

**Чернишова В. Ю.,**  
аспірантка кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ ДЛЯ УКРАЇНИ

### ADMINISTRATIVE LIABILITY OF THE PUBLIC SERVANTS IN CZECH REPUBLIC: COMPARATIVE ANALYZE AND PERSPECTIVES OF EXPERIENCE IMPLEMENTATION FOR UKRAINE

Статтю присвячено особливостям адміністративної відповідальності публічних службовців Чехії. Визнано, що адміністративно-деліктне законодавство Чеської Республіки багатокомпонентне та несистемне, а також характеризується значною кількістю відсилочних норм. Особливу увагу приділено поняттю конфлікту інтересів, оскільки саме останній є однією з першопричин, провокативним складником учинення правопорушень публічними службовцями.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, посадова особа, публічна служба, конфлікт інтересів, адміністративно-деліктне законодавство.

В работе исследуются особенности административной ответственности публичных служащих Чешской Республики. Определено, что административно-деликтное законодательство Чешской Республики является многокомпонентным и несистематизированным, а также характеризуется большим количеством отсылочных норм. Отдельное внимание уделено понятию конфликта интересов, поскольку именно последний является одной из первопричин, провокационной составляющей совершения административных правонарушений публичными служащими.

**Ключевые слова:** административная ответственность, должностное лицо, публичная служба, конфликт интересов, административно-деликтное законодательство.

In the paper the peculiarities of administrative responsibility of public servants in Czech Republic are discussed. Administrative tort law of the Czech Republic is multi-component, without accurate system and characterized by the presence of reference rules. Special attention is given to the conflict of interests which is one of the preconditions of the public and service offences.

**Key words:** administrative liability, public servant, public service, conflict of interests, administrative tort legislation.

**Постановка проблеми.** На шляху до вдосконалення механізму притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності правовій системі України доведеться пройти безліч трансформацій. Найскладніше в такому процесі оцінити, наскільки ті чи інші зміни в майбутньому сприятимуть досягненню ефективних результатів. Доповнення архаїчного неактуального Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 р. (далі – КУпАП) положеннями р. 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією» [1], безумовно, трансформувало його, оскільки завданнями держави мають бути не лише охорона порядку, власності, прав і свобод громадян від порушень із боку приватних осіб, а й реалізація перелічених цінностей шляхом мінімізації негативних наслідків через порушення з боку представників цієї ж держави – публічних службовців. На питання, чому саме законодавець вирішив віднести зазначені в КУпАП діяння до адміністративних правопорушень, отже, обрати специфічний механізм притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, можна запропонувати відповідь про необхідність фіксації протиправних діянь, на які держава зобов'язана відреагувати, але суспільна шкідливість і небезпека таких діянь менші, ніж у корупційних злочинів. Безперечно, сучасне адміністративно-деліктне законодавство потребує глибокої трансформації й оновлення, проте його необхідність оспорити важко. У роботі

пропонується аналіз правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, одним з учасників яких є публічний службовець Чеської Республіки. Зацікавлення законодавчим аналізом саме цієї країни пояснюється її історичним розвитком і періодами впливу західних країн та Радянського Союзу.

**Мета статті.** Основною метою дослідження є проведення порівняльно-правового аналізу стану нормативного регулювання адміністративно-деліктної сфери, головним суб'єктом якої виступає публічний службовець, у Республіці Чехія й Україні, а також розроблення практичних пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного стану нормативного регулювання шляхом перейняття позитивного досвіду європейської держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням адміністративної відповідальності публічних службовців у закордонних країнах цікавилися О. Банчук, Н. Герасимчук, І. Орехов та інші, проте нині не існує повноцінного порівняльного аналізу окресленої тематики статті, що дає можливість заповнити інформаційну прогалину в науці.

