

**КАСЬЯН В.В.,**

директор Департаменту по роботі  
з персоналом

*(Державна митна служби України)*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.59>

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МИТНИХ ОРГАНІВ**

У статті досліджено стан правового регулювання та правові підстави матеріальної відповідальності державних службовців. Відзначено, що в ході проведення реформи державної служби та впровадження принципів «ефективного врядування» потребувала коригування і концепція матеріальної відповідальності державних службовців. Вісвітлено стан дослідження інституту матеріальної відповідальності державних службовців та з'ясовано, що він має складну правову природу, основою правого регулювання якого є публічно-правові норми службового права як складової особливої частини адміністративного права, що тісно взаємодіють з нормами трудового, цивільного, фінансового права. Матеріальна відповідальність посадових осіб митних органів як державних службовців полягає в обов'язку відшкодувати державі (в особі митного органу) шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Залежно від підстав та особливостей правового регулювання слід розможовувати два підвиди матеріальної відповідальності державних службовців: 1) матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця) за вчинення службово-трудового майнового правопорушення, що проявляється в формі зобов'язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавця) – вид правової відповідальності, що врегульований нормами службового права і в частині, що не суперечить Закону України «Про державну службу» – нормами трудового права; 2) матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця), за завдання опосередкованої шкоди державі, що настає в регресному порядку (зворотного стягнення) в разі вчинення посадовою особою митного органу службового майнового правопорушення, якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодована за рахунок держави» – вид правової відповідальності, що врегульований нормами службового права і в частині, що не суперечить Закону України «Про державну службу», та нормами цивільного та фінансового права. Правові колізії, що при виникають в між нормами службового та цивільного права в сфері регулювання матеріальної відповідальності посадової особи митного органу за завдання опосередкованої шкоди державі – шкоди третім особам, відшкодованої державою, мають вирішуватися з визнанням пріоритету дії положень цивільного законодавства, зокрема ч. 2 ст. 1191 Цивільного кодексу України, які обмежують можливість звернення стягнення в сумі виплаченої моральної шкоди, зважаючи на засаду «якості закону» та необхідності застосування найбільш сприятливого для особи тлумачення закону, а також з огляду на положення ч. 2 ст. 80 Закону України



«Про державну службу», в якій закріплено, що держава має «право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом».

**Ключові слова:** посадова особа митних органів, державний службовець, матеріальна відповідальність, регрес, збитки держави, матеріальна шкода, моральна шкода, службово-трудова матеріальне правопорушення, службове матеріальне правопорушення.

#### **Kasian V.V. Legal regulation of pecuniary liability of customs officials**

The article examines the state of legal regulation and the legal basis of the pecuniary liability of state servants. It is noted that in the course of carrying out the reform of state service and implementing the principles of «effective governance», the concept of pecuniary liability of public servants also needed adjustment. The state of research on the institute of pecuniary liability of civil servants is highlighted and it is clarified that it has a complex legal nature, the basis of which is legal regulation is the public legal norms of public service law as a component of a special part of administrative law, which closely interact with the norms of labor, civil, and financial law. The pecuniary liability of officials of customs bodies as public servants consists in the obligation to compensate the state (in the person of the customs body) for damage caused as a result of improper performance of official duties. Depending on the grounds and specifics of legal regulation, two subtypes of pecuniary liability of civil servants should be distinguished: 1) pecuniary liability of an officials of a customs body (as a public servants) for committing an service-labor pecuniary offense, manifested in the form of an obligation to compensate the state for damage caused as a result improper performance of official duties by him, which caused damage directly to the state in the person of the customs body (as public servants) – a type of legal liability regulated by the norms of service law and, in the part that does not contradict the Law of Ukraine «On State Service» and by the norms of labor law ; 2) pecuniary liability of an officials of a custom body (as a public servants) for the task of indirect damage to the state, which occurs in a retrogressive manner (reverse recovery) in the event that an official of a customs body commits an official property offense, if «material and moral damage caused by physical and legal entities due to illegal decisions, actions or inaction of public servants during the exercise of their powers, compensated at the expense of the state» – a type of legal liability regulated by the norms of public service law and, to the extent that does not contradict the Law of Ukraine «On State Service», and norms of civil and financial law. Legal conflicts that arise between the norms of official and civil law in the sphere of regulation of the pecuniary liability of an officials of a customs for the task of indirect damage to the state – damage to third parties compensated by the state, must be resolved with recognition of the priority of the provisions of civil legislation, in particular part 2 of Article 1191 of the Civil Code of Ukraine, which will limit the possibility of seeking recovery in the amount of moral damages paid, taking into account the principle of «quality of the law» and the need to apply the most favorable interpretation of the law to the individual, as well as in view of the provisions of Part 2 of Art. 80 of the Law of Ukraine «On State Service», which stipulates that the state has «the right to a return claim (regression) in the amount and manner determined by law.»

