативних засобів». Згідно зі ст. 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Рада має право, у разі скасування повністю або частково рішення Комісії, ухвалити нове рішення, в тому числі й про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності та про накладення стягнення. Проте, за Законом України «Про прокуратуру» для настання юридичної відповідальності прокурора передбачено у повноваженнях Генерального прокурора та керівників регіональних прокуратур тільки на підставі рішення Комісії приймати рішення про застосування до прокурора дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування на посаді прокурора (ст. 9, 11). Зокрема, згідно з рішеннями в формі наказів вказаних посадових осіб прокурор звільняється з посади, у разі накладення цього дисциплінарного

стягнення. Повноваженнями щодо застосування дисциплінарного стягнення, яке накладене рішенням ВРП, ці посадові особи не наділені. Порядок виконання рішення ВРП про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора законодавством взагалі не врегульовано.

Законом дисциплінарна відповідальність прокурора поставлена в залежність від результатів оскарження такого рішення тільки в ст. 61, за якою повноваження прокурора, крім Генерального прокурора, у зв'язку з рішенням Комісії про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора припиняються: 1) з дня, наступного за днем завершення строку на оскарження цього рішення, – якщо рішення не було оскаржено; 2) з дня, наступного за днем набуття статусу остаточного рішенням органу, до якого було оскаржено рішення Комісії, – якщо рішення було оскаржено, однак скарга була відхилена.

По-перше, очевидно, що ця стаття не кореспондує зі ст. 9 та 11 Закону, які вимагають застосування певними посадовими особами органів прокуратури в тому числі й рішення Комісії про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора. По-друге, за Законом застосування до прокурорів накладених дисциплінарних стягнень не пов'язане із завершенням процедури оскарження рішення Комісії. Це пояснюється ще одним суттєвим недоліком Закону, згідно з яким рішення Комісії про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора не є дисциплінарним стягненням, хоча приймається в процедурі дисциплінарного провадження (ст. 48, 49).

Колізійний стан законодавчого врегулювання вже має наслідком скасування судом наказу керівника регіональної прокуратури про застосування дисциплінарного стягнення у виді звільнення з посади в органах прокуратури, який виданий на підставі відповідного рішення Комісія, через те, що на час видання наказу не була завершена процедура його судового оскарження [17]. Надалі за наслідками судового оскарження в обох інстанціях у Верховному Суді підтверджено законність рішення Комісії.

На відміну від рішень Комісії, подання до ВРП скарги на рішення її Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді зупиняє застосування дисциплінарного стягнення (ч. 4 ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Намагаючись певним чином здійснити «розподіл праці» у питанні дуального оскарження рішень Комісії про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності між ВРП та Верховним Судом, законодавець передбачив у ст. 54 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» обмеження випадків оскарження до Верховного Суду рішення ВРП за результатами розгляду скарги на рішення Комісії лише очевидними підставами, за якими рішення ВРП є незаконним та підлягає скасуванню: 1) склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; 2) рішення не підписано будь-ким зі складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні; 3) прокурор не був належним чином повідомлений про засідання ВРП – якщо було ухвалено будь-яке з рішень, визначених пп. 2-5 ч. 5 ст. 53 вказаного Закону; 4) рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності прокурора та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків.

Ці випадки аналогічні тим, які встановлені ст. 52 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», при оскарженні рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати щодо суддів. Проте, оскарження таких рішень здійснюється до Великої Палати, на відміну від аналогічних рішень щодо прокурорів, які оскаржуються спочатку до Касаційного адміністративного суду, а Велика Палата виступає судом апеляційної інстанції, що вочевидь не відповідає логіці «розвантаження» Верховного Суду через «розподіл праці» з ВРП.

Водночас Велика Палата у справі № П/800/579/17 від 31 травня 2018 року [18], розглянувши позовну заяву судді до ВРП, рішенням якої залишено без змін рішення Дисциплінарної

палати щодо внесення подання про звільнення судді з посади, та оцінюючи вказане рішення щодо наявності в ньому посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків, зазначила, що «визначальним критерієм правомірності оскаржуваного рішення є встановлення Вищою радою правосуддя та її дисциплінарним органом обставин, що свідчать про наявність у діях судді ознак істотного дисциплінарного проступку».

