

*Афанасьєва М. В.,**доктор юридичних наук, професор,**професор кафедри конституційного права**Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ЗАВАНТАЖЕНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ТА ПЕРСОНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПИТАННЯ КОРЕЛЯЦІЇ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню теоретичних і практичних аспектів, перспективного законодавства щодо відповідальності державних службовців перед державою та порядку відшкодування шкоди, завданої державі в порядку регресу. Проаналізовано статистику адміністративних судів, статистику Державної казначейської служби України щодо витрат з державного бюджету на відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади України, а також проєкт закону «Про внесення зміни до статті 1191 Цивільного кодексу України щодо вдосконалення механізму притягнення посадових та службових осіб до персональної матеріальної відповідальності» (реєстр. № 5001). Протиправними рішеннями, діями та бездіяльністю державних службовців завдається матеріальна та моральна шкода фізичним та юридичним особам, яка відшкодовується коштом Державного бюджету України. Наведена у статті статистика Державної казначейської служби України за останні шість років свідчить про постійне зростання мільйонних витрат Державного бюджету України на відшкодування шкоди завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Держава своєю чергою має право регресу до винних посадових осіб. Але правозастосовна практика місцевих судів щодо розгляду позовів з відшкодування шкоди, завданої державними службовцями державі, в порядку регресу свідчить, про вкрай низьку дієвість цього інституту та поодинокі випадки розгляду таких справ. Ситуація обумовлена зокрема недосконалим правовим регулюванням порядку відшкодування, який передбачений Цивільним кодексом України, Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про державну службу» та іншими. Зокрема в зазначених нормативно-правових актах передбачена дискреційність повноважень уповноважених суб'єктів щодо звернення до суду в інтересах держави та відсутності чіткого порядку та строків відшкодування шкоди державними службовцями. Розглянуто проєкт закону «Про внесення зміни до статті 1191 Цивільного кодексу України щодо вдосконалення механізму притягнення посадових та службових осіб до персональної матеріальної відповідальності» (реєстр. № 5001). Аналіз перспективного законодавства свідчить, що проєкт закону лише частково розв'язує проблемне питання і не містить системного підходу. Відсутність дієвої персональної відповідальності державних службовців є чинником, що породжує повторні порушення та не сприяє зменшенню кількості типових адміністративних справ з оскарження протиправних рішень, дій та бездіяльності, зокрема в соціальній та податковій сферах.

**Ключові слова:** персональна відповідальність державного службовця, право зворотної вимоги (регресу), відшкодування шкоди, завданої державі, дискреційні повноваження.

**Постановка проблеми.** Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами засвідчує, що кількість справ, розглянутих ними, залишається стабільно високою. Так, у 2021 році кількість справ, розглянутих місцевими адміністративними судами, становила 380714 одиниць проти 204720 одиниць у 2020 році. З них із задоволенням позову розглянуто 323166 справ, або 85% справ. Цей показник у 2020 році становив 160958, або 79% [1]. Кількість справ, розглянутих місцевими адміністративними судами у 2022 році, становила 348386. З них із задоволенням позову розглянуто 311721 справу, або 89% [2].

У 2022 році найбільша частина справ, у яких позовні вимоги задоволено, припадає на справи соціальної сфери – 246067, або 95% розглянутих справ цієї категорії, що на 3% більше, ніж у 2021 році (228287, або 92%). Також велика кількість розглянутих справ, у яких задоволено позовні вимоги, припадає на справи податкової сфери та справи, що виникають з відносин публічної служби, і становить 83% і 78% відповідно [2].

Такі дані дозволяють зробити висновок, що суб'єкти владних повноважень залишаються одними з найбільших порушників, приймаючи протиправні рішення, скоюючи протиправні дії чи бездіяльність.

Виникає запитання: які фактори впливають на такий стан речей? Зрозуміло, що чинників багато, але зупинимося на одному – персональна відповідальність посадових осіб, проаналізуємо його законодавче регулювання та практичну реалізацію.