**Key words:** official of customs authorities, public servants, pecuniary liability, regression, state damages, material damage, moral damage, service-labor pecuniary offense, service pecuniary offense.

**Постановка проблеми.** В ст. 66 Конституції України закріплено, що «кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки» [1]. Закономірно, що в разі завдання майнового збитку державі, митним органам



посадовими особами митних органів настає їх притягнення до матеріальної відповідальності, що врегульована нормами трудового та службового права, незалежно від їх притягнення до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. З огляду на впровадження закріпленого в ст. 56 Конституції України принципу відшкодування за рахунок держави «матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю» [1], зокрема, посадових і службових осіб органів державної влади при здійсненні ними своїх повноважень, а також враховуючи впровадження принципів «ефективного врядування», в ході проведення реформи державної служби потребувала коригування і концепція матеріальної відповідальності державних службовців. Цей процес ще триває, важаючи на наближення законодавства України до права ЄС та необхідністю усунення ряду правових колізій та прогалин.

Питання матеріальної відповідальності державних службовців виступають предметом дослідження ряду вчених, зокрема, А.І.Берлач, Н.М. Грабар, С.Ф. Гуцу, О.О. Єрмак, І.А. Кліпацька, А.Ю.Коротких, В.Л. Костюк, О.В. Кузніченко, Л.В. Лаврінченко, М.М. Левенець, Ю.М. Ольшевська, М.В. Парасюк, В.А. Плєва, О.В. Трофимовська, Н.М. Хуторян, О.В. Черкасов та інших вчених, однак і досі тривають дискусії щодо правової природи матеріальної відповідальності державних службовців, окремі аспекти якої врегульовані нормами адміністративного (службового), трудового та цивільного законодавства, однак з огляду на законодавчі зміни щодо підстав та порядку притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців, до числа яких належать і посадові особи митних органів, питання вказаних відносин як предмету правового регулювання не втрачає актуальності.

**Виклад основного матеріалу.** В ст. 30 Митного кодексу України закріплено, що «посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону» [2]. Тобто, ст. 30 МК України, по-перше, містить відсильну норму до спеціальних законів, що встановлюють відповідні види правової відповідальності, що настає в разі вчинення кримінального, адміністративного, дисциплінарного правопорушення; 2) вона має бланкетний характер, оскільки підстави, умови та порядок притягнення до зазначених видів правової відповідальності посадових осіб митних органів визначені спеціальним законодавством [3, с. 15]; 3) в ст. 30 МК України не деталізуються інші види відповідальності, що можуть наступати в разі вчинення неправомірної дії або допущення бездіяльності при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків. Такими «іншими» видами відповідальності є матеріальна відповідальність працівника, проте також називають такі види як «майнова відповідальність» та «деліктна відповідальність», що є предметом регулювання цивільного права.

Інші положення щодо підстав майнової відповідальності посадових осіб та інших працівників митних органів, а також відшкодування ними шкоди, завданої вчиненням адміністративного правопорушення чи злочину, також закріплені в Митному кодексі України, зокрема: 1) «шкода, заподіяна особам та їхньому майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів, відшкодовується у порядку, визначеному законом» (ч. 2 ст. 30 МК України); 2) «відшкодування збитків та/або шкоди, заподіяних посадовими особами митного органу підприємству під час проведення перевірки, здійснюється у порядку, встановленому законом» (ч. 5 ст. 345 МК України) [2]. Тобто, вказані положення є відсильними до спеціальних законів, що регулюють майнову деліктну відповідальність митних органів перед третіми особами.

