



Шевченко А. В.,
кандидат юридичних наук,
суддя Київського окружного
адміністративного суду
ORCID ID: 0000-0002-8201-9105

УДК 343.16

ОСОБЛИВИЙ ПОРЯДОК ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ГАРАНТІЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА

Анотація. Ідея запровадження в Україні дисциплінарної процедури щодо прокурорів відповідно до міжнародних стандартів і наближення її до моделі дисциплінарної відповідальності щодо суддів почала зароджуватися ще з 2011 року.

Ухвалений лише у 2014 році Закон України «Про прокуратуру» запровадив створення колегіального органу – Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП, Комісія).

Водночас, впровадження схожого до процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності порядку притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності видається не виправданим.

Прокурор не завжди є (подібно до судді) процесуальною самостійною фігурою і частіше за все працює під керівництвом інших прокурорів більш високого рівня.

З огляду на це навряд чи можна було на законодавчому рівні встановлювати однакові гарантії незалежності як для суддів, так і для прокурорів. Це стосується і гарантій притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Наявність таких високих гарантій у суддів обумовлена особливостями їх правового статусу, зокрема, тим, що їх основним завданням відповідно до статті 124 Конституції України¹ є здійснення правосуддя, а отже прийняття правових рішень остаточного характеру, причому кожен суддя приймає такі рішення самостійно.

Закріплення ж схожих гарантій у Законі України «Про прокуратуру» в реаліях сьогодення виглядає як яскрава обкладинка для міжнародної спільноти, що насправді не відповідає дійсному стану речей як у середині самого органу, так і для пересічного громадянина, права якого були порушені рішенням, дією (бездіяльністю) прокурора.

Мета статті полягає у з'ясуванні пов'язаності процедур притягнення суддів та прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Досліджено основні підходи до визначення поняття юридичної відповідальності, встановлено, що дисциплінарна відповідальність є різновидом ретроспективної (негативної) юридичної відповідальності.

Окреслено проблемні моменти під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів.

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> дата звернення 21.04.2019.

Встановлено, що більшість скарг на прокурорів ініційовані керівниками прокуратур або вищими органами прокуратури за результатами проведених перевірок та службових розслідувань.

Під час дослідження заявленої проблематики проаналізовано зауважень, на думку багатьох юристів і практиків, дискрецію КДКП на надання дозволу особі, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, на оскарження рішення Комісії до Вищої ради правосуддя.

У зв'язку з виявленою проблемою окрему увагу присвячено процедурі оскарження рішень КДКП до Вищої ради правосуддя і до суду.

Зроблено висновки, що запровадження кардинально нової системи притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності є на часі. Однак для уникнення незаконного дисциплінарного переслідування прокурорів у середині системи органів прокуратури, так і для забезпечення інтересів осіб, права яких були порушені незаконними діями прокурорів, необхідно змінювати підходи і правозастосовчу практику у діяльності самої КДКП.

Ключові слова: юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, прокурор, притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Постановка проблеми. Юридична відповідальність є важливим інститутом будь-якої правової системи, однією із суттєвих ознак права, необхідним елементом механізму його дії. Витоки відповідальності, як стверджують учені Р.Л. Хачатуров і Д.А. Липинський¹, знаходяться в державно-правовому регулюванні суспільних відносин, яке слугує безпосередньою передумовою її встановлення. Така відповідальність, заснована на нормах права, повинна мати правове оформлення, тобто нормативно-правовий характер. У силу цього проблема юридичної відповідальності посідає одне з центральних місць у загальній теорії права і в галузевих юридичних науках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці юридичної відповідальності присвячено праці таких науковців, як: С.С. Алексєєв, С.М. Братусь, Н.В. Вітрук, Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинський та інші. Особливості юридичної відповідальності безпосередньо працівників органів прокуратури висвітлені у наукових роботах І.О. Артеменка, В.В. Долежана, І.Є. Марочкина, С.В. Подкопаєва, Ю.Є. Полянського,

О.С. Проневич, О.М. Толочка та інших. Однак більшість із наукових досліджень і публікацій зазначених авторів були здійснені до початку діяльності КДКП і стосуються здебільшого проблем притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності без урахування практики Комісії.

Мета статті полягає у з'ясуванні пов'язаності процедур притягнення суддів та прокурорів до дисциплінарної відповідальності, деякі спільні і відмінні особливості через аналіз поняття юридичної відповідальності та її різновиду – дисциплінарної відповідальності.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. У дослідженні юридичної відповідальності визначилося два основних підходи². Перший – традиційно поєднує категорії правової відповідальності з правопорушенням, тобто відповідальність за дію (бездіяльність), виражену в порушенні правових норм (негативна, ретроспективна відповідальність)³.

Прихильники другого підходу поряд із негативною відповідальністю розглядають юридичну відповідальність у перспективному, позитивному ас-

¹ Р. Хачатуров, *Общая теория юридической ответственности: монография* (СПб., Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс» 2007) 48.

² И. Самощенко, М. Фарукшин, *Ответственность по советскому законодательству* (Москва, Юрид. лит. 1971) 44, 49.

³ Р. Халфина, *Общее учение о правоотношении: монография* (Москва, Юрид. лит. 1974) 314.