**Основний матеріал.** Удаючись до аналізу адміністративно-деліктного законодавства Республіки Чехія у сфері притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, варто виокремити такі загальні характеристики й особливості. Для правової системи Чехії характерне складне за системою нормативне регулювання питання притягнення

посадових осіб до адміністративної відповідальності, що означає наявність не одного нормативно-правового акта. Наприклад, Закон Чеської Республіки «Про проступки» № 200/1991 Sb від 17 квітня 1990 р. [2] частиною другою, Особливою частиною встановлює відповідальність за проступки проти порядку в державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування. Так, параграф 21а встановлює заборону на порушення нормативно-правових актів, якими визначаються деякі подальші передумови для виконання певних посадових функцій. Норма статті (параграфу) є відсилочною до Закону Чеської Республіки № 451/1991 Sb та до Закону Чеської Республіки № 279/1992 Sb, який регулює передумови виконання посадових функцій у державних органах та установах Чеської Республіки. Сам зміст норми статті вказує на склад правопорушення, спеціальним суб'єктом учинення якого є посадова особа, воно полягає в порушенні обов'язку щодо виконання посадових функцій. Аналіз формулювання правопорушення, визначеного параграфом 21а, дозволяє дійти висновку, що склад правопорушення підлягає розширеному тлумаченню, проте містить перелік способів учинення порушення обов'язку виконання окремих посадових функцій / компетенцій, а саме: з метою досягнення прийняття на зазначену посаду або залишення на ній шляхом подання неправдивих або неповних даних, або приховання таких даних; бездіяльності, що стосується вимоги витребувати необхідні документи для виконання посадових функцій; бездіяльності, що полягає в невжитті встановлених заходів, знаючи, що особа, яка посідає таку посаду, не відповідає вимогам для її обіймання. Санкція за такі правопорушення має матеріальний характер – штраф у розмірі 50 000 чеських крон.

Також даний законодавчий акт містить застереження стосовно застосування його положень до регулювання проступків, які вчинили депутати, сенатори, судді, особи, які підлягають військовій дисциплінарній юрисдикції, службовці підрозділів безпеки й особи, які перебувають у місцях позбавлення волі. Проте дія Закону «Про проступки» поширюється на перелічених осіб лише за наявності двох умов: 1) якщо ці особи не звернулися до органу, до юрисдикції якого належить розгляд проступків згідно зі спеціальним нормативно-правовим актом; 2) якщо особа, яка вчинила проступок, припинила виконання своїх посадових обов'язків (це положення стосується осіб, які підлягають військовій дисциплінарній юрисдикції, службовців підрозділів безпеки і осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі). Що стосується першої зазначеної умови, то вона є яскравим прикладом складності адміністративно-деліктних відносин Чехії та розширення адміністративно-деліктних повноважень. Така особливість є радше позитивним прикладом для наслідування для України, оскільки процес притягнення до адміністративної відповідальності повинен бути максимально передбаченим, зручним, доступним та реалізованим. Спеціальний юрисдикційний порядок для таких осіб установлений у спеціальних законах, як-от закони

Чеської Республіки «Про Регламент палати депутатів», «Про Регламент сенату», «Про провадження у справах суддів та прокурорів», «Про деякі службові відносини працівників Поліції Чеської Республіки» й інші, що також є специфічною ознакою правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, учасниками яких є посадові особи. Ще однією особливістю є наявність законодавства Чехословацької Республіки, якої вже немає, окремі положення якого застосовуються в Республіці Чехія і дотепер.

Закон Чеської Республіки № 451/1991 Sb регулює виконання визначених функцій у державних органах та організаціях (маються на увазі суб'єкти публічних адміністрацій) Чеської та Словацької Федеративних Республік, Чеської Республіки та Словацької Республіки. Параграфом 13 зазначеного Закону встановлена відповідальність за такі діяння:

1. Надання фізичною особою неправдивих свідчень під присягою з наміром вступити на іншу посаду або зберегти наявну відповідно до даного Закону.

2. Якщо особа, яка має намір обійняти якусь посаду, зобов'язана виконати деякі попередньо визначені незаконні умови, а інша фізична/юридична особа, яка перебуває в ділових або інших аналогічних відносинах:

а) не вимагає надання доказів для перевірки законності виконання таких обумовлених функцій;

б) не вживає необхідних заходів, хоч і знає, що така посадова особа не має права виконувати такі обумовлені функції.

За ці правопорушення на осіб накладається адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 50 000 чеських крон [3].