Основним, спеціальним законом є Закон України «Про державну службу», глава 3 Розділу VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» якого регулює питання матеріальної відповідальності державних службовців. Дія ж норм Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства про працю відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (далі – Закон



№ 889) «поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом» [4]. До законодавства про працю належать, зокрема, КЗПП, Закони України «Про охорону праці», «Про колективні договори і угоди», «Про оплату праці», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про відпустки» та інші.

Обов'язок державного службовця щодо відшкодування державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків закріплений передусім в ч. 1 ст. 81 Закону № 889, і випливає з конституційного обов'язку, закріпленому в ст. 66 Конституції України, де закріплено, що кожен зобов'язаний відшкодувати завдані ним збитки [1].

Відповідно до глави 3 Розділу VIII Закону № 889, що має назву «Матеріальна відповідальність державних службовців», підставою застосування матеріальної відповідальності є заподіяння посадовою особою внаслідок порушення покладених на нього службово-трудоових обов'язків шкоди митному органу, який утворений державою і є органом державної виконавчої влади:

а) в разі завдання державі, в особі митного органу, шкоди безпосередньо: «державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» (ч. 1 ст. 81 Закону України «Про державну службу»), – *матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця), що проявляється в формі зобов'язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавцю);*

б) в разі завдання державі шкоди опосередковано: якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодується за рахунок держави» (ч. 1 ст. 80 Закону України «Про державну службу»), оскільки «шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» [4] – *матеріальна відповідальність посадової особи митного органу за завдання опосередкованої шкоди державі – шкоди третім особам, відшкодованої державою.*

До особливостей матеріальної відповідальності державних службовців – посадових осіб митних органів як суб'єктів службового права належить те, що: 1) такі суб'єкти можуть бути притягнутими до матеріальної відповідальності в результаті вчинення ними службового проступку, яким було завдано державі матеріальної шкоди [5, с. 45]; 2) державні службовці мають специфічний правовий статус як суб'єктів трудового права в Україні, що виражається в особливостях трудових правовідносин, які виникають між державним службовцем-працівником і наймачем (державою в особі наймача, органу), з урахуванням ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу».

Однак, незважаючи на те, що вказані відмінні підстави вважаються такими, за настання яких відбувається притягнення до матеріальної відповідальності, в науці та практиці вироблено ряд позицій щодо правової природи матеріальної відповідальності державних службовців залежно від підстав її настання.

1. *Матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця), що проявляється в формі зобов'язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавцю), яка настає за вчинення державним службовцем службово-трудоового майнового правопорушення.* В теорії трудового права термін «трудоове майнове правопорушення», визначається як «винне, протиправне діяння працівника, вчинене під час виконання трудової функції, яке порушує його трудові обов'язки, тягне за собою майнову шкоду для роботодавця і обумовлює застосування майнових санкцій, передбачених нормами трудового права» [6]. Однак, якщо особа перебуває в службових відносинах, тобто займає посаду державної служби, то неправомірне



діяння такого суб'єкта, характеризується як службово-трудове майнове правопорушення, зважаючи на галузеву приналежність норм матеріального права, що регулюють матеріальну відповідальність за його вчинення. Так, термін «службово-трудове майнове правопорушення» вживають як підставу матеріальної відповідальності такі дослідники, як О.В. Лаврінченко [7, с. 4], В.А. Плева [8, с. 11] та О.В. Кузніченко [9, с. 22]. Відповідно, базуючись на вироблених в науці підходах, поняття «службово-трудове майнове правопорушення посадової особи митних органів» можна визначити, як винне і протиправне невиконання або недбале виконання посадовою особою митного органу його службово-трудова обов'язків за контрактом (трудова угодою), яке завдало прямої дійсної шкоди державі в особі відповідного митного органу.