**Мета статті** – дослідити теоретичні підходи, перспективне законодавство статистику та судову практику України щодо персональної відповідальності державних службовців перед державою в порядку регресу за шкоду завдану протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю та визначити кореляцію з завантаженістю адміністративних судів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання теорії та практики адміністративної, дисциплінарної та інших видів відповідальності державних службовців протягом останніх п'яти років досліджувалися такими вітчизняними вченими, як: М. Зубрицький, Н. Долгіх, Л. Корнута, О. Любимов, А. Плетньова та інші, питання персональної відповідальності публічних службовців досліджувалися В. Чернишовою. Однак статистичні дані та судова практика з питання відшкодування шкоди державі в порядку регресу потребує додаткового дослідження.

Актуалізує зазначену тематику і розгляд парламентом проекту закону «Про внесення зміни до статті 1191 Цивільного кодексу України щодо вдосконалення механізму притягнення посадових та службових осіб до персональної матеріальної відповідальності» (реєстр. № 5001) [3].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протиправними рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень завдається матеріальна та моральна шкода фізичним та юридичним особам. Законом про державну службу передбачається, що шкода завдана державними службовцями під час здійснення ними своїх повноважень відшкодовується за рахунок держави (стаття 80 Закону) [4].

За даними Державної казначейської служби за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 3504030 «Відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянину вартості конфіскованого та безхазяйного майна стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб» склали: у 2017 році – 27 694 700,00 грн.; у 2018 році – 33 651 900,00 грн.; у 2019 році – 50 млн грн. [5]; у 2020 – 200 млн.; у 2021 – 150 млн.; у 2022 – 135 млн.; у першому півріччі 2023 виконано 276 рішень на суму 67,84 млн грн. Станом на 30 червня 2023 р. заборгованість держави за КПКВК 3504030 становить 243,83 млн грн. за 820 судовими рішеннями [6]. Наведені статистичні дані свідчать про постійне зростання видатків Державного бюджету України по цьому коду бюджетної класифікації, і навіть під час карантину та воєнного стану в країні вони не зменшилися.

Хто і в якому порядку надалі відшкодовує шкоду державі? За змістом частини четвертої статті 1191 Цивільного кодексу України держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою, службовою особою в результаті незаконно прийнятих рішень, дій або бездіяльності відповідно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування [7].

Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до державного службовця, який заподіяв шкоду незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю під час здійснення ним своїх повноважень (стаття 80 Закону про державну службу) [4].

Положення про регрес передбачено також Податковим кодексом України. Так посадова або службова особа контролюючого органу несе перед державою відповідальність в порядку регресу в розмірі виплаченого з бюджету відшкодування через неправомірні рішення, дії чи бездіяльність цієї посадової (службової) особи (пункт 21.4. стаття 21 Кодекс) [8].

*Порядок відшкодування шкоди стосовно державних службовців* встановлено Законом про державну службу, яким передбачено спочатку внесення керівником державної служби письмової пропозиції державному службовцю добровільно відшкодувати шкоду. Пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподія-

ня шкоди. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію чи невідшкодування шкоди керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду (стаття 82 Закону) [4].

Привертає до себе увагу дискреційність зазначеної норми в частині звернення до суду, тобто у керівника державної служби відсутній обов'язок подання такого позову в інтересах держави.

Інший порядок відшкодування завданої державі шкоди передбачає Бюджетний кодекс України. Так за результатами службового розслідування органи державної влади (органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) та органи Казначейства України у місячний строк можуть звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), з пред'явленням зворотної вимоги (регресу) у розмірі виплаченого відшкодування до посадових, службових осіб цих органів, винних у завданні збитків (абзац п'ятий підпункту 10 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України) [9].

Даною нормою не передбачено добровільний порядок відшкодування шкоди, але закріплюється необхідність проведення службового розслідування. При цьому строк звернення до суду встановлено в один місяць, на відміну від Закону про державну службу, і знову встановлена дискреція у поданні позовної заяви.

