

УДК 35.086:347.5](477)"20"

DOI <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2024-2-7>

Андрій МАРЧЕНКО

доктор філософії у галузі публічного управління та адміністрування, e-mail: sir.marchenko@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3986-2524

Бібліографічний опис статті: Марченко, А. (2024). Персоналізація відповідальності публічних службовців як чинник відновлення довіри громадян до влади. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 2, 54–58, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2024-2-7>

ПЕРСОНАЛІЗАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК ВІДНОВЛЕННЯ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ВЛАДИ

Актуальність теми дослідження зумовлена збільшенням рівня недовіри громадян до влади в умовах воєнного стану, головними чинниками якої є корупція та відсутність дієвих механізмів притягнення публічних службовців в порядку регресу до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності за заподіяну ними шкоду фізичним та юридичним особам.

У статті розглянуто сучасні виклики ліберальних демократій, зокрема зростання недовіри населення до урядів і вплив популістської політики на соціально-політичну стабільність. Вказано на ризики, пов'язані з цим явищем, включаючи соціальну нерівність та глобальні конфлікти. Констатовано, що в Україні популізм спричинив масові заворушення, корупцію та недовіру громадян до влади. Констатовано, що низький рівень довіри суспільства до влади є вкрай небезпечним в умовах воєнного стану, оскільки слугує інструментом боротьби держави-агресора проти України як на світовій арені, шляхом підтримання наративу російської федерації про «нелегітимність» української влади, так і всередині країни через різноманітні інформаційно-психологічні операції. Проаналізовано законодавчі аспекти відповідальності державних службовців за завдану шкоду, вказуючи на обмежену можливість притягнення їх до цивільно-правової відповідальності. Наведено статистичні дані витрат держави, пов'язаних із відшкодуванням збитків, заподіяних чиновниками, та низький відсоток регресних позовів проти них. Витрачання державою з бюджету, замість особистих коштів публічних службовців, сотень мільйонів гривень у якості відшкодування шкоди за незаконні рішення, дії та бездіяльність таких службовців, виглядає особливо цинічно, з огляду на текст присяги державного службовця вірно служити Українському народові.

У статті також досліджено правове регулювання можливості притягнення народних депутатів, Президента України та членів Кабінету Міністрів України в порядку регресу до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності за шкоду, завдану фізичним та юридичним особам під час виконання обов'язків та повноважень. Вказано, що відсутність механізму притягнення народного депутата, Президента та члена Кабінету Міністрів України до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності в порядку регресу є приводом до дискусій серед науковців, політиків та правників.

Ключові слова: персональна відповідальність, публічні службовці, державні інститути, довіра до влади.

Andrii MARCHENKO

Philosophy Doctor in public administration and management, e-mail: sir.marchenko@gmail.com

ORCID: 0000-0001-5969-3620

To cite this article: Marchenko, A. (2024). Personalizatsiya vidpovidal'nosti derzhavnykh sluzhbovtiv yak faktor vidnovlennya doviry hromadyan do vlady [Personalization of the responsibility of public servants as a factor of restoration of citizens' trust in the government]. *Public Administration and Local Government*, 2, 54–58, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2024-2-7>

PERSONALIZATION OF THE RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS AS A FACTOR OF RESTORATION OF CITIZENS' TRUST IN THE GOVERNMENT

The relevance of the research topic is due to the increasing level of public distrust of the authorities under martial law, the main factors of which are corruption and the lack of effective mechanisms for bringing public officials to civil liability (material) for damage caused to individuals and legal entities by way of recourse.

The article discusses the current challenges of liberal democracies, in particular, the growing distrust of governments and the impact of populist policies on socio-political stability. The risks associated with this phenomenon, including social inequality and global conflicts, are pointed out. It is stated that in Ukraine, populism has led to mass unrest, corruption, and public distrust of the authorities. It is stated that the low level of public trust in the government is

extremely dangerous under martial law, as it serves as an instrument of the aggressor state's struggle against Ukraine both on the world stage by supporting the Russian Federation's narrative of the «illegitimacy» of the Ukrainian authorities and within the country through various information and psychological operations. The author analyzes the legislative aspects of liability of civil servants for damage caused, pointing out the limited possibility of bringing them to civil liability. The article provides statistical data on the state's expenditures related to compensation for damages caused by officials and the low percentage of recourse claims against them. The state's spending hundreds of millions of hryvnias from the budget, instead of the personal funds of public servants, as compensation for illegal decisions, actions and inaction of such servants, looks particularly cynical, given the text of the oath of a public servant to serve the Ukrainian people faithfully.