В Законі № 889 закріплено лише певні аспекти притягнення до матеріальної відповідальності державного службовця як працівника в цьому випадку: а) у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини (ч. 3 ст. 81 Закону № 889); б) «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» (ч. 4 ст. 81 Закону № 889); в) порядок внесення державному службовцю письмової пропозиції про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі та порядок відповіді на неї (ч. 1, 2 ст. 82 Закону № 889), звернення з позовом до суду в разі відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди (ч. 3, 4 ст. 82 Закону № 889) [4]. Зазначимо що порядок відшкодування шкоди державним службовцем поширюється на всі випадки матеріальної відповідальності посадової особи митного органу (як державного службовця).

Таким чином ряд питань матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів (як державних службовців), що пов'язані з порушенням службово-трудова обов'язків, не врегульовані повною мірою Законом № 889, а тому вони, як зазначають автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу», в силу положень ст. 5 Закону України «Про державну службу» регулюються законодавством про працю [10, с. 67]. Зокрема до переліку питань трудових відносин у сфері державної служби, не врегульованих або врегульованих неповною мірою Законом № 889, належать наступні:

1) загальні підстави і умови матеріальної відповідальності державних службовців як працівників (зважаючи при цьому на статті 80–82 Закону № 889) регулюються нормами Глави IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації» КЗПП, в ч. 1 ст. 130 якої закріплено, що «працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків»; питання: а) об'єктивної сторони діяння врегульовані ч. 2 ст. 130 КЗПП, де закріплено відповідальність «*тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника*»; б) суб'єктивної сторони, зокрема вини, врегульовані ч. 4 ст. 130 КЗПП, де закріплено, що «на працівників не може бути покладена відповідальність за шкоду, яка відноситься до категорії нормального виробничо-господарського ризику, а також за шкоду, заподіяну працівником, що перебував у стані крайньої необхідності» [11];

2) обов'язки працівників із збереження майна – регулюються нормами статті 131 Глави IX КЗПП, в ч. 2 якої закріплено, що «працівники зобов'язані бережливо ставитися до майна підприємства, установи, організації і вживати заходів до запобігання шкоді» [11];

3) непоширення на державних службовців обмеження матеріальної відповідальності розміром середнього місячного заробітку – нормами статті 132 Глави IX КЗПП, в ст. 1 якої закріплено, що «за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов'язків, працівники, *крім працівників, що є посадовими особами*, з вини яких