Дискреційна норма, за своєю природою, передбачає, що у суб'єкта владних повноважень є певна свобода розсуду. Мова йде про право посадової особи органу публічної влади обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке вона вважає найкращим за таких обставин. У такому випадку виникає певна невизначеність, що саме вважається найкращим варіантом. Небезпека застосування дискреційних норм полягає у можливості зловживання повноваженнями та свавілля з боку органів публічної влади через відсутність чітких юридичних обмежень та критеріїв застосування. У дискреційних нормах елементи мають бути викладені у вигляді критеріїв або орієнтирів для посадових осіб. Якщо вони відсутні, то для запобігання зловживанню органи публічної влади мають надавати достатнє письмове обґрунтування своїх рішень [10, с. 32–33].

Норма статті 82 Закону про державну службу та підпункт 10 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України не встановлюють жодних критеріїв, обставин, умов за яких керівник державної служби може не звертатися з позовом. Незрозумілим є вибір законодавця: чому за наявності шкоди завданої державі, проведеного службового розслідування, встановленого факту вини державного службовця, при ігноруванні ним добровільного порядку відшкодування шкоди, керівник державної служби має законом встановлену можливість не подавати позов до суду.

*Перспективне законодавство* щодо вдосконалення механізму притягнення посадових та службових осіб до персональної матеріальної відповідальності представлено проектом Закону про внесення змін до статті 1191 Цивільного кодексу України (реєстр. № 5001 від 02 лютого 2021 р.) [3]. В Пояснювальній записці до законопроекту зазначається про фактичне нівелювання персональної матеріальної відповідальності через відсутність саме імперативної норми про звернення до суду в порядку регресу і пропонується її впровадження у тексті статті 1191 Цивільного кодексу України.

Позитивним є сам факт звернення законодавцем уваги на цю проблему і визначення її причини саме в недосконалості законодавчого регулювання. Однак поза увагою авторів проекту закону залишилися профільні закони про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, які також потребують змін.

Звернемося до практики. За параметрами пошуку в Єдиному державному реєстрі судових рішень за контекстом: «Державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» – знайдено лише 10 судових рішень за позовами суб'єктів владних повноважень про відшкодування шкоди державі в порядку регресу датованих періодом 2018–2023 рр. [11].

За даними, наприклад, Податкової служби України за період з 2020 по перше півріччя 2023 р. відсутні факти відшкодування державі сум в порядку регресу за шкоду заподіяну посадовими або службовими особами податкових органів через неправомірні рішення, дії чи бездіяльність цих посадових (службових) осіб [12]. Відсутні такі факти і в Державній казначейській службі України [6].

Цікавим є і той факт, що в казначействі України взагалі не ведеться облік щодо повернутих до державного бюджету сум у вигляді регресних виплат з осіб, винних у заподіянні шкоди завданої фізичній чи юридичній особі, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових чи службових осіб [6]. А серед переліку кодів класифікації доходів бюджету, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 «Про бюджетну класифікацію» [13], відсутній окремий код для обліку таких надходжень.

**Висновки.** За наявності порушень інтересів держави суб'єкти владних повноважень не вживають дієвих заходів для їхнього усунення, майже не звертаються до суду з позовом в інтересах держави та не здійснюють заходів для відшкодування завданої шкоди державними службовцями в порядку регресу. Частково причина тому полягає в дискреційності повноважень щодо звернення до суду суб'єктів владних повноважень та відсутності чіткого, імперативно врегульованого, порядку відшкодування шкоди державними службовцями. Окрім матеріальної складової – мільйонні витрати Державного бюджету України, це явище має ще один побічний негативний ефект – перманентно значна кількість справ на розгляді адміністративних судів.

Проект закону щодо вдосконалення механізму притягнення посадових та службових осіб до персональної матеріальної відповідальності (реєстр. № 5001), потребує доопрацювання в частині внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону про державну службу, які також передбачають дискреційне повноваження на звернення до суду в інтересах держави суб'єктів владних повноважень. Слід також передбачити окремий код бюджетної класифікації для обліку коштів, що відшкодовуються державі в порядку регресу.