The article also examines the legal regulation of the possibility of bringing MPs, the President of Ukraine and members of the Cabinet of Ministers of Ukraine to civil liability (material) for damage caused to individuals and legal entities while performing their duties and powers by way of recourse. The author points out that the absence of a mechanism for bringing a Member of Parliament, the President and a member of the Cabinet of Ministers of Ukraine to civil liability (material) responsibility by way of recourse is a cause for debate among scholars, politicians and lawyers.

Key words: *personal responsibility, public servants, state institutions, trust in the government.*

Актуальність теми. Останні світові тенденції свідчать про зневіру громадян до влади, зміну економічного курсу від глобалізації та ліберальної економіки до протекціонізму. Що стосується України, то останні соціологічні дослідження громадської думки свідчать про зниження рівня довіри громадян до влади (з 75,4% до 46,8%) та про зниження рівня дотримання законності державними службовцями (з 75,1% до 38,5%) (Оцінка громадянами ситуації, 2024).

Така тенденція збільшення громадської недовіри до влади є особливо небезпечною під час воєнного стану, коли громадянам та державі навпаки потрібно об'єднати зусилля для відсічі зовнішньої агресії.

Серед основних причин високої недовіри громадян до влади, на наш погляд, варто виділити відсутність дієвих механізмів притягнення публічних службовців до цивільно-правової відповідальності у порядку регресу за шкоду, завдану фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю при здійсненні ними своїх повноважень. Наразі замість публічних службовців, шкода, завдана їх незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю під час виконання ними посадових обов'язків, відшкодовується державою.

Актуальність теми дослідження зумовлена пошуком дієвих механізмів персоналізації відповідальності публічних службовців, що сприятиме відновленню довіри громадян до влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відповідальності публічних службовців протягом останніх років вивчали такі науковці та дослідники: Т. Бойко, Л. Лабенська, М. Петришина, М. Федоровська, М. Тищенко, М. Афанасьєва, С. Юшин та інші.

Мета дослідження полягає у приверненні уваги науковців та практиків до питання персоналізації відповідальності публічних службовців, народних депутатів, членів Уряду та

Президента за шкоду, завдану фізичній або юридичній особі їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю при здійсненні ними своїх повноважень, а також пошуку дієвих механізмів персоналізації відповідальності публічних службовців, народних депутатів, членів Уряду та Президента.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сторінці Форуму Нова Економіка 29.05.2024 була оприлюднена Декларація Берлінського Саміту, підписана провідними економістами світу, в якій йдеться, зокрема про те, що сьогодні ліберальні демократії стикаються з хвилею недовіри населення до їх здатності служити більшості своїх громадян і розв'язувати численні кризи, які загрожують нашому майбутньому. Це загрожує привести нас у світ небезпечної популістської політики, яка використовує гнів, не звертаючи уваги на реальні ризики нестерпної нерівності чи великих глобальних конфліктів. Щоб запобігти серйозній шкоді людству та планеті, слід терміново дістатися до корінних причин невдоволення людей (Декларація Берлінського Саміту, 2024). В Україні популістська політика призвела до двох майданів, руйнації державних інститутів, корупції та, як наслідок, тотальної недовіри громадян до влади. Вказане в умовах повномасштабної війни проти держави-агресора є вкрай небезпечним та може призвести до втрати Україною своєї державності.

Відкриття публічного доступу до статків публічних службовців в поєднанні із щоденними повідомленнями у ЗМІ про затримання того чи іншого топпосадовця створюють у свідомості людей міф про всездозволеність та безкарність представників влади, що деморалізує громадян. Як наслідок маємо стрімке збільшення рівня недовіри громадян до влади та збільшення рівня недотримання законності державними службовцями.

Вказане грає на руку ворогу, оскільки є джерелом для різноманітних інформаційно-психологічних операцій в мережі Інтернет націлених проти українських громадян.

Конституція України та українське законодавство гарантує кожному право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (Конституція України, 1996).

Якщо з суб'єктом кримінального та адміністративного правопорушення при притягненні публічних службовців до відповідальності все більш-менш зрозуміло, то у разі завдання шкоди фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, вона відшкодовується державою, а не публічним службовцем, який завдав таку шкоду.

Саме тут і виникають проблеми, які потребують фахових дискусій та консультацій, з метою їх подальшого подолання.

Відповідно до статей 80, 81 Закону України «Про державну службу»: 1) передбачене саме право, а не обов'язок держави (в особі суб'єкта призначення) звернутись до винної особи в порядку регресу; 2) визначено об'єкти щодо яких реалізується право зворотної вимоги (регресу): державний службовець, який заподіяв шкоду та посадові особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи; 3) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю; 4) під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим (Про державну службу, 2015).