заподіяно шкоду, несуть матеріальну відповідальність у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку. В ч. 2 ст. 132 КЗПП також зазначено, що «матеріальна відповідальність понад середній місячний заробіток допускається лише у випадках, зазначених у законодавстві» [11]. В ч. 1 ст. 81 Закону № 889 передбачено, що державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок виконання ним посадових обов'язків», тобто не уточнюється, яку саме шкоду, а тому посадові особи митних органів несуть матеріальну відповідальність не лише за шкоду, завдану в розмірі прямої дійсної шкоди, а й за завдання інших видів майнової шкоди і за моральну шкоду. А.Ю. Коротких зазначає, що загалом обмеження розміру матеріальної відповідальності має «гарантійну мету», «яка є запорукою недопущення спростування або ігнорування прав особи, коли вона несе відповідальність за певне правопорушення», і зазначає, що «мова йде, наприклад, про охорону заробітної плати працівника при покладенні на нього матеріальної відповідальності від надмірних, незаконних і безпідставних стягнень або збереження заробітної плати за державним службовцем на час проведення службового розслідування, доки не буде доказана вина останнього тощо» [12, С. 79]. Гарантія дотримання принципу пропорційності матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів закріплена в ч. 4 ст. 81 Закону № 889. Незважаючи на те, що до КЗПП було внесено зміни Законом України № 1255 від 13.05.2014 року [13], якими встановлено, що ч. 1 ст. 132 не поширюється на посадових осіб, в судовій практиці часом при розгляді справ про притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців вона застосовується (зокрема, можна навести наступні судові рішення: а) прийняті за процедурою цивільно провадження: Рішення у справі № 401/3456/16-ц [14], постановова у справ № 234/6083/21 [15], постановова у справі № 234/14723/17 [16]; б) прийняті в межах адміністративного судочинства, зокрема рішення у справі № 360/230/19 [17]). Проте виникає питання, що саме розуміється під терміном «посадова особа» в розумінні положень КЗПП. У законодавстві про працю відсутнє визначення поняття «посадова особа», тому і виникла потреба його тлумачення. На сьогодні керуються, зокрема, роз'ясненням Державної інспекції України з питань праці «Категорія «посадові особи» у трудовому законодавстві» від 24.07.2014 [18]. У вказаному роз'ясненні міститься відсилання, зокрема, до Закону України «Про державну службу», як одному з тих, що мали пріоритетне застосування на момент його надання. На сьогодні в діючому Законі України «Про державну службу» відсутнє поняття «посадова особа», в п. 4 ч. 1 ст. 2 закріплено лише поняття «посада державної служби», як «визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 цього Закону» [4], а в ст. 1 міститься визначення поняття «державний службовець», як громадянина України, який займає відповідну посаду державної служби. Отже, поняття «посадова особа» в контексті державної служби в службовому законодавстві відсутнє. В Кримінальному кодексі України воно також відсутнє, проте визначено поняття «службова особа». Відповідно, звертаємо увагу на Постанову Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво», відповідно до якої поняття «посадова особа» та «службова особа» є синонімічними, оскільки ще до прийняття діючого Кримінального кодексу України Законом України від 11.07.1995 № 282/95-ВР в КУпАП та Кримінальному кодексі України від 28.12.60 р. (що втратив чинність) [19] слова «службова особа» було замінено словами «посадова особа». В судовій практиці поширеним є ставлення до поняття «службова особа і «посадова особа» як синонімічних. Відповідно «посадовою особою» («службовою особою») з огляду на положення ч. 3 ст. 18 КК України є «особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування,



центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [20];

4) випадки повної матеріальної відповідальності – врегульовані нормами статті 134 Глави IX КЗПП. Так, випадки повної матеріальної відповідальності закріплені в ст. 134 КЗПП, зокрема вона настає в разі, якщо «службова особа, винна в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу (п. 8 ч. 1 ст. 134); якщо «шкоди завдано нестачею» (п. 10 ч. 1 ст. 134), «шкоди завдано працівником, який був у нетверезому стані» (п. 10 ч. 1 ст. 134); «шкоди завдано діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку (п. 3 ст. 134)» [11]. Зауважимо, що п. 9 ст. 134 КЗПП встановлено повну матеріальну відповідальність керівника «підприємства, установи, організації всіх форм власності, винний у несвоєчасній виплаті заробітної плати понад один місяць, що призвело до виплати компенсацій за порушення строків її виплати, і за умови, що Державний бюджет України та місцеві бюджети, юридичні особи державної форми власності не мають заборгованості перед цим підприємством» [11]. Строки виплати заробітної плати закріплені в ст. 24 Закону України «Про оплату праці» [21]. Отже, умовою повної матеріальної відповідальності керівників митних органів за таких умов є відсутність заборгованості перед роботодавцем Державного бюджету, місцевих бюджетів і юридичних осіб державної форми власності. Якщо звернутися до судової практики, то питання притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців в регресному порядку в зв'язку з виплатою працівнику компенсації розглядалося неоднократно (зокрема, рішення у справі № 560/6518/20 [22]);

5) межі матеріальної відповідальності у випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір – врегульовані нормами статті 135 Глави IX КЗПП;

6) визначення розміру шкоди – врегульоване нормами ч. 1, 2, 4 і 5 статті 135-3 Глави IX КЗПП;

7) порядок покриття шкоди, заподіяної працівником – державним службовцем встановлений ст. 82 Закону № 889, проте в частині, що не врегульований нею врегульований також положеннями ч. 5 ст. 130 та ст. 136 Глави IX КЗПП [11];

8) обставини, які підлягають врахуванню при визначенні розміру відшкодування (з урахуванням ч. 4 ст. 81 Закону № 889) – врегульовані нормами статті 137 Глави IX КЗПП;

9) обов'язок доказування наявності умов для покладення матеріальної відповідальності на працівника – врегульовані нормами статті 138 Глави IX КЗПП.

2. Матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця), за завдання опосередкованої шкоди державі, що настає в регресному порядку (зворотного стягнення) в разі вчинення посадовою особою митного органу службового майнового правопорушення, якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодована за рахунок держави» (ч. 1 ст. 80 Закону № 889) [4]. Ст. 56 Конституції України передбачає, що «кожен має 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» [1]. Це право отримує свій розвиток в Цивільному кодексі України, відповідно до ч. 1 ст. 22 якого особа, якій завдано збитків (в розумінні поняття «збитки», що закріплене в ч. 2 ст. 22 ЦК України) у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування [23], а також згідно ч. 1 ст. 23 ЦК України особа має право на відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав [23].

Правові засади відшкодування державою за рахунок бюджетних коштів (безпосередньо за рахунок коштів спеціальної бюджетної програми або за рахунок коштів Державного бюджету, що спрямовуються на фінансування діяльності митного органу) шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних



службовців передусім закріплені в цивільному праві. Так, за загальним правилом, відповідно до ч. 1 ст. 1172 ЦК України «юридична або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків» [23]. Однак є і спеціальне положення, що випливає зі змісту ст. 56 Конституції, закріплене в ч. 1 ст. 1174 ЦК України, відповідно до якого «шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи» [23].

Виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, зокрема митний орган, здійснюється Державною казначейською службою України, в межах відповідних бюджетних призначень, як зазначено в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» «шляхом списання коштів з рахунків такого державного органу, а в разі відсутності у зазначеного державного органу відповідних призначень – за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду» [24].

В разі такого відшкодування активізується право держави на регрес, тобто зворотної вимоги до винної особи, закріплене передусім в ч. 1 ст. 1191 ЦК України, де передбачено, що «особа, яка відшкодувала шкоду, завдану іншою особою, має право зворотної вимоги (регресу) до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлений законом» [23]. Спеціальні положення щодо матеріальної відповідальності посадових осіб, які перебувають на державній службі, містяться передусім в ч. 4 ст. 1191 ЦК України, де передбачено, що «держава <...> відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок *незаконно прийнятих рішень*, дій чи бездіяльності відповідних органів державної влади <...>, має право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди)» [23]. Аналогічно, в ч. 2 ст. 68 Закону України «Про запобігання корупції», закріплено, що «держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди)» [25].

Щодо неможливості регресу щодо сум відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, в судовій практиці вироблено правову позицію, що згідно вимог статті 1191 ЦК України виплачені суми «індексації заробітної плати, компенсації та середній заробіток не підлягають відшкодуванню за рахунок посадової особи державного органу, оскільки такі виплати пов'язані із трудовими відносинами» [26]. Вказане порушення визнано судом таким, що є не службовим майновим правопорушенням, а трудовим, тобто таким, за яке настає матеріальна відповідальність за порушення трудових відносин.

В частині права держави на зворотнє стягнення (регрес) щодо виплаченої суми відшкодування матеріальної шкоди ситуація інша. Так, моральна шкода в частині витрат на лікування може бути предметом зворотної вимоги (регресу) згідно з ч. 2 ст. 1911 ЦК України, якщо «фізична особа, винна у вчиненні кримінального правопорушення» [23]. Пов'язане положення закріплене в абз. 3 пп. 10 п. 9 розділу VI Бюджетного кодексу України, в якого передбачено, що «у разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади <...> складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили, органи державної влади <...> в установленому законодавством порядку реалізують право зворотної вимоги (регресу) до цієї особи щодо відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інше не встановлено законодавством» [27]. Інше, а саме межі відшкодування моральної шкоди в регресному порядку, закріплене в ч. 2 ст. 1911 ЦК України [23].