пекті¹. Зауважимо, що крім юридичної відповідальності за правопорушення в нерозривному зв'язку з нею існує правова позитивна відповідальність, заснована на усвідомленні обов'язку вчиняти дії, що відповідають природі суспільного ладу².

Серед учених, що розглядають відповідальність у різних аспектах, немає єдності як у розумінні самої сутності проспективної відповідальності, так і в інших, пов'язаних із нею, питаннях³.

Поняття правової позитивної відповідальності також пов'язане із припущенням, що правом регулюється не тільки поведінка, а й внутрішній, духовний світ людини⁴.

Зважаючи на те, що існування негативної юридичної відповідальності або юридичної відповідальності за правопорушення визнають прихильники обох підходів, у цьому дослідженні дотримуватимемося саме такої позиції.

Приєднуємося до думок таких учених, як С. С. Алексєєв, С. М. Братусь, В. Г. Малов, М. С. Малєїн, Є. О. Кленов, які під юридичною відповідальністю розуміють обов'язок особи, що вчинила правопорушення, терпіти заходи примусу, які проявляються в обмеженнях особистого, організаційного чи майнового характеру. За своїм безпосереднім вираженням юридична відповідальність – це претерплювання, яке полягає в тому, що для правопорушника настають відомі штрафні негативні наслідки – позбавлення особистого, майнового чи організаційного характеру, наслідки, які

він повинен «приймати» і з якими «погджувати» свою поведінку⁵.

Як стверджує Н. В. Вітрук, диференціація юридичної відповідальності, зокрема на дисциплінарну, адміністративну і кримінальну, визначається сферою їх дії, ступенем суспільної небезпеки порушень та специфічними правовими наслідками як результат таких порушень⁶. Дисциплінарна відповідальність є заходом державного впливу карального характеру на осіб за порушення дисципліни (трудова, службова, навчальна тощо), тобто за дисциплінарний проступок.

Дисциплінарна відповідальність характеризується тим, що: 1) її підставою є дисциплінарний проступок, тобто винне порушення правил дисципліни, невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків, покладених на особу у зв'язку з її роботою, державною чи муніципальною службою, навчанням, відбуванням кримінального покарання тощо; 2) за дисциплінарний проступок передбачені заходи дисциплінарного стягнення, що мають характер покарання; 3) стягнення застосовуються уповноваженими на те органами і посадовими особами на основі взаємних зобов'язань за трудовим договором, у порядку підпорядкованості, в силу членства в об'єднанні тощо; 4) порядок застосування заходів дисциплінарної відповідальності (дисциплінарний процес) регламентований законами, статутами та іншими нормативними актами⁷.

Спрямованість дисциплінарної відповідальності полягає у забезпеченні

¹ В Венедиктов, *Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве: монография* (Харьков, Консум 1996) 50.

² М Марченко (ред), *Общая теория государства и права: академ. курс в 2 т. Т. 2* (Москва, Изд-во «Зерцало» 1998) 595–596.

³ Р Хачатуров, Д Липинский, *Общая теория юридической ответственности: монография* (СПб, Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс» 2007) 26.

⁴ М Марченко (ред), *Общая теория государства и права: академ. курс в 2 т. Т. 2* (Москва, Изд-во «Зерцало» 1998) 599.

⁵ С Алексєєв, *Проблемы теории права: курс лекций в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права* (Свердловск, Изд-во Свердловского юрид. ин-та 1972) 373.

⁶ Н Вітрук, *Общая теория юридической ответственности: монография: 2-е изд., испр. и доп.* (Москва, НОРМА 2009) 100.

⁷ Н Вітрук, *Общая теория юридической ответственности: монография 2-е изд., испр. и доп.* (Москва, НОРМА 2009) 120.

функціонування державно-організованих колективів у заданих параметрах, обумовлених призначенням й умовами діяльності цих колективів¹. Отже, основна мета дисциплінарної відповідальності як виду юридичної відповідальності – забезпечення виконання службових обов'язків, дотримання дисципліни, а відтак і стабільності функціонування будь-якого органу чи установи.

Дисциплінарна відповідальність – це різновид ретроспективної (негативної) юридичної відповідальності, яка настає внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

Теорія трудового права та чинне трудове законодавство України розмежовують загальну та спеціальну дисциплінарну відповідальність².

Загальна дисциплінарна відповідальність застосовується до всіх осіб, які працюють за трудовим договором, на підставі Кодексу законів про працю України та Правил внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи, організації. Натомість спеціальна дисциплінарна відповідальність – до окремих категорій працівників на підставі спеціальних законів, статутів та положень про дисципліну.

На нашу думку, дисциплінарна відповідальність у проспективному (позитивному) вигляді існувати не може, оскільки виконання трудових обов'язків (загальна дисциплінарна відповідальність) і службових обов'язків (спеціальна дисциплінарна відповідальність), недопущення неетичної поведінки, порушення правил внутрішнього трудового розпорядку та дотримання інших специфічних вимог та правил для кожної категорії працівників і є їх основними функціями.

Хоча за такого підходу, як стверджують прихильники іншої теорії, поза увагою залишаються позитивні моменти дисциплінарної відповідальності – передбачені свідомою й активною правомірною поведінкою елементи морального, стимулюючого та організаційного порядку. Звідси позитивний і негативний аспекти дисциплінарної відповідальності діалектично взаємопов'язані та нерозривні один з одним: чим вищий рівень дисциплінарної відповідальності в позитивному сенсі, тим рідше виникає негативна дисциплінарна відповідальність³.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності в цілому характеризується сутнісними ознаками останньої (вони співвідносяться як видове та родове поняття). Водночас вона має певні особливості, що властиві лише їй та відрізняють від інших видів юридичної відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність прокурорів передбачена законами України «Про прокуратуру»⁴ та «Про Вищу раду юстиції»⁵.