Тобто законодавство про державну службу мінімізує можливість притягнення державних

службовців до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності за шкоду, заподіяну ними, внаслідок незаконних рішень, дій та бездіяльності під час виконання ними своїх посадових обов'язків. Це, своєю чергою, створює можливість для уникнення державними службовцями персональної відповідальності за завдану шкоду фізичним та юридичним особам.

За даними Державної казначейської служби видатки держави з 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.; у 2020 – 200 млн.; у 2021 – 150 млн грн.; у 2022 – 135 млн грн.; у першому півріччі 2023 р – заборгованість держави за становить 243,83 млн грн. за 820 судовими рішеннями (Афанасьєва, 2023, с. 31).

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 роки (Афанасьєва, 2023, с. 32).

Неведені вище дані свідчать, що кількість справ, поданих в порядку регресу проти державних складає трохи більше 1% справ, за якими держава мала сплатити відшкодування у першому півріччі 2023 року.

Витрачання державою, замість публічних службовців, сотень мільйонів гривень у якості відшкодування шкоди за незаконні рішення, дії та бездіяльність таких службовців, виглядає особливо цинічно, з огляду на текст присяги державного службовця «усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки».

Вказане призводить до виникнення у свідомості публічних службовців відчуття безкарності та власного всесилля, а у громадян – відчуття безпорадності та неможливості впливати на існуючий стан речей. Як наслідок в суспільстві підривається довіра до влади, що спричиняє масові протести та революції.

Це, як вже було зазначено, особливо небезпечно в умовах повномасштабної війни, оскільки грає на руку ворогу, та може призвести до втрати Україною своєї державності.

Щодо народних депутатів України, то Конституція України, хоча і закріплює «депутатський індемнітет», тобто звільнення від юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах. При цьому, Конституційний Суд України звернув увагу, що депутатський індемнітет в Україні не має абсолютного характеру, адже частиною другою статті 80 Конституції України передбачено відповідальність народного депутата України за образу чи наклеп (Рішення, 2017). Також згідно із статтею 39 Закону України «Про статус народного депутата України» за невиконання своїх обов'язків народний депутат України несе відповідальність, встановлену законом (Про статус народного депутата, 1992). На наш погляд, вказаними законодавчими актами не заперечується можливість притягнення народного депутата України в порядку регресу до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності за шкоду, завдану фізичним та юридичним особам за невиконання обов'язків народного депутата, а також до відповідальності за висловлювання у парламенті та його органах, які містять образи та наклеп.

Конституція України також не містить заборон щодо притягнення Президента України в порядку регресу до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності за шкоду, завдану фізичним та юридичним особам під час виконання обов'язків та повноважень Президента України. Конституція України передбачає лише, що Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень (Конституція України, 1996). Ця норма розтлумачена Конституційним Судом України таким чином, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа (Рішення, 2003).

Відповідальність членів Кабінету Міністрів України визначена статтею 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», згідно якої члени Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади та персональну відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління (Про Кабінет Міністрів, 2014).

Таким чином, відсутність механізму притягнення народного депутата, Президента України та члена Кабінету Міністрів України до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності в порядку регресу і є приводом до дискусій серед науковців, політиків та правників.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволяє дійти таких висновків.

1. Конституція України та українське законодавство регламентує право зворотної вимоги (регресу) держави до винної посадової особи, службової особи органу державної влади за шкоду, завдану такою посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади.

2. Механізм реалізації права зворотної вимоги (регресу) держави до публічних службовців, народних депутатів, членів Уряду та Президента України за шкоду, завдану такими особами, внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності під час виконання ними своїх обов'язків чітко не визначений.

3. Відсутність механізму та практики притягнення публічних службовців, народних депутатів, членів Уряду та Президента України до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності в порядку регресу унеможливорює персональну відповідальність таких публічних осіб, створює відчуття безкарності в суспільстві та підриває авторитет влади у суспільстві.

4. Низький рівень довіри суспільства до влади є вкрай небезпечним в умовах воєнного стану, оскільки слугує інструментом боротьби держави-агресора проти України на світовій арені, оскільки підтримує наратив російської федерації про «нелегітимність» української влади.

5. Настав час для широкого кола фахових та наукових дискусій щодо пошуку шляхів персоналізації відповідальності публічних службовців, народних депутатів, членів Уряду та Президента за шкоду, завдану фізичній або юридичній особі їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю при здійсненні ними своїх повноважень, а також дієвих механізмів персоналізації відповідальності публічних службовців, народних депутатів, членів Уряду та Президента.

