

УДК 346.91

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.01.1.61>

**СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ EX ANTE
ЗА ПРОВЕДЕННЯМ ПЕРЕВІРОК СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ
АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ
ТА ЙОГО ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ВІДДІЛЕННЯМИ:
НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА СПОСОБИ ЇХ УСУНЕННЯ**

Гуренко М.А.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри економічного права та економічного судочинства,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-8930-1421*

Євстігнєєв А.А.,

*студент 4 курсу ОП «Бакалавр»,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID: 0009-0008-4472-3426*

Гуренко М.А., Євстігнєєв А.А. Судовий контроль ex ante за проведенням перевірок суб'єктів господарювання Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями: недоліки законодавства та способи їх усунення.

У даній статті досліджуються законодавчі зміни у вигляді впровадження судового контролю за проведенням перевірок суб'єктів господарювання Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями. Зазначені зміни спрямовані на попереднє судове санкціонування дій регулятора, пов'язаних із проведенням перевірок суб'єктів господарювання. Таке судове санкціонування виступає додатковим запобіжником для визначення того, чи існують насправді реальні підстави для здійснення такої перевірки та вчинення відповідного переліку процесуальних дій, як, наприклад, вилучення майна, опломбування приміщень тощо.

Визначається те, що одним із завдань, які законодавець прагнув досягти вносячи відповідні зміни, було наближення українського законодавства про конкуренцію та практику застосування до *acquis communautaire* Європейського Співтовариства. У відповідності до статті 256 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Верховною Радою України 16 вересня 2014 року, Україна взяла на себе відповідні зобов'язання. Встановлено, що такий курс розвитку чинного законодавства беззаперечно є правильним та виправданим.

Розглядається механізм судового контролю за законністю проведення перевірок та вчинення процесуальних дій антимонопольними органами на прикладі Німеччини. Зокрема визначено, що німецьке законодавство встановлює обов'язковий судовий дозвіл для антимонопольних органів у разі проведення обшуку на території суб'єкта господарювання.

Виділено ряд недоліків законодавства, що існують в механізмі судового контролю за проведенням перевірок суб'єктів господарювання Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями, зокрема це: непослідовність та нелогічність віднесення статті 252-1 ГПК України «Особливості розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження за клопотаннями Антимонопольного комітету України, територіального відділення Антимонопольного комітету України» до розділу IV глави 1 «Апеляційне провадження»; невизначеність процесуального статусу учасників справи у такій категорії справ; відсутність ухвали постановленої за результатами розгляду клопотання Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень про надання дозволу на перевірку суб'єкта господарювання у переліку ухвал, передбачених статтею 255 ГПК України для оскарження окремо від судового рішення в апеляційному порядку; неврегульованість визначення територіальної юрисдикції (підсудності) у справах за клопотанням Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень щодо перевірки суб'єктів господарювання, а також запропоновано ряд способів вирішення наведених недоліків законодавства, які зазначено у висновках до даної статті.

Ключові слова: судовий контроль, проведення перевірок суб'єктів господарювання, Антимонопольний комітет та його територіальні відділення, захист економічної конкуренції, недоліки законодавства.

Gurenko M.A., Yevstihnieiev A.A. Judicial *ex ante* control over inspections of business entities by the Antimonopoly committee of Ukraine and its territorial offices: legislative shortcomings and ways to address them.

This article examines legislative changes in the form of introducing judicial control over inspections of business entities by the Antimonopoly Committee of Ukraine and its territorial branches. These changes are aimed at preliminary judicial authorization of the regulator's actions related to inspections and audits of business entities by the Antimonopoly Committee of Ukraine and its territorial branches. Such judicial authorization serves as an additional safeguard to determine whether there are real grounds for conducting such an inspection and taking the corresponding list of procedural actions as a result of such an inspection, such as seizure of property, sealing of premises, etc.