Таким чином, сам факт законодавчого врегулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів (підстав, процедури притягнення, стягнень тощо) є виразом негативного державного ставлення до дій (бездіяльності), що визнаються проступками, та особи, яка їх вчиняє. Закріплення негативних наслідків протиправної поведінки слугує для всіх прокурорів стримуючим фактором від порушень (формує стримуючі від порушень мотиви поведінки), а для особи, яка допустила порушення, – обмеженням як наслідком порушення⁶. У цьому випадку відповідальність є індивідуаль-

¹ Г Нестерова, 'Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву' (автореф. дисс. канд. юрид. наук, Москва 1988) 9.

² В Прокопенко, *Трудове право України: підручник* (Харків, Консум 1998) 414.

³ Л Сыроватская, *Ответственность за нарушение трудового законодательства* (Москва 1990) 27–28.

⁴ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> дата звернення 21.04.2019.

⁵ Про Вищу раду юстиції: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>> дата звернення 21.04.2019.

⁶ С Подкопаев, *Дисциплинарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації: монографія* (Хар-

ною і конкретною, забезпечується державним примусом і виражає ступінь негативної оцінки з боку держави не тільки проступку, а й особи прокурора, який допустив порушення.

Слід зазначити, що питанням дисциплінарної відповідальності саме працівників прокуратури приділяло увагу багато науковців та практиків¹.

Водночас, майже не приділялася увага саме забезпеченню незалежності прокурорів при їх притягненні до дисциплінарної відповідальності. Актуальність наукових досліджень значною мірою підвищується у зв'язку з тим, що механізм притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону України «Про прокуратуру» зазнав принципових змін.

До 2017 року ці повноваження були зосереджені в руках Генерального прокурора та керівників регіональних прокуратур, які могли одноосібно вирішувати більшість з питань у цій сфері.

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» до основних засад діяльності прокуратури віднесено незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків (стаття 3 Закону)².

Частинами другою, п'ятою та шостою статті 16 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх

об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози.

Запроваджений новий порядок притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності значно розширив права прокурора, на якого подано скаргу, захищати власні інтереси і позицію, заперечувати проти доводів скажника, фактично перетворивши процедуру дисциплінарного провадження на змагальний процес.

Але відлуння попередньої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності залишаються актуальними і під час прийняття рішень КДКП.

Мається на увазі проведення службових розслідувань, перевірок стану додержання вимог законодавства або стану організації роботи на окремих напрямках у прокуратурах, надання методичної допомоги прокуратурам нижчого рівня і їх вплив на прийняття рішень КДКП.

Аналіз процесуальних норм Закону України «Про прокуратуру», які стосуються питань дисциплінарної відповідальності прокурора, дає змогу виокремити такі стадії дисциплінарно-

ків, ВД «ІНЖЕК» 2003) 45–46.

¹ І Артеменко, 'Дисциплінарний статус не зняв службових розправ над принциповими прокурорами та слідчими' (2006) 1 *Радник юстиції* 17–20; В Долежан, 'Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту' (2006) 1 *Радник юстиції* 13–16.

² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> дата звернення 21.04.2019.

го процесу щодо прокурора: відкриття дисциплінарного провадження; проведення перевірки дисциплінарної скарги; розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та прийняття рішення у дисциплінарному провадженні; перегляд рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження; застосування до прокурора дисциплінарного стягнення.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» виділяє аналогічні стадії дисциплінарного провадження щодо судді¹.

Можемо стверджувати про закладення законодавцем однакових принципів до формування стадійності процедур дисциплінарного провадження щодо суддів та прокурорів.

Але практика КДКП свідчить про інше. Так, стадія проведення перевірки дисциплінарної скарги щодо прокурора (на відмінну від судді) може полягати лише у проведенні службового розслідування за письмовим запитом члена КДКП, яким здійснюється перевірка за дисциплінарною скаргою. Також, якщо скарга була ініційована за результатами проведеного службового розслідування щодо прокурора, матеріали такого розслідування становлять основу обґрунтування рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення.

Ні Законом України «Про прокуратуру», ні Положенням про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів² не передбачено використан-

ня матеріалів службових розслідування щодо прокурорів як безумовної підстави наявності в їхніх діях ознак дисциплінарного проступку.

Тим більше, Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури³ взагалі суперечить нормам Закону України «Про прокуратуру» і значно розширює повноваження КДКП.

Про втручання у діяльність прокурорів і, як наслідок, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності свідчить і використання у роботі КДКП висновків, складених за результатами перевірок відповідно до наказу Генеральної прокуратури України «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України»⁴.

Порушеннями гарантій незалежності прокурорів під час дисциплінарного провадження можна також назвати використання КДКП матеріалів негласних слідчих дій як доказів у дисциплінарному провадженні.

Так, Верховний Суд фактично сформував практику, якою підтвердив права КДКП отримувати відомості, необхідні для здійснення своїх повноважень з будь-яких джерел, зокрема з матеріалів кримінального провадження за дозволом прокурора⁵.