Відсутність дієвої персональної відповідальності державних службовців, зокрема за завдану державі шкоду в порядку регресу, породжує некомпетентність та повторні порушення.

#### Література:

1. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2021 р. *Верховний Суд*. Київ, 2022. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/sud\\_pract/Analiz\\_KAS\\_2021.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Analiz_KAS_2021.pdf)
2. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2022 р. *Верховний Суд*. Київ, 2023. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/ogliady/Analiz\\_KAS\\_2022.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Analiz_KAS_2022.pdf)
3. Проект закону «Про внесення зміни до статті 1191 Цивільного кодексу України щодо вдосконалення механізму притягнення посадових та службових осіб до персональної матеріальної відповідальності» (реєстр. № 5001 від 02.02.2021). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70981](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70981) (дата звернення: 07.07.2023).
4. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 07.07.2023).
5. Відповідь Державної казначейської служби України 14-12/7487 від 28.04.2020 на запит публічної інформації Афанасьєвої М.В.
6. Відповідь Державної казначейської служби України 5-12-12/71924ei4 від 04.07.2023 на запит публічної інформації Афанасьєвої М.В.
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 07.07.2023).
8. Податковий кодекс України : Закон України від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.07.2023).
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 07.07.2023).
10. Афанасьєва М.В. *Правова аргументація та юридичне письмо* : монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 124 с.
11. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>
12. Відповідь Податкової служби України 1274/ЗПП/99-00-05-01-03-10 від 06.07.2023 на запит публічної інформації Афанасьєвої М.В.
13. Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text>

#### Afanasyeva M. Workload of administrative courts and personal responsibility of civil servants: a question of correlation

**Summary.** The article is devoted to the study of theoretical and practical aspects, promising legislation on the responsibility of civil servants to the state and the procedure for compensating for harm caused to the state by way of recourse.

The statistics of administrative courts, the statistics of the State Treasury Service of Ukraine regarding expenditures from the state budget for compensation for harm caused to an individual or legal entity by illegal decisions, actions or inaction of public authorities of Ukraine, as well as the draft law “On Amendments to Article 1191 of the Civil Code of Ukraine, improvement mechanism for bringing officials to personal liability” (registration No. 5001). Illegal decisions, actions and inaction of civil servants cause material and moral harm to individuals and legal entities, compensated from the State Budget of Ukraine. The statistics given in the article by the State Treasury Service of Ukraine over the past six years testifies to the constant growth of millions of expenditures of the State Budget of Ukraine to compensate for such damage. The state, in turn, has the right of recourse to guilty officials. But the law enforcement practice of local courts regarding the consideration of claims for compensation for damage caused by civil servants to the state, in the order of recourse, indicates the extremely low effectiveness of this institution and isolated cases of consideration of such cases. The situation is caused by imperfect legal regulation of the compensation procedure provided for by the Civil Code of Ukraine, the Budget Code

of Ukraine, the Tax Code of Ukraine, the Law of Ukraine “On Public Service” and others. In particular, these legal acts provide for the discretion of the powers of authorized entities with regard to applying to the court in the interests of the state and the lack of a clear procedure and deadlines for compensation of damage by civil servants. The draft law “On Amendments to Article 1191 of the Civil Code of Ukraine on Improving the Mechanism for Bringing Officials and Officials to Personal Liability” (No. 5001) was considered. An analysis of the prospective legislation shows that the draft law partially

solves the problematic issue and does not contain a systematic approach. The lack of effective personal responsibility of civil servants is a factor that generates repeated violations and does not contribute to a decrease in the number of typical administrative cases to appeal against unlawful decisions, actions and inaction, in particular, in the social and tax spheres.

**Key words:** personal responsibility of a civil servant, the right of recourse, compensation for damage caused to the state, discretionary authority.