It is determined that one of the objectives that the legislator sought to achieve by introducing the relevant amendments was to bring Ukrainian competition law and practice closer to the *acquis communautaire* of the European Community. In accordance with Article 256 of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine on 16 September 2014, Ukraine has assumed the relevant obligations. It has been established that this course of development of the current legislation is undoubtedly correct and justified.

The mechanism of judicial control over the legality of conducting inspections and performing procedural actions by antimonopoly authorities is examined using the example of Germany. In particular, it is determined that German legislation establishes mandatory judicial authorization for antimonopoly authorities in the event of a search on the territory of a business entity.

A number of legislative shortcomings existing in the mechanism of judicial control over inspections of business entities by the Antimonopoly Committee of Ukraine and its territorial offices are highlighted, including: the inconsistency and illogical placement of Article 252-1 of the Commercial Procedure Code of Ukraine («Specifics of case consideration under simplified claim procedure upon motions of the Antimonopoly Committee of Ukraine, territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine») into Chapter 1 of Section IV «Appeal Proceedings»; the uncertainty of the procedural status of case participants in this category of cases; the absence of the ruling issued as a result of considering the motion of the Antimonopoly Committee of Ukraine and its territorial offices for permission to inspect an business entity in the list of rulings provided for by Article 255 of the Commercial Procedure Code of Ukraine for separate appeal from the court decision; the lack of regulation regarding the determination of territorial jurisdiction (*venue*) in cases upon motions of the Antimonopoly Committee of Ukraine and its territorial offices regarding the inspection of business entities. A number of ways to address the identified legislative shortcomings, which are set out in the conclusions of this article, are also proposed.

Key words: judicial control, inspection of business entities, Antimonopoly Committee and its territorial offices, protection of economic competition, legislative shortcomings.

Постановка проблеми. Відносно нещодавно набув чинності Закон України № 3295-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України» [1], яким, зокрема, було розширено компетенцію господарських судів та додано статтю 252-1 до Господарського процесуального кодексу України (далі по тексту – ГПК України).

Згідно з цими змінами до юрисдикції господарських судів було віднесено розгляд клопотань Антимонопольного комітету України (далі по тексту – АМКУ) та його територіальних відділень про проведення перевірки суб'єктів господарювання, накладення арешту, вилучення предметів, оригіналів документів чи інших носіїв інформації, а також про доступ до приміщень, систем електронних комунікацій чи місць зберігання інформації, які можуть свідчити про ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції чи можуть бути доказами у цій категорії справ. Дані новели, які набрали законної сили 1 січня 2024 року, викликали неоднозначне сприйняття як серед науковців та практиків, так і представників бізнесу.

Мета дослідження. Оскільки зазначені вище новели були неоднозначно сприйняті та викликають ряд критичних зауважень, вважаємо за доцільне детально дослідити деякі недоліки законодавства, що стосуються судового контролю за проведенням перевірок суб'єктів господарювання АМКУ та його територіальними відділеннями, а також запропонувати можливі шляхи для їх усунення.

Стан опрацювання проблематики. Питанням судового контролю за проведенням перевірок суб'єктів господарювання АМКУ та його територіальними відділеннями присвячені роботи наступних науковців: Бабкова Т.В., Попков Д., Сус М.С., Тесленко І.О. та інших.

Виклад основного матеріалу. Зазначені зміни у вигляді впровадження судового контролю за проведенням перевірок регулятора спрямовані на попереднє судове санкціонування перевірок суб'єктів господарювання АМКУ та його територіальними відділеннями та є додатковим запобіжником для визначення того, чи насправді існують реальні підстави для здійснення такої перевірки та вчинення відповідного переліку процесуальних дій в результаті такої перевірки, як, наприклад, вилучення майна, опломбування приміщень тощо. Незважаючи на заявлену мету, Закон України № 3295-IX все ж таки створює деякі труднощі для правозастосування.

Головним викликом, як на момент прийняття так і на сьогодні лишається забезпечення виваженості та збалансованості між закладеною законодавцем легітимною метою та презумпцією дотриманням прав добросовісними учасниками господарських правовідносин, а також спосіб, у який це реалізовано законодавцем.