З цієї позицією не погодилась суддя Великої Палати Верховного Суду О. Г. Яновська, виклавши окрему думку на рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 3 грудня 2018 року⁶.

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>> дата звернення 21.04.2019.

² Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: Всеукраїнська конференція працівників прокуратури 28.04.2016 <<http://www.kdkp.gov.ua/page/approved-documents>> дата звернення 21.04.2019.

³ Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 06.12.2017 № 343 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0008-18>> дата звернення 21.04.2019.

⁴ Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 № 15 <https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102> дата звернення 21.04.2019.

⁵ Справа № 9901/699/18: Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.09.2019 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82798192>> дата звернення 21.04.2019.

⁶ Справа № 9901/699/18: Окрема думка судді Великої Палати Верховного Суду Яновської О. Г. від

Так, суддя зазначила, що фактичні обставини, що становлять подію дисциплінарного проступку позивача, збігаються із фактичними даними, які підлягають доказуванню в межах кримінального провадження щодо нього.

Однак ці обставини на час притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності не оцінювалися жодним судом на предмет належності, допустимості і достовірності, а в сукупності з іншими доказами у кримінальному провадженні – з погляду достатності та взаємозв'язку для встановлення його винуватості.

Викладене дозволяє констатувати, зазначає суддя О. Г. Яновська, значну небезпеку порушення принципу презумпції невинуватості щодо позивача, адже Комісія в своєму рішенні про притягнення його до дисциплінарної відповідальності презюмувала фактичні обставини, які становлять зміст обвинувачення, в межах якого відбуватиметься судовий розгляд кримінальної справи щодо позивача. Таке рішення, хоча і не маючи преюдиційного значення, здатне у майбутньому створювати вплив на суд під час судового розгляду кримінального провадження по відношенню до позивача, що безумовно порушуватиме його право на справедливий суд упередженнями твердженнями, що тісно пов'язані з розглядом його справи в суді.

З цього випливає, що висновки Комісії про встановлення в діях позивача грубого порушення норм прокурорської етики, яке за своїм змістом збігається із ознаками кримінального правопорушення, та які обґрунтовано копіями матеріалів кримінального провадження на стадії розслідування, є передчасними, адже притягнення до дисциплінарної відповідальності особи не може передувати доведеності її винуватості вироком суду, який набрав законної сили, або іншому остаточному рішенню суду, яке ґрунтується на досліджених у належності процесуальному порядку доказів.

А тому О. Г. Яновська і не погодилась з висновками Великої Палати Верховного Суду щодо правомірності використання Комісією матеріалів негласних слідчих (розшукових) дій у дисциплінарному провадженні щодо прокурора та допустимості доказів, отриманих у результаті таких дій.

Повністю погоджуємось з такою думкою судді О. Г. Яновської, оскільки забезпечення гарантій прокурорів під час виконання своїх посадових може бути досягнуто шляхом вироблення практики КДКП у частині здійснення своїх функцій на підставі, в межах і спосіб, визначених Конституцією України, практикою Європейського Суду з прав людини, Законом України «Про прокуратуру».

КДКП повинна повністю відійти під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів від використання відомостей (матеріалів) негласних слідчих (розшукових) дій, службових розвідувань, перевірок, методичної допомоги тощо. Також викликає занепокоєння, що більшість дисциплінарних проваджень щодо прокурорів порушується саме за скаргами вищих прокурорів за результатами проведення таких службових перевірок.

Закладаючи у статтю 45 Закону України «Про прокуратуру» норму, що право на звернення до КДКП із дисциплінарною скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти, законодавець ставив за мету здебільшого розширити коло суб'єктів, права яких порушені незаконними рішеннями, діями (бездіяльністю) прокурора, а не надати безмежні права вищим прокурорам втручатися у процесуальну діяльність прокурора шляхом ініціювання дисциплінарного провадження. Саме так виглядає процес дисциплінарного провадження щодо суддів. Значна більшість скарг подається учасниками судових процесів, іншими особами, права, яких були порушені рішеннями, діями (бездіяльністю) судді, і лише поодинокі

випадки звернення голів судів, вищих судів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді.

Отже, навіть не дивлячись на те, що прийнято Закон України «Про прокуратуру», який відповідає міжнародним стандартам у частині притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, створено спеціальний орган – КДКП, суть дисциплінарного провадження щодо прокурора здебільшого залишилася попередня – повна підзвітність і залежність прокурора від керівника та вищих органів прокуратури.

Водночас, сам процес притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не повинен затягуватися на роки у випадку прийняття рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження або закриття дисциплінарного провадження.

У цій частині Верховний Суд сформував вже більш-менш сталу практику. Відмовляючи у відкритті провадження заявнику, який оскаржує рішення КДКП до суду, Верховний Суд констатував, що відсутність у національному праві можливості оскаржити рішення про відмову у відкритті провадження є розумним обмеженням у процедурі дисциплінарної відповідальності прокурора, покликане не перевантажувати судову систему.

Так, в одному з останніх рішень Велика Палата Верховного Суду¹ з посиланням на свою ж попередню практику переглянула ухвалу Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Нові Перспективи» про визнання протиправним та скасування рішення Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження і залишила рішення суду першої інстанції без змін з наступних підстав.