Результати таких дискусій, на наш погляд, дозволять викоринити популізм в українській політиці, посилити дисципліну (як партійну, так і службову), відновити довіру громадян до влади, об'єднати зусилля в боротьбі із зовнішнім ворогом та вберегти українську державність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024р.). Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова : веб-сайт. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r> (дата звернення: 10.07.2024).
2. The Berlin Summit Declaration. *The Forum New Economy* : веб-сайт. URL: <https://newforum.org/en/the-berlin-summit-declaration-winning-back-the-people/> (дата звернення: 10.07.2024).
3. Конституція України : Закон України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.07.2024).
4. Про державну службу : Закон України 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 10.07.2024).
5. Афанасьєва М. В. Завантаженість адміністративних судів та персональна відповідальність державних службовців: питання кореляції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 63. URL: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc63/63_2023.pdf#page=30 (дата звернення: 10.07.2024).
6. У справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» : Рішення Конституційного Суду України 20 груд. 2017 р. № 2-р/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text> (дата звернення: 10.07.2024).
7. Про статус народного депутата України : Закон України 17 лист. 1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 10.07.2024).
8. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканості та імпідменту Президента України) : Рішення Конституційного Суду України 10 груд. 2003 р. № 19-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03#Text9> (дата звернення: 10.07.2024).
9. Про Кабінет Міністрів України : Закон України 27 лют. 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.07.2024).

REFERENCES:

1. Otsinka hromadyanamy sytuatsiyi v krayini ta diy vlady. Dovira do sotsial'nykh instytutiv, politykiv, posadovtsiv ta hromadskykh diyachiv (sichen' 2024r.). [Citizens' assessment of the situation in the country and the actions of the authorities. Trust in social institutions, politicians, officials and public figures (January 2024)] (2024). *Ukrayins'kyi tsentr ekonomichnykh ta politychnykh doslidzhen' im. O. Razumkova*. Retrieved from: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r> [in Ukrainian].
2. The Berlin Summit Declaration (2024). *The Forum New Economy*. Retrieved from: <https://newforum.org/en/the-berlin-summit-declaration-winning-back-the-people/> [in English].
3. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine.], *Zakon Ukrayiny* № 254к/96-ВР (1996) (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
4. Pro derzhavnu sluzhbu [On civil service], *Zakon Ukrayiny* № 889-VIII (2015) (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 10.07.2024) [in Ukrainian].
5. Afanasyeva, M. (2023). Zavantazhenist' administratyvnykh sudiv ta personal'na vidpovidal'nist' derzhavnykh sluzhbovtsiv: pytannya korelyatsiyi [Workload of Administrative Courts and Personal Liability of Civil Servants: A Correlation Issue]. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Ser.: Jurisprudence*, (63), 30–33. Retrieved from: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc63/63_2023.pdf#page=30 [in Ukrainian].
6. U spravi za konstytutsiynym podannyam 49 narodnykh deputativ Ukrayiny shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrayiny (konstytutsiynosti) punktu 7 chastyny druhoyi statti 42 Zakonu Ukrayiny «Pro vyshchu osvitu» [In the case based on the constitutional submission of 49 People's Deputies of Ukraine regarding the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with Clause 7 of the second part of Article 42 of the Law of Ukraine «On Higher Education»], *Konstytutsiynyi Sud Ukrayiny*, 20 December 2017, 2-r/2017 (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text> [in Ukrainian].
7. Pro status narodnoho deputata Ukrayiny [On the status of People's Deputy of Ukraine], *Zakon Ukrayiny* № 2790-XII (1992) (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> [in Ukrainian].
8. U spravi za konstytutsiynym podannyam 47 narodnykh deputativ Ukrayiny pro ofitsiyne tлумачення polozhen' chastyny pershoyi statti 105, chastyny pershoyi statti 111 Konstytutsiyi Ukrayiny (sprava shchodo nedotorkannosti ta impichmentu Prezydenta Ukrayiny) [In the case based on the constitutional submission of 47 People's Deputies of Ukraine on the official interpretation of the provisions of the first part of Article 105, the first part of Article 111 of the Constitution of Ukraine (the case regarding the immunity and impeachment of the President of Ukraine)], *Konstytutsiynyi Sud Ukrayiny*, 10 December 2003, 19-rp/2003 (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03#Text9> [in Ukrainian].
9. Pro Kabinet Ministriv Ukrayiny [About the Cabinet of Ministers of Ukraine], *Zakon Ukrayiny* № 794-VII (2014) (Ukraine) Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> [in Ukrainian].