Параграф 1 визначає коло осіб, до яких застосовуються вищевикладені положення про відповідальність. До таких осіб законодавство Чеської Республіки відносить: посадових осіб в органах державного управління (поширюється на осіб, які віднесені до категорії державних службовців, та осіб, які обіймають посади старших співробітників відповідно до Закону Чеської Республіки «Про конфлікт інтересів» та старших співробітників Управління національної безпеки, Національного органу кіберта інформаційної безпеки та Вищого контрольного управління), чеської армії (Збройні сили Чеської Республіки та Генеральний штаб армії Чеської Республіки); осіб, що обіймають посади, функціональними обов'язками яких є керівництво організації та вище колективне керівництво державних підприємств, акціонерних товариств, підприємств зовнішньої торгівлі, у державних підприємствах чеської залізної дороги, державних фондах, державних фінансових установах та Державному банку; осіб, які обіймають посади в університетах та державних університетах, виборчих академічних посадовців; осіб, які обіймають посади у службі безпеки, поліцейських силах, канцелярії президента, канцелярії національної ради, канцелярії уряду, канцелярії Конституційного, Верховного судів, президії Академії наук, на чеському радіо, телебаченні, у прес-службі (не деталізовано); посади територіальних одиниць

самоврядування; окремі вимоги встановлені стосовно посад помічника прокурора, слідчого, судді, нотаріуса, державного арбітра, стажера чи кандидата на перелічені вище посади.

Отже, занадто складна та несистематизована сукупність посад підпадає під дію даного Закону. До того ж укотре у процесі аналізу положень Закону натрапляємо на відсилочну норму статті: параграф 1 відсилає до законів Чеської Республіки «Про державних службовців» та «Про конфлікт інтересів» [4]. Україн важливим для європейського вектора розвитку Чеської Республіки є те, що відповідно до ще одного, не менш важливого нормативно-правового акта – Закону «Про люстрацію», державним службовцем не може бути особа, що перебувала за часів комуністичного режиму на посаді керівника організації комуністичної партії і вище. Це сприяє оновленню системи публічного адміністрування та демократизації державотворчих процесів новоствореної держави [5].

У Законі «Про конфлікт інтересів» Чеської Республіки 2006 р. конфлікт інтересів визначається як будь-яка дія або бездіяльність посадової особи, яка може бути кваліфікована як використання службового становища в особистих інтересах або отримання неправомірної вимоги для самих посадових осіб, їхніх близьких родичів або будь-яких третіх осіб. У законодавстві України дане визначення сформульовано так: реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість ухвалення рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [6]. Дві дефініції обох законодавчих систем ідентичні за змістом. Це пояснюється дотриманням Україною вимог, висунутих під час ухвалення відповідного регулюючого закону («Про запобігання корупції») та європейсько орієнтованим законодавчим регулюванням даної сфери відносин у Чехії.

Глава 7 зазначеного Закону передбачає перелік санкцій за правопорушення, які можуть учинитися посадовими особами і кваліфікуватися як конфлікт інтересів, а саме: виконання обов'язків, які суперечать посаді особи; отримання винагороди більше ніж 10 000 чеських крон на рік за виконання своїх посадових обов'язків у муніципалітеті чи територіальному окрузі (окрім виплат на страхування); неповідомлення про наявність особистих інтересів під час виконання посадових обов'язків; неподання декларації про доходи в установленій строк; невиконання обов'язку дотримання заборони обіймати посади протягом установленого строку після отримання такої заборони; порушення правила подання фінансової звітності після припинення виконання посадових обов'язків; використання у зловмисних цілях або підроблення інформації, що міститься в реєстрі декларацій посадових осіб.

За перелічені вище правопорушення на посадових осіб Чеської Республіки може накладатися штраф у розмірі від 1 000 до 500 000 чеських крон. Розмір штрафу залежить від ступеня шкідливості діяння.

Окремо передбачено, що перелічені правопорушення є адміністративними та не підлягають розгляду судовим порядком. В окремих випадках може застосовуватися попередження. Найбільший штраф у розмірі 500 000 чеських крон застосовується в разі порушення посадовою особою заборони на здійснення діяльності протягом певного періоду часу з моменту припинення повноважень такої посадової особи. Найменші розміри штрафу застосовуються за правопорушення, що стосуються подання звітності, декларування доходів та втручання в роботу реєстру. Це можна пояснити, зокрема, високим ступенем захисту інформації та роботи реєстру, установленням окремої відповідальності параграфом 23 даного Закону до осіб, які здійснюють обслуговування такого реєстру. Параграф 24 визначає порядок розгляду справ про перелічені вище адміністративні правопорушення: такі справи підлягають розгляду муніципальним органом з розширеною компетенцією, у територіальному окрузі якого проживає посадова особа.

