

УДК 342.9.03:346:351

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2025-1.39>

Шестак Л. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та конституційного права
*Навчально-наукового інституту права, правоохоронної діяльності
та психології Пенітенціарної академії України*
ORCID: 0000-0003-4958-0838

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ДИСКРИМІНАЦІЮ ПІДПРИЄМЦІВ ОРГАНАМИ ВЛАДИ І УПРАВЛІННЯ

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR DISCRIMINATION AGAINST ENTREPRENEURS BY STATE AUTHORITIES AND MANAGEMENT BODIES

У статті розглядаються правові проблеми застосування заходів адміністративної відповідальності за дискримінацію підприємців органами влади, що визначені у статті 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Автор підкреслює важливість належного правового регулювання підприємницької діяльності, адже це не лише впливає на добробут підприємців, але й на економіку держави в цілому. Незважаючи на традиційність правового регулювання в цій сфері, існують і серйозні недоліки, зокрема в формулюванні положень об'єктивних проявів протиправного діяння, що ускладнює доведення фактів правопорушень; у визначенні виду й розмірів покарань, у встановленні й доведеності наявності мети вчинення правопорушення та його наслідків.

Автор наголошує на важливості проведення профілактичної роботи як серед підприємців, так і серед суб'єктів владних повноважень, а також на організації роботи щодо виявлення відповідних порушень.

Дослідження проблем адміністративної відповідальності за дискримінацію підприємців органами влади у управлінні дозволяє автору відзначити недосконалість правового регулювання такої відповідальності, яка проявляється у неоднозначному формулюванні проявів об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 166-3 Кодексу, невідповідністю адміністративних санкцій, складності доведення наявності шкідливих наслідків та мети вчинення проступку тощо. Все це не лише ускладнює адміністративно-правову кваліфікацію діяння, але й не сприяє виробленню єдиної правозастосовної практики, знижує рівень правового захисту підприємців та рівень інвестиційної привабливості. Вирішенню названих проблем має сприяти диференціація положень ст. 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка б дозволяла вирішувати питання про відповідальність, виходячи з ознак суб'єкта правопорушення, форми його вини та наслідків протиправного діяння.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, профілактика правопорушень, санкція, покарання, проступок.

The article addresses the legal issues related to the application of administrative responsibility measures for the discrimination of entrepreneurs by government authorities, as defined in Article 166-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The author emphasizes the importance of adequate legal regulation of entrepreneurial activity, as it affects not only the welfare of individual entrepreneurs but also the economy of the state as a whole. Despite the traditional nature of legal regulation in this area, there are significant shortcomings, particularly in the formulation of the objective manifestations of unlawful acts, which complicate the proof of violations; in defining the types and amounts of penalties; and in establishing and proving the existence of intent to commit the offense and its consequences.

The author highlights the importance of preventive work among both entrepreneurs and public authorities, as well as the organization of efforts to detect relevant violations. The study of the problems of administrative responsibility for the discrimination of entrepreneurs by government authorities allows the author to note the inadequacies in the legal regulation of such responsibility, which is manifested in ambiguous formulations of the objective side of the administrative offense defined in Article 166-3 of the Code, the inconsistency of administrative sanctions, and the difficulties in proving harmful consequences and intent behind the offense. All of this not only complicates the administrative-legal qualification of the act but also hinders the development of a unified law enforcement practice, reduces the level of legal protection for entrepreneurs, and affects the investment attractiveness of the country. The solution to these problems should involve the differentiation of the provisions of Article 166-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, allowing for the determination of responsibility based on the characteristics of the offender, the form of guilt, and the consequences of the unlawful act.

Key words: administrative responsibility, prevention of offenses, sanctions, penalties, offense.

Вступ. Сфера підприємницької діяльності регулюється здебільшого положеннями цивільного права. Проте вона обов'язково має передбачати й здійснення адміністративного впливу, що може проявлятися як державне регулювання порядку здійснення підприємництва, так і забезпечення застосування заходів адміністративної відповідальності за проступки, які обмежують чи створюють перепони підприємницькій діяльності. Одним з таких правопорушень є передбачена ст. 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі за текстом – КУпАП) дискримінація підприємців органами влади і управління. Важливість названої норми не викликає сумнівів. Адже належна реалізація права на підприємницьку діяльність позитивно позначається не тільки на добробуті конкретно взятого підприємця, але й держави в цілому, стимулює розвиток підприємницької активності та сприяє залученню іноземних інвестицій. Відповідно, порушення у цій сфері знижують рівень довіри населення до влади, негативно впливають на інвестиційний клімат, можуть привести до зростання рівня соціальної напруги.