Аналізуючи питання необхідності таких змін, якими керувався законодавець варто розпочати із пояснювальної записки до законопроекту № 5431. У ній зазначається, що вищевказаний законопроект, розроблений відповідно до вимог статті 256 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Верховною Радою України 16 вересня 2014 року (далі по тексту - Угода про Асоціацію), (на сьогодні вже Закон України № 3295-IX) передбачає проведення реформи законодавства про захист економічної конкуренції, та, у зв'язку з цим, вдосконалення діяльності АМКУ, яка має на меті підвищення ефективності системи розвитку та захисту економічної конкуренції, вдосконалення державної політики у сфері захисту економічної конкуренції та посилення інституційної спроможності АМКУ [2]. Одним із завдань, які законодавець прагнув досягти вносячи відповідні зміни, було наближення українського законодавства про конкуренцію та практику застосування до *acquis communautaire* Європейського Співтовариства.

Такий вектор розвитку чинного законодавства беззаперечно є правильним та виправданим. Можна навести думку правника Суса М.С. щодо виправданості таких законодавчих змін: «Необхідність отримання попереднього дозволу господарського суду на проведення перевірок суб'єктів господарювання та проведення процесуальних дій таких як вилучення доказів, накладення арешту тощо в теорії має запобігати необґрунтованому втручання Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями в операційну діяльність суб'єктів господарювання та більшою мірою сприяти забезпеченню дотримання прав суб'єктів господарювання, аніж коли господарські суди продовжували б здійснювати лише *ex post* контроль за законністю перевірок Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями та інших їхніх процесуальних дій. Такий підхід виправданий і з огляду на логіку положень статей 30 та 31 Конституції України, відповідно яких доступ до володіння особою, проведення в них огляду чи обшуку та порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції має санкціонуватися судом» [3].

Механізм судового контролю за законністю перевірок та процесуальних дій АМКУ та його територіальними відділеннями не є унікальним і відповідає підходам, що застосовуються в законодавстві низки європейських країн, зокрема Австрії, Німеччини, Польщі та Франції. У Німеччині питання перевірок суб'єктів господарювання Федеральним антимонопольним відомством регулюється Законом проти обмеження конкуренції (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*). Пункт 2 статті 59b Закону проти обмеження конкуренції Німеччини чітко закріплює наступне: обшуки можуть проводитися виключно за наказом судді суду, в окрузі якого знаходиться штаб-квартира антимонопольного органу; вчинення такої процесуальної дії без судового санкціонування є неможливим, за винятком випадків невідкладної загрози (небезпеки), коли існує ризик знищення предметів обшуку суб'єктом перевірки [4]. Таким чином, німецьке законодавство встановлює обов'язковий судовий дозвіл для антимонопольних органів у разі проведення обшуку на території суб'єкта господарювання.

Однак, лише той закон є якісним, який відповідає високим стандартам юридичної техніки та принципам верховенства права, враховуючи усі можливі тонкощі та нюанси під час правозастосування. Тож на підставі зазначеного вище теоретичного положення потрібно звернути увагу на деякі помилки юридичної техніки, зокрема законодавчої техніки, що були допущені під час створення норм щодо механізму судового контролю за законністю перевірок та процесуальних дій АМКУ та його територіальних відділень. Зокрема непослідовним видається віднесення статті 252-1 ГПК України «Особливості розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження за клопотаннями Антимонопольного комітету України, територіального відділення Антимонопольного комітету України» до розділу IV глави 1 «Апеляційне провадження». Варто було розглянути можливість віднесення даної статті до розділу III глави 10 ГПК України, що виглядало б більш логічно та зрозуміло, оскільки дана глава регулює особливості розгляду справ у порядку спрощеного позовного

провадження. Окрім того, зважаючи на особливості здійснення розгляду таких клопотань судами, ми говоримо де-факто про здійснення суддями господарських судів функцій слідчих суддів. Перегляд уже наявного судового рішення на предмет законності та обґрунтованості у даному випадку не здійснюється. Суд у даному випадку реалізовує дозвільно-розпорядчу функцію, санкціонуючи дозвіл для вчинення відповідних процесуальних дій АМКУ у разі наявності на це законодавчо визначених підстав.