Відповідно до частини першої статті 50 Закону України «Про прокуратуру»

прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення. Норми такого ж змісту наведено в пункті 148 Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятого Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.

З наведеного вище правового регулювання вбачається, 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, за дисциплінарною скаргою яких Комісія приймає рішення у визначеному Законом України «Про прокуратуру» і Положенням порядку, не є суб'єктами дисциплінарного провадження і за цим Законом не наділені правом на оскарження рішень Комісії як за результатами дисциплінарного провадження, так і стосовно вирішення питання про його відкриття.

Системний аналіз наведених норм дає підстави для висновку, що право на оскарження рішення (індивідуального акта) суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої воно прийняте, чи прав, свобод та інтересів якої воно безпосередньо стосується.

Наведене підтверджує той факт, що можливість притягнення прокурорів до дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності за їхні правопорушення повинна бути розумно обмеженою національним законом. Проте за будь-яких умов прокурор повинен на рівні з іншими фізичними особами нести кримінальну відповідальність за вчинені ним злочини та мати змогу оскаржити рішення про притягнення його до юридичної відповідальності.

¹ Справа № 460/312/19: Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.06.2019 <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/82885772>> дата звернення 21.04.2019.

дальності будь-якого виду згідно з національним законом.

Відсутність регламентації у національному праві права на оскарження рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурора є розумним обмеженням у процедурі дисциплінарної відповідальності прокурора, покликаним не перевантажувати судову систему, за умови, якщо чинне законодавство передбачає конкретні способи захисту прав та інтересів зацікавленої особи.

Особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право оскаржити рішення Комісії до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу Комісії на таке оскарження (частина десята статті 78 Закону України «Про прокуратуру»).

Обраний позивачем спосіб захисту, а саме оскарження рішення Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження стосовно слідчого, який, на думку позивача, порушив вимоги КПК, жодним чином позитивно не вплине на хід досудового розслідування і не відновить/не захистить його прав як потерпілого. Крім того, саме рішення Комісії за результатами розгляду дисциплінарної скарги, хоча його і прийнято у зв'язку з дисциплінарною скаргою заявника, не створює для нього жодних юридичних прав та/чи обов'язків, а з огляду на завдання дисциплінарного провадження і правовий статус Комісії у цих правовідносинах рішення цього органу й не може порушувати особистих прав та/або інтересів заявника.

За правовим висновком Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, викладеним у спірній ухвалі, оскаржувати у судовому порядку рішення Комісії, що приймаються за результатами дисциплінарного провадження щодо прокурора, має лише особа, якої це рішення стосується. Водночас особи,

за наслідками розгляду дисциплінарної скарги яких відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження, не набувають статусу суб'єктів дисциплінарного провадження і в силу вимог законодавства позбавлені права оскаржувати відповідні рішення Комісії, оскільки такі рішення не мають безпосереднього впливу на права, свободи та інтереси цих осіб і не порушують їх.

У цій справі судді Великої Палати Верховного Суду О. Г. Яновська та О. Р. Кібенко виклали окрему думку¹.

Відповідно до частини першої статті 50 Закону України «Про прокуратуру» прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом установленого законом строку.

Крім того, відповідно до частини десятої статті 78 Закону України «Про прокуратуру» особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право оскаржити рішення Комісії до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу Комісії на таке оскарження. Згідно з частиною восьмою цієї ж статті про строк та порядок оскарження, а також про надання дозволу на таке оскарження зазначається в рішенні Комісії.

Водночас, за змістом частини другої статті 54 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»² від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII право на оскарження до суду рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення Комісії про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора, мають прокурор, щодо якого розглядалося питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності, та скаржник, якщо таке рішення Вищої ради правосуддя ухвалене за його скаргою.

¹ Справа № 460/312/19: Окрема думка суддів Яновської О. Г. та Кібенко О. Р. від 26.06.2019 <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/82968320>> дата звернення 21.04.2019.

² Про Вищу раду юстиції: закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>> дата звернення 21.04.2019.

Тобто, зі змісту вказаних законів України вбачається, що право на оскарження рішення Комісії до Вищої ради правосуддя виникає як в особи, яка подала дисциплінарну скаргу, так і в прокурора.

Аналіз норм, що врегульовують порядок відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора (стаття 46 Закону України «Про прокуратуру»), дає підстави однозначно стверджувати про відсутність заборони скаржнику оскаржувати рішення Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження.

На думку О.Г. Яновської та О.Р. Кібенко, оскарження рішення Комісії до Вищої ради правосуддя є альтернативним варіантом оскарження його до суду, тому з урахуванням положень статей 2, 5 Кодексу адміністративного судочинства України рішення Комісії до адміністративного суду може оскаржити крім прокурора, і особа, яка подала дисциплінарну скаргу, оскільки положення Кодексу адміністративного судочинства України не містять прямої заборони на звернення скаржника в зв'язку з незгодою із прийнятим актом, дією чи бездіяльністю Комісії.

Судді Великої Палати Верховного Суду вказують, що право на оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності державних органів є однією із найважливіших гарантій захисту громадянами своїх прав та свобод від їх порушення. При цьому значення адекватного реагування суду на скарги полягає в їх розгляді і відповідній перевірці законності, обґрунтованості та справедливості рішень, дій чи бездіяльності державних органів, у наданні можливості судам виявити помилки і недоліки правозастосовної діяльності.