Порівнюючи розміри адміністративних стягнень, які застосовуються за подібні адміністративні правопорушення в Україні, можна зробити висновок, що загалом чеське законодавство суворіше і встановлює матеріальні санкції більшого розміру.

**Висновки та рекомендації.** Приділення уваги такому поняттю, як «конфлікт інтересів», є вкрай актуальним і має реальне практичне значення у процесі досягнення рівня адекватного взаємозв'язку між публічними службовцями та громадянами. Світова спільнота в Міжнародному кодексі поведінки державних службовців (Додаток до Резолюції 51/59 «Про боротьбу з корупцією» від 12 грудня 1996 р.) одним із першочергових завдань визначила запобігання появі конфлікту інтересів. Статтею 5 зазначеного акта передбачено, що державні посадовці зобов'язані «повідомляти про ділові, комерційні або фінансові інтереси чи діяльність, що реалізується для отримання фінансового прибутку, які можуть призвести до ймовірного конфлікту інтересів» [7]. Такий вектор розвитку відносин зумовив необхідність етичного додаткового врегулювання даної проблеми. Комітетом міністрів Ради Європи ухвалено Рекомендації № R (2000) 10 від 11 травня 2000 р. «Про кодекси поведінки державних службовців», де визначено зміст Модельного кодексу поведінки, серед положень якого окрема увага зосереджена на необхідності оперативного врегулювання конфлікту інтересів, який може стати причиною невиконання покладених на службовця обов'язків [8]. Варто наголосити і на положенні Конвенції Організації Об'єднаних Націй щодо протидії корупції від 2003 р., де наголошено на важливості закріплення на національному рівні механізму запобігання конфлікту інтересів [9].

Отже, адміністративно-деліктне законодавство Чехії, що регулює питання притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності, має низку спільних та відмінних ознак порівняно із законодавством України. До спільних варто віднести відсутність вичерпного переліку нормативно-правових актів, які б регулювали адміністративну відповідальність

посадових осіб, схожість складу діянь, які законодавець відносить до адміністративних правопорушень, матеріальний характер санкцій у вигляді штрафу. До відмінних ознак належать такі: відсутність у Чеській Республіці кодифікованого нормативно-правового акта про проступки, нагомість наявності спеціалізованого закону (дана відмінність, на думку автора, не впливає на рівень нормативного регулювання, а лише є свідченням різниці у формі такого регулювання – *В. Ч.*), більший розмір штрафів за вчинення правопорушення, виключно адміністративний поряд-

док розгляду справ у сфері публічної служби стосовно перелічених у профільних законах правопорушень, що значно розвантажує судову систему. Що стосується України, то позитивним було б перейняття досвіду з обліку неправомірно отриманої вигоди за календарний рік, що виключає непорозуміння стосовно отриманих подарунків та визначення їхнього розміру (стаття 172-5 КУпАП), хоча в такому разі варто враховувати соціокультурні звички й усталену практику щодо дарування / отримання таких подарунків, оскільки фіксація в законі механізму не є гарантією його реалізації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073<sub>1</sub> – X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 23.04.2019).
2. Про проступки : Закон Чеської Республіки від 17 квітня 1990 р. № 200/1990 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-200> (дата звернення: 23.04.2019).
3. Закон Чеської Республіки від 5 листопада 1991 р. № 451/1991 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-451> (дата звернення: 23.04.2019).
4. Про конфлікт інтересів : Закон Чеської Республіки від 24 квітня 2006 р. № 159/2006 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159?text=zakon+o+2006#cast1> (дата звернення: 23.04.2019).
5. Зарицький О. Гартування кадрів. *Український тиждень*. № 45 (106). URL: [www.ut.net.ua/art/166/0/3222](http://www.ut.net.ua/art/166/0/3222) (дата звернення: 23.04.2019).
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовня 2014 р. № 1700–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 23.04.2019).
7. Міжнародний кодекс поведінки державних службовців : додаток до Резолюції 51/59 ООН «Про боротьбу з корупцією» від 12 грудня 1996 р. від 23 липня 1996 р. № 995\_788. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788) (дата звернення: 23.04.2019).
8. Рекомендація Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців : міжнародний документ Комітету міністрів 106 сесії від 11 травня 2000 р. № R (2000) 10. URL: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zarobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zarobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf) (дата звернення: 23.04.2019).
9. Конвенції ООН проти корупції : міжнародний документ ООН від 21 жовня 2003 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) (дата звернення: 23.04.2019).