Також, з огляду на реформу державної служби на відміну від положень ЦК України, питання матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду завдану державі стали спеціальним предметом регулювання Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, в ч. 1 ст. 80 якого закріплено, що «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави» [4], а відповідно до ст. 80 Закону № 899 держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

1) «державного службовця, який заподіяв шкоду» (п. 1 ч. 2 ст. 80 Закону № 889) [4]. Зауважимо, що вживається термін «шкода» без уточнення її виду (матеріальна чи моральна) та складових елементів винного діяння;

2) «посадової 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» (п. 2 ч. 2 ст. 80 Закону № 889) [4]. Зауважимо, що в ст. 237 КЗПП закріплено, що «суд покладає на службову особу, винну в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу, обов'язок покрити шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації у зв'язку з оплатою працівникові часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи. Такий обов'язок покладається, якщо звільнення чи переведення здійснено з порушенням закону або якщо роботодавець затримав виконання рішення суду про поновлення на роботі» [11]. Таке уточнення щодо об'єктивної сторони винного діяння посадової особи, вважаємо, в силу ст. 5 Закону № 889, таким, що поширюється і на відносини службової матеріальної відповідальності державних службовців (зокрема митних органів), що перебувають на керівних посадах.

Щодо обов'язку державного службовця щодо відшкодування шкоди завданої державі, то він впливає з обов'язку «відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» (ч. 1 ст. 81 Закону № 889), при цьому «шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» (ч. 2 ст. 81 Закону № 889) [4]. Тобто знову ж таки вид шкоди не деталізується. Згідно з пп. 9 п. 9 Розділу VI БК України кошти, відшкодовані державою з державного бюджету згідно з цим пунктом, «вважаються збитками державного бюджету» [27].

Тобто предметом зворотної вимоги відповідно до Закону № 889 може виступати відшкодування виплаченої суми як матеріальної, так і моральної шкоди (і не лише в розмірі витрат на лікування). Таким чином має місце правова колізія між положеннями ч. 1 ст. 80 Закону № 889 та ч. 4 ст. 1191 ЦК України щодо можливості зворотної вимоги (регресу) до державного службовця у розмірі виплаченого відшкодування моральної шкоди. Вбачаємо, що вирішення цієї колізії має відбуватися з визнанням пріоритету дії положень цивільного законодавства, оскільки, по-перше, в ч. 2 ст. 80 Закону № 889 закріплено, що держава в особі суб'єкта призначення (щодо посадових осіб митних органів це митний орган) має «право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом», а таким законом на сьогодні є Цивільний кодекс України, по-друге, це передбачає правова засада «якості закону», як «складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону» [28], як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 [29].

Аналіз положень ЦК України, КЗПП та Закону № 889 дав можливість в судовій практиці виробити правову позицію, що «підставою матеріальної відповідальності державних службовців є службове майнове правопорушення, тобто винне протиправне порушення державним службовцем своїх посадових обов'язків, внаслідок чого заподіяно матеріальну і моральну шкоду фізичним та юридичним особам» [30]. Елементами службового майнового



правопорушення і одночасно умовами матеріальної відповідальності державних службовців визнаються такі: 1) неналежне виконання державним службовцем посадових обов'язків (протиправна діяльність або бездіяльність); 2) заподіяння матеріальної та моральної шкоди фізичним і юридичним особам; 3) причинний зв'язок між неналежним виконанням державним службовцем трудових обов'язків і заподіяною шкодою; 4) вина державного службовця (в формі умислу)» [30]. Причому у вказаному судовому рішенні зазначено, що «для притягнення державного службовця матеріальної відповідальності необхідні всі чотири елементи службового майнового правопорушення; відсутність хоча б одного з них усуває матеріальну відповідальність державного службовця» [30].