У такий спосіб Велика Палата здійснила повний судовий контроль рішення ВРП за результатами дисциплінарного провадження щодо судді [19].

Надалі Велика Палата підвердила такий підхід стосовно рішення ВРП, яке прийняте за результатами перегляду рішення Комісії. У постанові Великої Палати у справі № 9901/789/18 від 14 березня 2019 року [20] зазначено, що Верховний Суд, є «судовим органом, який має повну юрисдикцію щодо розгляду скарг на рішення ВРП, зокрема на її рішення про залишення без змін рішень дисциплінарного органу прокуратури про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності у виді звільнення з посади в органах прокуратури».

Велика Палата таку правову позицію обґрунтувала наступним чином: «Згідно з практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) «навіть у разі, коли судовий орган, що виносить рішення у спорах щодо «прав та обов'язків цивільного характеру», у певному відношенні не відповідає п. 1 ст. 6 Конвенції, порушення Конвенції не констатується за умови, якщо провадження у вищезазначеному органі «згодом є предметом контролю, здійснюваного судовим органом, що має повну юрисдикцію та насправді забезпечує гарантії п. 1 ст. 6 Конвенції». У межах скарги за ст. 6 Конвенції для того, щоб визначити, чи мав суд другої інстанції «повну юрисдикцію» або чи забезпечував «достатність перегляду» для виправлення відсутності незалежності в суді першої інстанції, необхідно врахувати такі чинники, як предмет оскаржуваного рішення, спосіб, у який було винесено рішення, та зміст спору, включаючи бажані та дійсні підстави для оскарження (рішення ЄСПЛ від 09 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України», пункт 123)».

Однак слід зазначити, що таке обґрунтування не дає відповіді на питання в чому саме Велика Палата вбачає, що ВРП «у певному відношенні не відповідає п. 1 ст. 6 Конвенції»?

Великою Палатою у вищевказаній постанові також зроблено ще два висновки про застосування норм права, які мають важливе значення з урахуванням теми нашого дослідження: 1. «Велика Палата Верховного Суду вважає неправильним висновок суду першої інстанції, який погодився з висновком ВРП про те, що Комісія під час дисциплінарного провадження не мала права використовувати протоколи огляду про проведення негласних слідчих (розшукових) дій як докази у дисциплінарному провадженні, з огляду на відсутність підстав вважати, що вказані докази були отримані у незаконний спосіб»; 2. «У разі оскарження прокурором рішення Комісії до ВРП предметом судового розгляду надалі може бути лише рішення ВРП, прийняте за результатом розгляду такої скарги. Рішення ж Комісії після його перегляду ВРП не може бути повторно переглянуте ще й судом. У випадку скасування судом рішення ВРП, прийнятого за результатом розгляду скарги на рішення Комісії, ВРП розглядає відповідну дисциплінарну справу повторно».

В даній справі прокурор оскаржив до Верховного Суду одночасно рішення Комісії про накладення дисциплінарного стягнення і рішення ВРП про залишення рішення Комісії без змін. Велика Палата скасувала рішення суду 1-ї інстанції за позовом до Комісії та, з огляду на вищевказану правову позицію, закрила провадження. Крім того, Велика Палата змінила рішення суду в частині формулювань у мотивувальній частині щодо неможливості використання Комісією відомостей, отриманих негласними методами. Таким чином, Велика Палата виправила помилки ВРП у застосуванні норм права, які суперечили її попереднім висновкам [21].



Отже, дублювання способів оскарження рішень Комісії немає позитивного ефекту, оскільки Верховний Суд в повному обсязі здійснює судовий контроль рішень ВРП щодо рішень Комісії, як і рішень Комісії у випадку їх оскарження безпосередньо до суду. Тобто ніякого «розподілу праці», який намагався запровадити законодавець, на практиці не існує. При цьому, пріоритет повинен залишатись і залишається за судовим способом оскарження. Вища рада правосуддя, визнаючи такий підхід, у своєму Регламенті [22] передбачила, що «у разі відкриття адміністративним судом провадження у справі за позовом прокурора чи іншої особи про скасування (визнання нечинним) рішення Комісії, скаргу на яке подано до Ради, Рада зупиняє провадження за скаргою. У разі скасування (визнання нечинним) судом рішення Комісії, яке набрало законної сили, Рада залишає скаргу без розгляду» (п. 14.12).

