

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ СКАРГ ВІДНОСНО АДВОКАТІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE COMPLAINT EXAMINATION PROCEDURE REGARDING LAWYERS IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF UKRAINE

Вовнюк В.І., аспірант кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін

Приватний вищий навчальний заклад «Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янука»

Автором у статті проаналізовано та зазначено, що за усіма процесуальними кодексами України закріплено основоположний принцип справедливого судового розгляду незалежними та неупередженими суддями. Згідно національного законодавства цей принцип полягає в тому, що судді, які брали участь у розгляді справи, і рішення яких було скасоване, за жодних обставин не мають права брати участь у повторному розгляді цієї ж справи та ухвалювати повторне рішення.

У статті автором звернено увагу на недосконалість існуючого порядку перегляду оскаржуваного рішення КДКА в разі його скасування Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури. Обґрунтовано, що ВКДКА в окремих порядках діє як квазісудовий орган і фактично виступає в ролі апеляційної інстанції при розгляді скарг на рішення кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури регіонів.

У статті автор на прикладі Рішення ВКДКА № V-008/2024 від 23.05.2024, прийнятого за результатом розгляду скарги на рішення КДКА Харківської області описав механізм розгляду заяви скаржника та охарактеризував рішення ВКДКА щодо скасування рішення дисциплінарної палати КДКА та обґрунтував повернення матеріалів на новий розгляд.

Проаналізовано статистичні дані ВКДКА за перше півріччя 2024 року щодо скасованих рішень та направлених матеріалів справи на новий розгляд за належністю до КДКА стосовно порушення дисциплінарної справи відносно адвоката.

На основі дослідження, автором зроблено висновок, що діючими нормативно-правовими актами не передбачено можливості обрання нового складу дисциплінарної палати КДКА задля здійснення перегляду матеріалів справи, за якою рішення КДКА було скасовано та наведено обґрунтовані думки щодо питання необ'єктивності та упередженості таких членів дисциплінарної палати, які раніше вже брали участь у розгляді скарги та приймали по ній рішення.

Автором звернено увагу, що Закон станом на сьогодні не передбачає іншого альтернативного варіанту для розгляду скарги новим складом членів дисциплінарної палати, а отже така процедура потребує вдосконалення.

Ключові слова: адміністративне судочинство, скарга, адвокат, адвокатське самоврядування, кваліфікаційно-дисциплінарна комісія, дисциплінарна палата, дисциплінарна відповідальність адвоката, дисциплінарна справа.

The author analyzed and stated in the article that the fundamental principle of a fair trial by independent and impartial judges is enshrined in all procedural codes of Ukraine. According to the national legislation, this principle consists in the fact that the judges who participated in the consideration of the case, and whose decision was annulled, under no circumstances have the right to participate in the re-examination of the same case and make a re-decision.

In the article, the author drew attention to the imperfection of the existing procedure for reviewing the contested decision of the KDKA in the event of its cancellation by the Higher Qualification and Disciplinary Commission of the Bar.

It is substantiated that the VKDKA in some cases acts as a quasi-judicial body and actually acts as an appellate authority when considering complaints against the decisions of the qualification and disciplinary commissions of the bar of the regions.

In the article, the author described the mechanism of consideration of the complainant's application using the example of the Decision of the KDKA No. V-008/2024 dated 23.05.2024, adopted as a result of the review of the complaint against the decision of the KDKA of the Kharkiv region, and described the decision of the KDKA to cancel the decision of the disciplinary chamber of the KDKA and justified the return of the materials for a new consideration.

The statistical data of the KDKA for the first half of 2024 were analyzed regarding canceled decisions and case materials sent for a new consideration by belonging to the KDKA regarding the initiation of a disciplinary case against a lawyer.

On the basis of the research, the author concluded that the current legal acts do not provide for the possibility of electing a new member of the disciplinary chamber of the KDKA in order to review the materials of the case, according to which the decision of the KDKA was canceled, and gave well-founded opinions on the issue of objectivity and bias of such members of the disciplinary chamber, who previously participated in the review of the complaint and made a decision on it.

The author draws attention to the fact that as of today, the Law does not provide for another alternative option for consideration of a complaint by a new composition of members of the disciplinary chamber, and therefore such a procedure needs to be improved.