Порівняно із іншими процедурами судовий порядок розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність державних органів забезпечує більшу об'єктивність, більш широкі можливості зацікавлених осіб у відстоюванні власних інтересів

та обов'язковість прийнятого за результатами розгляду скарги рішення.

У свою чергу, змагальні засади судового розгляду скарг забезпечують те, що Суд є найвищим арбітром у вирішенні конфліктів на ґрунті реалізації норм права, гарантом захисту прав і свобод особи та громадянина.

О.Г. Яновська та О.Р. Кібенко вважають, що єдиним критерієм, який дозволяє визначити, які рішення, дії чи бездіяльність державних органів можуть бути оскаржені до суду та хто саме має право на таке оскарження, є обмеження конституційних прав і свобод фізичних або юридичних осіб та створення перепон для доступу до правосуддя.

Оскільки член Комісії, ухвалюючи одноосібне рішення, діє як посадова особа в межах повноважень дисциплінарного органу, котрий у розумінні статті 44 Закону України «Про прокуратуру» є суб'єктом владних повноважень, то висновки судів про те, що рішення Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження не оскаржується в судовому порядку, не ґрунтується на вимогах закону.

За загальним правилом, яке визначено статтею 5 Кодексу адміністративного судочинства України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси.

Законом не обмежено коло суб'єктів звернення до суду з адміністративним позовом для здійснення юридичного захисту. Тобто, кожна особа має таке право і жодної заборони або його обмеження не існує.

Загалом погоджуючись з таким підходом суддів О.Г. Яновської та О.Р. Кібенко, слід відмітити, що Законом України «Про Вищу раду правосуддя» передбачено, що рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи відносно судді оскарженню не підлягає (частина друга

стаття 45 цього Закону). Рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи на вимогу члена Дисциплінарної палати, який не згодний з таким рішенням, передається на затвердження до Вищої ради правосуддя у пленарному складі.

У такому випадку Вища рада правосуддя розглядає питання на пленарному засіданні без виклику судді та особи, яка подала дисциплінарну скаргу, і ухвалює рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи або про скасування такого рішення Дисциплінарної палати і відкриття дисциплінарної справи (частина третя статті 46 цього Закону).

Таким чином, законодавцем обмежено право особи на оскарження ухвали про відмову у відкритті дисциплінарної справи щодо судді як до Вищої ради правосуддя, так і до суду. У цьому випадку можемо говорити про розумні обмеження з метою не перевантаження судової системи.

На користь позиції щодо розумності такого обмеження можна зазначити, що визнаючи протиправним і скасовуючи такого роду рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження (справи) відносно судді чи прокурора, суд буде вимушений розглядати скаргу по суті, перебираючи на себе повноваження дисциплінарних органів.

Водночас, поки не будуть внесені відповідні зміни у закони України «Про прокуратуру» та «Про Вищу раду правосуддя» в частині оскарження рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурорів, ситуація залишатиметься невизначеною.

Були сподівання, що крапку поставить Конституційний Суд України.

Однак, розглянувши на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Петрика Ігоря Йосиповича щодо відповідності Конституції України

(конституційності) положень статті 50, частини десятої статті 78 Закону України «Про прокуратуру», Перший Сенат Конституційного Суду України ухвалив закрити конституційне провадження з підстав не наведення обґрунтування тверджень щодо неконституційності цих положень Закону України «Про прокуратуру»¹.

Перший Сенат Конституційного Суду України зазначив, що системний аналіз положень Закону дає підстави стверджувати, що приписи його статті 50 і частини десятої статті 78 регулюють правовідносини щодо оскарження прокурором та особою, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, саме рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження, а не рішення члена цієї комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження.

Тобто, фактично Законом України «Про прокуратуру» оскарження рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження взагалі не передбачено.

Стосовно дискреції КДКП на надання дозволу особі, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, на оскарження рішення Комісії до Вищої ради правосуддя, слід вказати наступне.

Так, частиною десятою статті 78 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право оскаржити рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів на таке оскарження.

Водночас, дисциплінарне провадження щодо судді містить аналогічну

¹ Про закриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Петрика Ігоря Йосиповича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 50, частини десятої статті 78 Закону України «Про прокуратуру»: Ухвала Першого Сенату Конституційного Суду України від 13.02.2019 у справі № 1-уп(І)2019 <http://www.ccu.gov.ua/docssearch?tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=петрика&field_textindex_value=&field_speaker_value=> дата звернення 21.04.2019.

норму. Так, відповідно до частини першої статті 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» скаржник має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження.

Скарга на рішення Дисциплінарної палати може бути подана винятково до Вищої ради правосуддя (частини третьої цієї статті).

Як свідчить практика Вищої ради правосуддя Дисциплінарні палати надають скаржникам дозвіл на оскарження лише у випадках, коли приймається рішення про відмову у притягненні судді до дисциплінарної відповідальності, і коли думки членів палати щодо цього розділилися.

Такої практики у КДКП не існує. Проаналізувати з яких підстав надається дозвіл на оскарження не виявляється за можливе.

У зв'язку з цим пропонуємо КДКП дотримуватися єдиної практики під час надання дозволу на оскарження рішень до Вищої ради правосуддя.