Незважаючи на те, що правове регулювання підприємництва є традиційним для вітчизняної практики, питання застосування ефективних адміністративних покарань за вчинення порушень у цій сфері ще потребують доопрацювання.

Метою статті є дослідження проблем правового регулювання застосування заходів адміністративної відповідальності за дискримінацію суб'єктів підприємницької діяльності органами влади і управління та визначення шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, що посягають на порядок здійснення підприємницької діяльності є предметом наукових досліджень багатьох вітчизняних вчених. Зокрема, їх вивчали Д. Бабенко, О. Головач, Н. Деревянко, О. Коваленко та інші. Проте основний масив досліджень стосувався загального аналізу положень про адміністративну відповідальність за вчинення діянь, що посягають на порядок здійснення підприємницької діяльності, а дослідження проблематики адміністративної відповідальності за дискримінацію підприємців наразі практично відсутні.

Виклад основного матеріалу. Підприємницька діяльність є важливою складовою формування фінансових активів будь-якої держави. Тому створення належних умов для ведення такої діяльності є одним із напрямків економічної політики України. Проте правовідносини підприємців з органами державної влади й управління не завжди реалізуються у визначеному правовому полі. Відтак можуть

мати місце випадки, коли сторони таких правових відносин допускають вчинення діянь, які кваліфікуються як адміністративно карані. Одним з таких проступків є правопорушення, передбачене ст. 166-3 КУпАП «Дискримінація підприємців органами влади і управління» [1].

У світі, де інформація про суб'єкта підприємницької діяльності прямо впливає на його статус, рівень доходів, економічні та інші можливості, актуальність адміністративної відповідальності за допущення дискримінації підприємців органами влади і управління є надзвичайно великою. Відзначимо, що КУпАП було доповнено статтею 166-3 ще в 1995 році [2], а потім у 2011 році були внесені зміни і доповнення до названої норми [3]. Проте з того часу її положення не переглядалися й наразі вони не відповідають вимогам часу, а практична реалізація відповідної норми є доволі складною.

Відзначимо, що ст. 166-3 КУпАП містить всього одну частину, але в ній описано десять проявів об'єктивної сторони правопорушення, довести наявності яких суб'єкту підприємницької діяльності, щодо якого такий проступок було вчинено, досить складно. Звичайно, що законодавець у процесі формулювання змісту статті намагався максимально охопити прояви протиправної поведінки, проте надмірна деталізація об'єктивної сторони даного протиправного діяння лише ускладнює сприйняття та розуміння змісту цієї норми. Тому більш доречним було б формулювання, яке міститься у ст. 31 Господарського кодексу України, де кожен прояв протиправної поведінки описується окремо [4], що унеможливило б неоднозначне тлумачення відповідних положень.

Крім того, доведення неправомірності дій органів влади й управління потребує збирання великої кількості доказів, що вимагає як фінансових, так і часових ресурсів. Адже, наприклад, заборона створення нових підприємств чи інших організаційних форм підприємництва має бути підтверджена документально, хоча жодних письмових документів, які б містили відповідну заборону, владні органи не видають; найчастіше це просто створення умов, при яких підприємства не можуть бути створені або ж усні відмови, які не є доказами. Тому для забезпечення дієвості положень ст. 166-3 КУпАП держава повинна здійснювати різноманітні контрольні заходи та в інший спосіб виявляти факти протиправної діяльності. Наприклад, передбачати роботу «гарячої лінії», різноманітних «скриньок довіри» тощо, спрямованих на виявлення та усунення фактів дискримінації підприємців. Адже очевидно, що апарат держави має більше можливостей для реакції, ніж особа приватного права.

Важливим напрямком попередження вчинення правопорушень, передбачених у ст. 166-3 КУпАП є й ведення роз'яснювальної роботи як

серед підприємців, так і з-поміж владних суб'єктів, до повноважень яких належить видача дозволів, ліцензій на заняття господарською діяльністю тощо.

Крім того, в окремих випадках для кваліфікації протиправної поведінки за ст. 166-3 КУпАП потрібно довести наявність у владного суб'єкта мети – обмеження конкуренції, а в деяких випадках необхідно зібрати докази про наслідки відповідної протиправної поведінки – виникнення монопольного становища на ринку, виникнення привілейованого становища в одних підприємств стосовно інших. Якщо ж така мета чи наслідки не будуть доведені, то й склад правопорушення відсутній і ніхто не може бути притягнений до адміністративної відповідальності.