Key words: administrative proceedings, complaint, lawyer, lawyer self-governance, qualification and disciplinary commission, disciplinary chamber, disciplinary responsibility of a lawyer, disciplinary case.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню діяльності адвоката в адміністративному судочинстві були предметом досліджень таких провідних вчених і науковців, як: О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, О. Г. Бондар, І. М. Бондаренко, О. В. Закаленко, С. В. Ківалова, Д. А. Козачук, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, С. В. Курінний, С. М. Кушнір, О. С. Лагода, О. І. Миколенко, А. Ю. Осадчий, М. І. Смокович та багато інших.

Свої праці щодо особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності адвоката присвятили такі вчені як Т. Б. Вільчик, В. В. Заборовський, Т. В. Колеснік, Я. В. Фляжнікова та інші.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, що присвячені цим питанням, залишається про-

блема у процедурі розгляду скарг відносно адвокатів, що в свою чергу викликає питання об'єктивності членів дисциплінарної палати при прийнятті ними оскаржуваних рішень стосовно адвоката. Такі проблеми є актуальними та своєчасними, оскільки ці питання не досліджувалися досі публічно.

Відповідно до частини 1 статті 52 Закону України № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [1] (далі – Закон) Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури (далі – ВКДКА) є колегіальним органом, завданням якого є розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури.

Процедуру розгляду скарг регламентує Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної

поведінки адвоката [2], яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, затверджене рішенням Ради адвокатів України від 30.08.2014 № 120, з подальшими змінами.

Так, за результатами розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (далі – КДКА) ВКДКА має право (відповідно до частини 5 статті 52 Закону):

- 1) залишити скаргу без задоволення, а рішення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури без змін;
- 2) змінити рішення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури;
- 3) скасувати рішення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури та ухвалити нове рішення;
- 4) направити справу для нового розгляду до відповідної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури та зобов'язати кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури вчинити певні дії.

Останні два види рішень заслуговують окремої уваги з огляду на недосконалість існуючого порядку перегляду оскаржуваного рішення КДКА в разі його скасування Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури.

Розглянемо це питання через призму аналогії між ВКДКА як органом адвокатського самоврядування та апеляційним адміністративним судом як органом в системі адміністративного судочинства України. Аналогія з адміністративним процесом взята з огляду на те, що спори щодо оскарження рішень ВКДКА розглядаються в порядку адміністративного судочинства, оскільки вона є органом, наділеним владними повноваженнями.

Так, ВКДКА, як і регіональна КДКА, має всі необхідні ознаки «суду» у розумінні частини 1 статті 6 Європейської Конвенції з прав людини та її основоположних свобод [4 (далі – Конвенція)].

Зазначене узгоджується з висновком Верховного Суду, зокрема, Касаційного адміністративного суду у постанові від 08.10.2020 по справі № 826/3443/18 [3], де вказано, що досліджуючи правову природу діяльності відповідача, Суд зазначає, що відповідно до завдань, які визначені в статті 50 Закону № 5076-VI з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (рішення «Срадек проти Австрії» *Sramek v. Austria* п. 36) КДКА Вінницької області має всі ознаки «суду» у розумінні частини 1 статті 6 Конвенції. Під час виконання своїх функцій КДКА є належним судом, встановленим законом, саме як квазісудовий орган в системі органів адвокатського самоврядування України.

ВКДКА ж в цій системі діє як квазісудовий орган і фактично виступає в ролі апеляційної інстанції при розгляді скарг на рішення кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури регіонів. Таку позицію висловив Верховний Суд у Постановах від 25.06.2018 по справі № 810/1972/17 та від 10.06.2021 по справі № 826/15590/15.

Отже, КДКА регіону є першою інстанцією в системі квазісудових органів адвокатського самоврядування, а ВКДКА – апеляційною. Відтак, всі гарантії та права кожного громадянина на справедливий суд, закріплені у ст. 6 Конвенції підлягають повній реалізації.

Так, усіма процесуальними кодексами України закріплено основоположний принцип справедливого судового розгляду незалежними та неупередженими суддями. Цей принцип полягає в тому, що судді, які брали участь у розгляді справи, і рішення яких було скасоване, за жодних обставин не мають права брати участь у повторному розгляді цієї ж справи та ухвалювати повторне рішення.