Також однією із гарантій для суддів від зловживання правом на ініціювання питання відповідальності судді без достатніх підстав є деякі обмеження щодо кола суб'єктів, які мають права звертатися з такими скаргами.

Так, частиною першою статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹ передбачено, що право на звернення зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа. Громадяни здійснюють зазначене право особисто або через адвоката, юридичні особи – через адвоката, органи державної влади та органи місцевого самоврядування – через своїх керівників або представників.

Адвокат зобов'язаний перевірити факти, які можуть тягнути за собою дисциплінарну відповідальність судді, до подання відповідної дисциплінарної скарги.

Не допускається зловживання правом звернення до органу, уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження, у тому числі ініціювання питання відповідальності судді без достатніх підстав, використання такого права, як засобу тиску на суддю у зв'язку зі здійсненням ним правосуддя.

За подання адвокатом завідомо безпідставної дисциплінарної скарги такий адвокат може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності згідно із законом (частини четверта та п'ята цієї статті).

Натомість, частина друга статті 44 Закону України «Про прокуратуру»² закріплює, що право на звернення до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із дисциплінарною скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти.

Будь-яких застережень щодо недопущення зловживань таким правом Закон України «Про прокуратуру» не містить.

Фактично надання прокурорам широким гарантіям незалежності, які забезпечуються, у тому числі, особливим порядком притягнення до дисциплінарної відповідальності, на практиці виявилось недостатнім чином реалізовано.

Висновки. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів потребує внесення змін у законодавство України в цій частині та вироблення єдиної практики КДКП. До цього часу гарантії незалежності прокурорів залишатимуться лише закріпленими на законодавчому рівні без можливості їх забезпечення у реальності.

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>> дата звернення 21.04.2019.

² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> дата звернення 21.04.2019.

REFERENCES

LIST OF LEGAL DOCUMENTS

LEGISLATION

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine] vid 28.06.1996 № 254k/96-VR <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
2. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy [About the office of public prosecutor: law of Ukraine] vid 14.10.2014 № 1697-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
3. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy [On the judicial system and the status of judges: law of Ukraine] vid 02.06.2016 № 1402-VIII. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
4. Pro Vysshchu radu yustytsii: Zakon Ukrainy [About Higher advice of justice: law of Ukraine] vid 21.12.2016 № 1798-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
5. Pro osnovni zasady orhanizatsii roboty v orhanakh prokuratury Ukrainy: nakaz Heneralnoi prokuratury Ukrainy [About basic principles of organization of work in the organs of office of public prosecutor of Ukraine: order of the General prosecution of Ukraine] vid 19.01.2017 № 15 <https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
6. Instruksiiia pro poriadok provedennia sluzhbovykh rozsliduvan v orhanakh prokuratury: nakaz Heneralnogo prokurora Ukrainy [Instruction about the order of prosecuting official inquiries in the organs of office of public prosecutor: order of the Prosecutor general of Ukraine] vid 06.12.2017 № 343 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0008-18>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
7. Polozhennia pro poriadok roboty Kvalifikatsiino-dystsyplinarnoi komisii prokuroriv: Vseukrainska konferentsiia pratsivnykiv prokuratury 28.04.2016 [Position about the order of work of Qualificatory-disciplinary commission of public prosecutors: the Allukrainian conference of workers of office of public prosecutor 28.04.2016] <<http://www.kdkp.gov.ua/page/approved-documents>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
8. Sprava № 460/312/19: Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sud vid 26.06.2019 [Resolution of Large Chamber Supreme Court from 26.06.2019 on business № 460/312/19] <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/82885772>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
9. Okrema dumka suddiv Yanovskoi O.H. ta Kibenko O.R. vid 26.06.2019 u spravi № 460/312/19 [Separate opinion of judges of Яновської О.Г. but Кібенко О.Р. from 26.06.2019 on business № 460/312/19] <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/82968320>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
10. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 18.09.2019 u spravi № 9901/699/18 [Resolution of Large Chamber of Supreme Court is from 18.09.2019 on business № 9901/699/18] <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82798192>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].
11. Okrema dumka suddi Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu Yanovskoi O.H. vid 18.09.2019 u spravi № 9901/699/18 [Separate opinion of judge of Large Chamber of Supreme Court of Яновської О.Г. from 18.09.2019 on business № 9901/699/18] <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82858598>> data zvernennia 21.04.2019 [in Ukrainian].

BIBLIOGRAPHY

AUTHORED BOOKS

12. Alekseev S, Problemy teoryy prava: kurs lektsyi v 2 t. T. 1: Osnovnye voprosy obshchei teoryy sotsyalystycheskogo prava [Problems of theory of right: course of lectures in 2 t. of T. 1: the Basic questions of general theory of socialistic right] (Sverdlovsk, Yzd-vo Sverdlovskoho yuryd. yn-ta 1972) 396 [in Russian].
13. Vytruk N, Obshchaia teoriya yurydycheskoi otvetstvennosti: monohrafiya. 2-e yzd., yspr. y dop. [General theory of legal responsibility: monograph. 2th publ., испр. and доп.] (Moskva, NORMA 2009) 259 [in Russian].
14. Venedyktov V, Teoretycheskiye problemy yurydycheskoi otvetstvennosti v trudovom prave: monohrafiya [Theoretical problems of legal responsibility in a labour right: monograph] (Kharkov, Konsum 1996) 136 [in Russian].
15. Podkopaiev S, Dystsyplinarna vidpovidalnist suddiv: sutnist, mekhanizm realizatsii: monohrafiya [Disciplinary responsibility of judges: essence, mechanism of realization: monograph] (Kharkiv, VD «INZhEK» 2003) 192 [in Ukrainian].
16. Khalfyna R, Obshchee uchenye o pravootnoshenyy: monohrafiya [Common studies about a legal relationship: monograph] (Moskva, Yuryd. lyt. 1974) 348 [in Russian].