Принагідно відзначимо, що зі змісту положень ст. 166-3 КУпАП досить складно визначити, щодо яких саме проявів протиправної поведінки потрібно довести наявність мети. Наразі відповідна частина названої норми має таку редакцію: «Заборона створення нових підприємств чи інших організаційних форм підприємства в будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво певних видів товарів з метою обмеження конкуренції...» [1]. Тобто не зрозуміло, чи доводити таку мету потрібно щодо всіх вище зазначених проявів поведінки, чи тільки щодо виробництва певних товарів. На наш погляд, подане формулювання також не сприяє чіткому розумінню змісту ст. 166-3 КУпАП та виробленню єдиної судової практики щодо застосування її положень.

Варто також вказати на недоречність безумовного включення в ст. 166-3 КУпАП положень про відповідальність за «надання окремим підприємцям податкових та інших пільг, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших підприємців». Адже є ряд пільг для суб'єктів підприємницької діяльності, які працюють на прифронтових територіях, територіях ведення бойових дій, ФОПів-військовослужбовців тощо. Тому відповідну частину ст. 166-3 КУпАП варто викласти в такій редакції: «надання окремим підприємцям не передбачених законодавством податкових та інших пільг, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших підприємців...».

Важливо також визначити коло осіб, які виступають як суб'єкти правопорушення, передбаченого ст. 166-3 КУпАП. Ними є особи, наділені владними повноваженнями, які у процесі реалізації таких повноважень перешкоджають законній діяльності підприємців. На жаль, у санкції названої статті ознаки суб'єкта правопорушення взагалі не визначені. Хоча в назві цієї норми мова йде про органи влади і управління. Очевидно, що спеціальними суб'єктами є уповноважені особи відповідних органів, до службових обов'язків яких належить здійс-

нення контрольно-наглядових, дозвольно-реєстраційних та інших функцій, реалізація яких сприяє здійсненню підприємницької діяльності. Слід наголосити на важливості притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень, які перешкоджають законній діяльності підприємців [5, с. 474].

Специфічною особливістю положень ст. 166-3 КУпАП є наявність потерпілої особи – підприємця. Відповідно до положень ч. 2 ст. 3 Господарського кодексу України «господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва - підприємцями. Господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність)» [4]. Таким чином теоретично потерпілим може виступати як фізична особа, яка здійснює підприємницьку діяльність, так і юридична особа.

Аналізуючи положення ст. 166-3 КУпАП, не можна оминати увагою й покарання, які можуть бути застосовані за вчинення цього правопорушення. Наразі передбачено єдине стягнення – штраф, мінімальний розмір якого не встановлений, а максимальний складає 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто 850 грн. і на розмір якого не впливають ні наслідки проступку, ні форма вини порушника, ні кількість підприємців, щодо яких було вчинено протиправні прояви, ні інші обставини. Вважаємо, що такий розмір штрафу не лише не стримує владних суб'єктів від вчинення протиправних діянь, визначених у ст. 166-3 КУпАП, але й не спонукає відповідальних осіб виявляти факти такої протиправної поведінки та вживати заходів щодо її попередження чи припинення, оскільки витрати, понесені державою для виявлення проступку та притягнення винних до відповідальності не відповідають розмірам штрафних санкцій. Тому, виходячи із ознак спеціального суб'єкта вчинення проступку, значимості правопорушення та його наслідків (стримування розвитку підприємництва, порушення умов функціонування конкурентного середовища), вважаємо за доцільне збільшити розмір штрафів і встановити його на рівні від 500 до 1200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Варто відзначити, що наразі законодавець пропонує штраф як єдине покарання за вчинення проступку, передбаченого ст. 166-3 КУпАП. Але, на наш погляд, залежно від наслідків (чи, навпаки, їх відсутності), наявності пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин (ст. ст. 34, 35 КУпАП), доречно доповнити перелік адміністративних стягнень таким основним покаранням як попередження. Це стягнення породжує стан адміністративної покараності та посилює адміністративну відповідальність

при повторному вчиненні правопорушення [6, с. 96], а також вказує на невідворотність реакції держави на факти протиправних проявів поведінки незалежного від статусу суб'єкта, що їх допускає.

Крім того, варто підтримати тих дослідників, які вважають за доцільне за вчинення адміністративних проступків у сфері підприємництва застосовувати й таке додаткове покарання як заборона займати певні посади або займатися певним видом діяльності [7, с. 194]. Звичайно, що відповідно до положень ч. 5 ст. 30 КУпАП це додаткове покарання «може бути застосоване судом незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (частини статті) Особливої частини Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю» [1]. Проте закріплення такого покарання власне у санкції відповідної статті дозволяє зменшити корупційні ризики суб'єктивного підходу у процесі вирішення справи по суті та суттєво посилює відповідальність порушника. На наш погляд, строк накладання цього додаткового покарання може коливатися в межах від шести місяців до одного року.