Зокрема, частиною 1 статті 37 Кодексу адміністративного судочинства України [5] передбачено, що суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї самої справи в судах апеляційної і касаційної інстанцій,

а також у новому її розгляді у першій інстанції після скасування попередніх рішення, постанови або ухвали про закриття провадження в адміністративній справі.

Разом з тим, відповідно до частини 2 ст. 76 Кримінального процесуального кодексу України [6] суддя, який брав участь у кримінальному провадженні в суді першої інстанції, не має права брати участі у цьому ж провадженні в судах апеляційної і касаційної інстанцій, а також у новому провадженні після скасування вироку або ухвали суду першої інстанції.

Також, у частині 1 статті 37 Цивільного процесуального кодексу України [7] закріплена норма, що суддя, який брав участь у вирішенні справи в суді першої інстанції, не може брати участі в розгляді цієї самої справи в судах апеляційної і касаційної інстанцій, а так само у новому розгляді справи судом першої інстанції після скасування рішення суду або ухвали про закриття провадження у справі.

З урахуванням цих норм розподіл судових справ між суддями здійснюється в автоматичному порядку, що забезпечується автоматизованою системою відповідно до Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України 02.04.2015 № 25 [8], з подальшими змінами та доповненнями.

Розглянемо в цьому напрямі процедуру розгляду скарг відносно адвокатів органами адвокатського самоврядування на прикладі Рішення ВКДКА № V-008/2024 від 23.05.2024, прийнятого за результатом розгляду скарги на рішення КДКА Харківської області [9].

Так, з описової частини цього рішення вбачається, що 02 лютого 2024 року скаргником було подано скаргу на адвоката до КДКА Харківської області. Одному з членів дисциплінарної палати КДКА Харківської області було доручено провести перевірку відомостей, викладених у скарзі. Пізніше, 16 лютого 2024 року, до КДКА Харківської області надійшли письмові пояснення адвоката.

Членом дисциплінарної палати, відповідальним за проведення перевірки відомостей, було складено довідку за результатами цієї перевірки, в якій зроблено висновок про відсутність підстав для порушення дисциплінарної справи відносно адвоката. На черговому засіданні дисциплінарною палатою КДКА Харківської області було ухвалено рішення про відмову в порушенні дисциплінарної справи відносно адвоката.

В подальшому, зазначене рішення КДКА Харківської області у межах встановленого строку було оскаржено до ВКДКА. При цьому, у своїй скарзі скаргник зазначав про упередженість та зацікавленість членів дисциплінарної палати КДКА Харківської області.

Так, скаргник звертав увагу, що деякі з членів дисциплінарної палати КДКА Харківської області, які брали участь у прийнятті оскаржуваного рішення, заявляли самовідводи під час розгляду іншої дисциплінарної справи відносно цього ж адвоката у зв'язку з наявністю у них особистих невимушених доброзичливих та дружніх стосунків з останнім, що могло вплинути на об'єктивність при прийнятті ними рішення.

Таким чином, скаргник вважав, що незаявлення цими членами дисциплінарної палати самовідводів під час розгляду його скарги відносно адвоката та прийняття рішення свідчить про підтверджену упередженість та зацікавленість членів дисциплінарної палати КДКА Харківської області. Разом з тим, на думку скаргника, рішення дисциплінарної палати КДКА Харківської області було передчасним, необ'єктивним та таким, що містило хибні висновки, а також грубі процесуальні порушення розгляду дисциплінарної справи.

Після витребування матеріалів справи у КДКА Харківської області Головою ВКДКА та проведення перевірки відомостей, викладених у скарзі, на черговому засі-

данні під час розгляду скарги комісією було встановлено, що рішення дисциплінарної палати КДКА Харківської області про відмову в порушенні дисциплінарної справи було помилковим та передчасним.

Крім того, ВКДКА погодилась з думкою скаржника щодо упередженості та необ'єктивності членів дисциплінарної палати КДКА Харківської області при прийнятті ними оскаржуваного рішення, у зв'язку з незаявленням ними самовідводів за наявності вищезазначених обставин, що існували раніше та не зникли на момент розгляду скарги.