Наступним проблемним питанням є невизначеність процесуального статусу учасників справи у такій категорії справ. Наведемо з цього приводу слушну думку судді Східного апеляційного господарського суду Попкова Д.О. про те, що «...це клопотання не є позовом (та не передбачає обов'язку заявника звернутися до господарського суду із відповідним позовом упродовж чітко визначеного строку, наприклад, як у випадку «допозовних» забезпечувальних заходів), а його розгляд не є вирішенням спору. Тож який саме процесуальний статус мають заявник клопотання та суб'єкт, відносно якого запитується дозвіл на вчинення відповідних дій, якщо жоден із передбачених ст. 41 ГПК статусів для них не підходить?» [5]. Незважаючи на умовну формальність порушеного питання, визначення процесуального статусу учасників справи є ключовим для встановлення обсягу їхніх прав та обов'язків. Навіть у разі неможливості виділення конкретного процесуального статусу для суб'єкта перевірки та АМКУ чи його територіального відділення, залишається нерозв'язаною дилема щодо можливості реалізації права на ознайомлення з матеріалами справи суб'єктом перевірки. Таким чином, відмова суду у задоволенні клопотання суб'єкта господарювання про ознайомлення з матеріалами справи порушує питання щодо дотримання судом одного з основних принципів господарського судочинства, а саме принципу відкритості інформації щодо справи, закріпленого у статті 9 ГПК України. Цей принцип, зокрема, є складовою елементу права на справедливий суд відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Тож неврегульованість належним чином питання процесуального статусу суб'єкта господарювання у справах про розгляд клопотання АМКУ та його територіальними відділеннями щодо надання дозволу на здійснення перевірки та відсутність чіткого регламентування прав та обов'язків суб'єкта господарювання не тільки суперечать правовій визначеності, а й ставить під сумнів забезпечення права на ефективний суд, яке гарантовано Європейською конвенцією з прав людини.

Окремої уваги потребує колізія спеціальної та загальної норм щодо можливості апеляційного оскарження ухвали суду, постановленої за результатами розгляду клопотання АМКУ та його територіальних відділень. Стаття 255 ГПК України встановлює вичерпний перелік ухвал, які можуть бути оскаржені окремо від судового рішення в апеляційному порядку. Однак ухвала, постановлена за наслідком розгляду клопотання про надання дозволу на перевірку суб'єкта господарювання, у цьому переліку відсутня. Водночас, можливість оскарження такої ухвали передбачена спеціальною нормою – частиною восьмою статті 252-1 ГПК України. Така ситуація підкреслює наявність неналежного регулювання питання апеляційного оскарження даної ухвали суду. Неузгодженість між загальною та спеціальною нормою створює правову невизначеність та ускладнює правозастосування.

На стадії правозастосування неврегульованим залишається таке важливе питання, як визначення територіальної юрисдикції (підсудності) у справах за клопотанням АМКУ та його територіальних відділень щодо перевірки суб'єктів господарювання. Розгляд клопотань АМКУ та його територіальних відділень здійснюється у порядку спрощеного позовного провадження. Таким чином, при визначенні підсудності АМКУ та його територіальні відділення керуються загальним правилом, викладеним у статті 27 ГПК України: за місцезнаходженням чи місцем проживання відповідача. Однак відсутність конкретної вказівки законодавця у процесуальному законі щодо вибору підсудності у цій категорії справ, на нашу думку, може створювати значні складнощі при правозастосуванні. З огляду на це, внесення відповідних змін до законодавства є необхідним. Ілюстративним є підхід законодавця щодо виділення окремої статті, а саме статті 149 ГПК України, у якій передбачено особливості вибору підсудності у справах наказного провадження. У свою чергу, єдина стаття, що регулює розгляд справ за клопотанням АМКУ та його територіальних відділень про надання дозволу на здійснення перевірки суб'єкта господарювання, не розкриває питання підсудності. Зважаючи на особливості цієї категорії справ та досить умовний розгляд їх за правилами спрощеного позовного провадження, доцільним є виокремлення в окремій статті ГПК України регулювання питання підсудності для даної категорії справ.