Зазначимо, що вище визначені покарання можуть бути застосовані до посадових осіб органів влади і управління, які допустили дискримінацію підприємців, незалежно від шкоди, яка реально настала або могла настати та від кількості підприємців, щодо яких протиправні прояви були допущені, тобто незалежно від тяжкості вчиненого. Це не відповідає завданню Кодексу України про адміністративні правопорушення, визначені у ст. 1 КУпАП та не сприяє попередженню адміністративних правопорушень, а також не відповідає загальним правилам накладання адміністративних стягнень (ст. 33 КУпАП), відповідно до яких при накладенні стягнення, з-поміж іншого, враховується характер вчиненого проступку та ступінь вини порушника [1]. Тому вважаємо за доцільне ст. 166-3 КУпАП поділити щонайменше на три частини та викласти її в такій редакції:

«Примушування суб'єктів господарювання до пріоритетного укладання договорів, першочергової реалізації товарів певним споживачам або до вступу в господарські організації та інші об'єднання;

встановлення заборони на реалізацію товарів з одного регіону України в інший;

обмеження прав суб'єктів господарювання щодо придбання та реалізації товарів;

встановлення заборон чи обмежень стосовно окремих суб'єктів господарювання або груп підприємців –

тягне за собою застосування покарання на відповідальних осіб органів влади і управління у вигляді попередження або штрафу від 200 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення правопорушення, передбаченого ч. 1 цієї статті, а так само

заборона створення нових підприємств чи інших організаційних форм господарювання в будь-якій сфері господарської діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів господарської діяльності або виробництво певних видів товарів з метою обмеження конкуренції;

прийняття рішень про централізований розподіл товарів, який призводить до монопольного становища на ринку;

надання окремим підприємцям податкових та інших пільг, не передбачених чинним законодавством, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших суб'єктів господарювання, що призводить до монополізації ринку певного товару –

тягне за собою застосування до винних осіб покарання у вигляді штрафу від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із заборобою займати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від шести місяців до одного року.

Діяння, передбачені частинами першою чи другою цієї статті, якщо вони були вчинені щодо кількох підприємців –

тягнуть за собою застосування покарання на відповідальних осіб органів влади і управління у вигляді штрафу від 1000 до 1200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із заборобою займати певні посади чи займатися певною діяльністю строком на один рік».

Вважаємо, що таке розмежування проявів об'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ст. 166-3 КпАП сприятиме попередженню вчиненню нових правопорушень, реалізації принципу індивідуалізації покарання, виробленню єдиної судової практики.

Висновки. Дослідження проблем адміністративної відповідальності за дискримінацію підприємців органами влади у управління дозволяє відзначити недосконалість правового регулювання такої відповідальності, яка проявляється у неоднозначному формулюванні проявів об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 166-3 КУпАП, невідповідністю адміністративних санкцій складності доведення наявності шкідливих наслідків та мети вчинення проступку тощо. Все це не лише ускладнює адміністративно-правову кваліфікацію діяння, але й не сприяє виробленню єдиної правозастосовної практики, знижує рівень правового захисту підприємців та рівень інвестиційної привабли-

вості. Вирішенню названих проблем має сприяти диференціація положень ст. 166-3 КУпАП, яка б дозволяла вирішувати питання про відпо-

відальність, виходячи з ознак суб'єкта правопорушення, форми його вини та наслідків протиправного діяння.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 02.04.2025).
2. Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 15, ст.103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.04.2025).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 19-20, ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3720-17#Text> (дата звернення: 02.04.2025).
4. Господарський кодекс України: в ред. Закону України від 28.02.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 02.04.2025).
5. Головач О.А., Деревянко Н.З. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері підприємницької діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. №9. 2024. С. 470-474. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2024/115.pdf
6. Шестак Л. В. Сутність та значення попередження як виду адміністративного стягнення. Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина: матеріали IV Всеукраїнської наук.-практ. конф. молодих вчених і студентів, (Чернігів, 17-18 травня 2017 р.). Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2017. С. 95-98.
7. Коваленко О.В. Адміністративно-правові засади відповідальності за правопорушення у підприємницькій діяльності: дис. ... докт. філософ.: 081: Право. Суми, 2023. 231 с.