Однак таке дублювання може призвести навіть до конфлікту юрисдикцій, оскільки, як видно з наведеної норми Регламенту, ВРП вважає необхідним залишити скаргу без розгляду тільки, якщо суд скасує рішення Комісії, залишаючи відкритим питання чи може вона скасувати або змінити рішення Комісії, щодо якого суд відмовив у задоволенні позову?

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Підсумовуючи, вважаємо необхідним усунути викладені нами недоліки законодавчого врегулювання порядку оскарження актів, дій чи бездіяльності Комісії шляхом відповідних законодавчих змін. Доцільним є виключення з Конституції України повноважень ВРП щодо прокурорів. Проте, враховуючи, що внесення змін до Конституції складний та довготривалий процес, який маловірогідний ближчим часом, наразі слід законодавчо обмежити випадки оскарження до ВРП рішень про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Це можна зробити у той же спосіб, яким обмежено судове оскарження рішень ВРП, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат. Таким чином, ВРП зможуть переглядатись рішення Комісії, щодо яких вбачаються явні підстави для їх скасування. Такий механізм дійсно сприятиме ефективності використання ресурсів в системі правосуддя, оскільки розвантажить Верховний Суд від розгляду «нескладних» справ та виключить зайве дублювання у формах оскарження на користь найбільш ефективної форми – судової.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі вважаємо пошук механізмів забезпечення законності рішень Комісії, які не підлягають судовому оскарженню з боку осіб, які звертаються до Комісії з дисциплінарними скаргами.

### Список використаних джерел:

1. Луначенко Д.В. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Академії правових наук України*. № 4 (67). С. 152-160.
2. Цельєв О.В. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *НАУКОВІ ЗАПИСКИ НАУКМА*. 2017. Том 200. Юридичні науки. С. 72-79.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Про судоустрій та статус суддів : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
5. Постанова Великої Палати від 30 жовтня 2018 року. у справі № 807/20/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77721027>.
6. Постанова Великої Палати від 18 грудня 2018 року. № 9901/737/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78977581>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення

окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.

8. Про прокуратуру : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

9. Постанова Великої Палати від 14 листопада 2018 року у справі № 9901/606/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78192710>.

10. Рішення Конституційного Суду України від 08 червня 2016 року № 3-рп/2016 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16>.

11. Положення про порядок роботи Комісії. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/vskonpp17.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=244046](https://www.gp.gov.ua/ua/vskonpp17.html?_m=publications&_t=rec&id=244046).

12. Постанова Великої Палати від 14 березня 2018 року у справі № 9901/153/2851. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72909629>.

13. Про Вищу раду правосуддя : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.

14. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 28. 7 с. Ст. 532.

15. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами. Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 762 засіданні заступників міністрів 5 вересня 2001 року. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2001\)%209.pdf](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2001)%209.pdf).

16. Дисциплінарна практика ВРП щодо суддів. Центр політико-правових реформ. Київ. Липень 2018 року. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/1531838958practice.pdf>.

17. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 08 січня 2019 року у справі № 826/16328/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79066271>.

18. Постанова Великої Палати від 31 травня 2018 року у справі № П/800/579/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75100003>.

19. Рішення ВРП від 09 серпня 2018 року № 2559/0/15-18. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/15406>.

20. Постанова Великої Палати від 14 березня 2019 року у справі № 9901/789/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81013823>.

21. Постанова Великої Палати від 25 квітня 2018 року у справі № 800/547/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73837584>.

22. Регламент ВРП, затверджений рішенням 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 від. URL: [http://www.vru.gov.ua/legislative\\_acts/28](http://www.vru.gov.ua/legislative_acts/28).