Варто звернути увагу на ще один недолік, а саме на невідповідність порядку розгляду цієї категорії справ суті та принципам господарського судочинства. Розгляд справ за клопотанням АМКУ та його територіальних відділень здійснюється у порядку спрощеного позовного провадження без виклику сторін. Надсилання разом із клопотанням копії для об'єкта перевірки не передбачається, що говорить про виключення його із участі у розгляді справи щодо нього у частині подання письмових

заперечень, пояснень тощо. Під час розгляду такої категорії справ не забезпечується дотримання принципу змагальності сторін, що є одним із основних принципів у господарському судочинстві. Таким чином й оцінка судом наявних доказів не може відбуватися за стандартом "балансу вірогідностей", оскільки інша сторона не забезпечена правом подати будь-які письмові пояснення, заперечення щодо викладених у клопотанні АМКУ обставин.

Висновок. Таким чином розширення юрисдикції господарських судів є обґрунтованим кроком задля ефективного захисту бізнесу та виконання євроінтеграційних зобов'язань, взятих на себе Україною. Проте впровадження таких нових норм має певні недоліки законодавчої техніки, що потребують доопрацювання. Зважаючи на дотримання принципів законності, верховенства права та необхідності побудови чіткої, однозначної системи законодавства, на думку авторів, доцільним є внесення наступних змін та доповнень до ГПК України, зокрема спрямованих на:

систематизацію норм, а саме включення статті 252-1 ГПК України до глави 10 розділу III ГПК України або її виокремлення у самостійний розділ для забезпечення логічної структури кодексу;

визначення процесуального статусу, а саме врегулювання питання закріплення конкретного процесуального статусу за АМКУ та його територіальними відділеннями та об'єктом перевірки;

усунення правової колізії, а саме врегулювання колізії норм господарського процесуального права шляхом доповнення вичерпного переліку ухвал у статті 255 ГПК України, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від судового рішення, з метою забезпечення кореспонденції із спеціальною нормою ч. 8 ст. 252-1 ГПК;

врегулювання підсудності, а саме доповнення статті 252-1 ГПК України частиною, яка чітко визначатиме порядок вибору підсудності у цій категорії справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України: Закон України № 3295-IX від 09.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text> (дата звернення : 15.12.2025 р.).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Антимонопольного комітету України : проект Закону № 5431-1 від 13.05.2021 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/26556> (дата звернення: 15.12.2025 р.).
3. Сус М.С. Нормативно-правове забезпечення дотримання суб'єктів господарювання під час проведення перевірок Антимонопольного комітету України. *Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія «ПРАВО»*. 2024. Випуск 81: частина 1. С. 151–159. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.1.23>.
4. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2024 (BGBl. I Nr. 400). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html#BJNR252110998BJNE017916125> (дата звернення: 15.12.2025 р.).
5. Попков Д. Ефективний судовий контроль за дискреційними повноваженнями АМКУ: чи існують ризики «легалізації свавілля» за умов недостатньої правової визначеності. *Судово-юрідична газета. Блог*. 19 грудня 2023 р. URL: <https://sud.ua/uk/news/blog/288471-efektivniy-sudoviy-kontrol-za-diskreitsynimi-povnovazhennyami-amku-chi-isnuyut-riziki-legalizatsiyi-svavillya-za-umov-nedostatnoyi-pravovoyi-viznachenosti> (дата звернення: 15.12.2025 р.).

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.12.2025
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 26.01.2026
Дата публікації: 2.02.2026