17. Khachaturov R, Lypynskiy D, Obshchaia teoriya yurydicheskoi otvetstvennosti: monohrafiya [General theory of legal responsibility: monograph] (SPb., Yzd-vo R. Aslanova «Iuryd. tsentr Press» 2007) 950 [in Russian].
18. Marchenko M, Obshchaia teoriya hosudarstva y prava: akadem. kurs v 2 t. T. 2: Teoriya prava [General theory of the state and right: академ. course in 2 t. of T. 2: Theory of right] (Moskva, Yzd-vo «Zertsalo» 1998) 640 [in Russian].
19. Prokorenko V, Trudove pravo Ukrainy: pidruchnyk [Labour right for Ukraine: textbook] (Kharkiv, Konsum 1998) 480 [in Ukrainian].
20. Samoshchenko Y, Farukshyn M, Otvetstvennost po sovetскому zakonodatelstvu [Responsibility on the soviet legislation] (Moskva, Yuryd. lyt. 1971) 239 [in Russian].
21. Syrovatskaia L, Otvetstvennost za narushenye trudovoho zakonodatelstva [Responsibility for violation of labour legislation] (Moskva 1990) 179 [in Russian].

ARTICLES

22. Artemenko I, ‘Dystsyplinaryi status ne znariaddia sluzhbovykh rozprav nad pryntsyypovymy prokuroramy ta slidchymy’ [Disciplinary status of not instruments of official violences above fundamental public prosecutors and investigators] (2006) 1 Radnyk yustytisii 17–20 [in Ukrainian].
23. Dolezhan V, ‘Prokuratura potrebuie demokratychnoho Dystsyplinarnoho statutu’ [Office of public prosecutor needs the democratic Disciplinary charter] (2006) 1 Radnyk yustytisii 13–16 [in Ukrainian].

DISSERTATION

24. Nesterova H, ‘Dystsyplinarynaia otvetstvennost po sovetскому admynystratyvnomu pravu’ [Disciplinary responsibility on a soviet administrative law] (avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk, Moskva 1988) 23 [in Russian].

Shevchenko A.,

Candidate of Law Science

Judge of Kiev district administrative court

ORCID ID: 0000-0002-8201-9105

Special order of attraction to disciplinary liability as a guarantee of the independence of the prosecutor

Integrating the idea in Ukraine of disciplinary procedure for prosecutors in according to international standards and bringing it closer to the model of disciplinary liability of judges has implemented since 2011.

The Law of Ukraine «About Prosecutor’s Office», which was adopted in 2014, introduced the creation of a collegial body – Qualification and Disciplinary the Commission of Public Prosecutors (QDCPP, Commission).

At the same time, introducing a procedure of attraction to disciplinary liability of the prosecutor similar to that used for the judges seems unjustified.

The prosecutor is not always (similar to judge) procedurally independent figure and most often works under the guidance of other prosecutors more high level.

In this regard, it’s not likely to establish the same guarantees of independence at the legislative level for both judges and prosecutors. This also applies to guarantees of attraction to disciplinary liability of prosecutors.

The availability of such high guarantees from judges relates to particular features of their legal status, in particular, that their main task under Article 124 of the Constitution of Ukraine is to implement justice, and therefore to make a final decision, in so doing, each judge making these decisions independently.

Fixing similar guarantees which are included in Law of Ukraine «About the Prosecutor’s Office» in reality looks like a bright cover for the international community, which, in fact, does not correspond to the true state of affairs as in the middle the body itself, and for the average citizen whose rights have been violated decision, action (inaction) of the prosecutor.

The purpose of this article is to find out the similarity of procedures of attraction to disciplinary liability of judges and prosecutors.

Basic approaches to define the concept of legal liability are explored, it is established that disciplinary liability is a kind of retrospective (negative) legal liability.

Problems of disciplinary proceedings against prosecutors are outlined.

It was found that most complaints against prosecutors were initiated by heads of prosecutor's offices or higher bodies of prosecutor's office for the results of inspections and in-service investigations.

During the study of the stated problems, veiled discretion of the QDCPP on granting permission to the person who filed the disciplinary complaint about the act prosecutor of a disciplinary misdemeanor, on appeal of the Commission decision to The High Council of Justice are analyzed.

Due to the problem has been discovered, special attention is paid to the procedure of appeal against decisions of the QDCPP to the High Council of Justice and to the Court.

It is concluded, that the introduction of a radically new system of attraction to disciplinary liability of prosecutors is timely. However, to avoid unlawful disciplinary prosecution at within the system of the prosecuting authorities and to ensure interests persons, whose rights have been violated by the unlawful actions of prosecutors, are necessary change approaches and enforcement practices in the activities of the QDCPP itself.

Keywords: *legal liability, disciplinary liability, prosecutor, attraction to disciplinary liability of the prosecutor.*

Стаття надійшла до редакції журналу 15.09.2019.