З огляду на вищевикладене, ВКДКА скасувала рішення дисциплінарної палати КДКА та ухвалила нове рішення про порушення дисциплінарної справи відносно адвоката. По завершенню розгляду скарги ВКДКА повернула матеріали дисциплінарної справи до КДКА Харківської області для нового розгляду.

Аналогічні обставини були виявлені ВКДКА при розгляді нею інших двох скарг, за результатом розгляду яких були прийняті рішення ВКДКА № V-009/2024 від 23.05.2024 та № V-010/2024 від 23.05.2024. Так, ВКДКА було встановлено обставини, які могли вплинути на об'єктивність членів дисциплінарної палати при прийнятті ними оскаржуваних рішень. Враховуючи зокрема й цей факт, такі рішення були визнані ВКДКА помилковими та необ'єктивними, а тому їх було скасовано, матеріали справи було повернуто до КДКА регіону.

Всього ж за перше півріччя 2024 року ВКДКА було прийнято 14 рішень про скасування рішення КДКА регіону і направлення матеріалів справи на новий розгляд, а також 13 рішень про скасування рішення КДКА регіону та ухвалення нового рішення про порушення дисциплінарної справи відносно адвоката. Після прийняття рішень ВКДКА направляла матеріали справи для нового розгляду за належністю до КДКА, рішення якої було скасовано. Така практика мала місце й протягом 2022–2023 року. Вона зберігається і надалі.

Новий розгляд скарги в разі скасування рішення КДКА регіону, як правило, здійснюється тим самим складом членів дисциплінарної палати КДКА, які приймали участь і в попередньому її розгляді. Це пов'язано з тим, що відповідно до статті 50 Закону дисциплінарна палата КДКА утворюється у складі не більше одинадцяти членів палати, які обираються конференцією адвокатів регіону раз на п'ять років, і є повноважною за умови обрання не менше двох третин від кількісного складу палати, затвердженого конференцією адвокатів регіону. При цьому, засідання палати може вважатись правомочним лише за умови присутності на ньому більше половини її членів.

Отже, діючими нормативно-правовими актами не передбачено можливості обрання нового складу дисциплінарної палати КДКА задля здійснення перегляду матеріалів справи, за якою рішення КДКА було скасовано. В такому випадку, при повторному розгляді скарги не можна говорити про об'єктивність та неупередженість членів дисциплінарної палати, які раніше вже брали участь у розгляді скарги та сформували свою думку стосовно означених в ній обставин.

Проте, Закон не передбачає іншого альтернативного варіанту для розгляду скарги новим складом членів дисциплінарної палати. Отже, зазначена процедура розгляду скарг відносно адвокатів органами адвокатського самоврядування потребує вдосконалення.

Проводячи аналогію з адміністративним процесом, де при направленні справи на новий розгляд забезпечується принцип справедливого судового розгляду незалежними та неупередженими суддями шляхом автоматизованого перерозподілу справ між іншими суддями, можна запропонувати внести відповідні зміни до порядку розгляду скарг органами адвокатського самоврядування, передбачивши можливість для ВКДКА направлення скарги на новий розгляд до КДКА іншого регіону, окрім тієї КДКА, рішення якої було скасовано.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення 15.09.2024).
2. Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr120871-14#Text> (дата звернення 02.09.2024).
3. Постанова Касаційного адміністративного суду від 08.10.2020 по справі № 826/3443/18. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=92194266&red=10000355b6bcff838eca851c3ac3b49fd825a8&d=5> (дата звернення 15.09.2024).
4. Європейська Конвенція з прав людини та її основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення 02.09.2024).
5. Кодекс адміністративного судочинства України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 15.09.2024).
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення 16.09.2024).
7. Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення 15.09.2024).
8. Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України 02.04.2015 № 25 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0025414-15#Text> (дата звернення 19.09.2024).
9. Рішення ВКДКА № V-008/2024 від 23.05.2024. URL: <https://vkdka.org/rishennya-vkdka-v-008-2024-vid-23-05-2024-roku-za-skargoyu-na-rishennya-distiplinarnoji-palati-kvalifikatsijno-distiplinarnoji-komisiji-advokaturi-harkivskoji-oblasti-vid-06-03-2024-roku-za-skarg/> (дата звернення 19.09.2024).