**Висновки.** Інститут матеріальної відповідальності державних службовців має складну правову природу, основою правого регулювання якого є публічно-правові норми службового права як складової особливої частини адміністративного права, що тісно взаємодіють з нормами трудового, цивільного, фінансового права. Матеріальна відповідальність посадових осіб митних органів як державних службовців полягає в обов'язку відшкодувати державі (в особі митного органу) шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Залежно від підстав та особливостей правового регулювання слід розмовувати два підвиди матеріальної відповідальності державних службовців: 1) матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця) за вчинення службово-трудового майнового правопорушення, що проявляється в формі зобов'язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавця) – вид правової відповідальності, що врегульований нормами службового права і в частині, що не суперечить Закону України «Про державну службу» – нормами трудового права; 2) матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця), за завдання опосередкованої шкоди державі, що настає в регресному порядку (зворотного стягнення) в разі вчинення посадовою особою митного органу службового майнового правопорушення, якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодована за рахунок держави» – вид правової відповідальності, що врегульований нормами службового права і в частині, що не суперечить Закону України «Про державну службу» – нормами цивільного та фінансового права. Правові колізії, що при виникають в між нормами службового та цивільного права в сфері регулювання матеріальної відповідальності посадової особи митного органу за завдання опосередкованої шкоди державі – шкоди третім особам, відшкодованої державою, мають вирішуватися з визнанням пріоритету дії положень цивільного законодавства, які обмежують можливість звернення стягнення в сумі виплаченої моральної шкоди, зважаючи на засаду «якості закону» та необхідності застосування найбільш сприятливого для особи тлумачення закону, а також з огляду на положення ч. 2 ст. 80 Закону України «Про державну службу», в якій закріплено, що держава має «право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом».

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
3. Данелюк В.І. Відповідальність митних органів та їх посадових осіб: сучасний стан правового регулювання. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Право», 2013. № 1(10). С. 14–19.
4. Про державну службу: Закон України 10.12.2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>



5. Коротких А.Ю. Види матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну державі. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2015. № 2. С. 45–50.
6. Яковлев В.В. Щодо поняття матеріальної відповідальності у трудовому праві. Зб. наук. праць. Серія «Економіка і право». Вип. 2. Харків: Вид-во ХДАДТУ. 1999. С. 187–196.
7. Лавріненко О.В. Матеріальна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України. Харків: Знання ЛТД, 1998. 60 с
8. Плева В.А. Організаційно-правові проблеми матеріальної відповідальності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / Націон. акад. внутр. справ. Київ, 1999. 19 с.
9. Кузніченко О.В. Матеріальна відповідальність працівників за завдану шкоду при проходженні служби: науковометодичні рекомендації. Одеса, 2014. 83 с.
10. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
11. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
12. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. Дис. ... докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» – Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2019. 483 с.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів: Закон України від 13 травня 2014 року № 1255-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-18#n12>
14. Рішення Світловодський міськрайонний суд Кіровоградської області у Справі № 401/3456/16-ц від 22.05.2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66778444>
15. Постанова Колегії суддів судової палати з розгляду цивільних справ Дніпровського апеляційного суду у Справі № 234/6083/21 від 21 вересня 2023 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113618953>
16. Постанова Апеляційного суду Донецької області у справі № 234/14723/17 від 14 березня 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72757483>
17. Рішення Луганського окружного адміністративного суду у справі № 360/230/19 від 22 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83797840>
18. Категорія «посадові особи» у трудовому законодавстві: роз'яснення Державної інспекції України з питань праці від 24.07.2014. URL: [https://vk24.ua/regulations\\_and\\_jurisprudence/rozasnenna/rozasnenna-derzavnoi-inspekicii-ukraini-z-pitan-praci-kategoria-posadovi-osobi-u-trudovomu](https://vk24.ua/regulations_and_jurisprudence/rozasnenna/rozasnenna-derzavnoi-inspekicii-ukraini-z-pitan-praci-kategoria-posadovi-osobi-u-trudovomu)
19. Законом України від 11.07.1995 № 282/95-ВР в КУпАП та Кримінальному кодексі України від 28.12.60 р. (що втратив чинність)
20. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2002 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
21. Про оплату праці: Закон України від 24 березня 1995 № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр#Text>
22. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 05 серпня 2021 року у справі № 560/6518/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98798723>
23. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
24. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 року № 4901-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17#Text>
25. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>



26. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду у справі № 560/7004/20 від 14.07.2021. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98305809>
27. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
28. Берназюк Ян. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. «Судово-юридична газета». 2020. 21 жовтня. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199>
29. Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-04#Text>
30. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду у справі № 560/6518/20 від 05.08.2021. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98798723>.

