

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.46>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Наконечна А.,

адвокат,

аспірант кафедри публічного та приватного права

Університету митної справи та фінансів

головний спеціаліст ДППР АТ КБ «ПриватБанк»,

e-mail: od300689nav@gmail.com

Наконечна А.В. Правове регулювання повноважень Антимонопольного комітету України щодо здійснення контролю в сфері банківської діяльності.

Контроль пояснюється як систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів або як державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб, тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення достовірності і законності визначених дій та процесом відслідковування фактичного виконання планів.

На превеликий жаль, юридична довідкова література та чинне законодавство України не містять єдиного підходу щодо визначення юридичного змісту терміну «контроль». Юридична енциклопедія, наприклад, визначає «контроль» (фр. *controle* – перевірка, від старофранцузького *controle* – список, що має дублікат для перевірки) – як перевірку виконання законів, рішень тощо.

У статті досліджено місце Антимонопольного комітету України в системі органів, які здійснюють контроль в сфері банківської діяльності. Встановлено, що державний контроль є одним із основних та функцій (форм, методів) державного управління. Ступінь ефективності державного контролю, незважаючи на сферу його здійснення, головним чином визначається якістю правового забезпечення контрольної діяльності, певним рівнем соціально-економічного і матеріально-технічного забезпечення органів державного контролю, рівнем мобільності та збалансованості системи контролюючих органів. Саме виважена побудова системи органів державного контролю є важливою передумовою вдалого функціонування всієї системи державних органів.

Аналізуючи різноманіття законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також наукової літератури з приводу питання суб'єктів контролю у сфері банківської діяльності встановлено, що контроль за діяльністю банківських установ становить складну систему, яка має два основні напрями: зовнішній контроль та внутрішній контроль.

Суб'єктів банківського контролю можна представити як ззовні (з боку державних і з боку незалежних контролюючих органів), так і зсередини. До суб'єктів банківського контролю з боку держави відносяться: Рахункова палата України, Контрольні управління при Адміністрації Президента України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, державні позабюджетні фонди (як-то Пенсійний фонд України), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, правоохоронні органи та інші згідно з чинним законодавством. В якості суб'єктів незалежного контролю виступають незалежні аудиторські фірми, а суб'єктами внутрішнього контролю є спостережна рада, ревізійна комісія, правління (рада директорів), функціональні підрозділи банку, його служба внутрішнього аудиту.

В статті досконало висвітлено функції Антимонопольного комітету України контролю в сфері банківської діяльності, його вагому роль та значення. В статті визначено основні функції, що покладено на Антимонопольний комітет України діючим законодавством України. На підставі

проведеного дослідження встановлено, що в разі порушення чинного законодавства для суб'єктів господарювання в цілому, та банків зокрема, передбачена матеріальна та оперативно-господарська відповідальність. При написанні статті, на підставі вивченого матеріалу, встановлено, що поширеним видом оперативно-господарських санкцій, які застосовуються владними органами є: скасування ліцензій та припинення зовнішньоекономічних операцій. А в разі зловживання монополюючим становищем на ринку, Антимонопольний комітет України має право прийняти постанову про примусовий поділ монополюючих утворень.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, контроль в сфері банківської діяльності, державний контроль, банківська діяльність, правова регламентація.

Nakonechna A.V. Legal regulation of the powers of the Antimonopoly Committee of Ukraine to exercise control in the field of banking activity.

Control is explained as a systematic verification of the implementation of laws, directives, resolutions and decrees or as state or public measures for the supervision, inspection, accounting of the activities, behavior of natural and legal persons, i.e. control is an inspection in order to ensure the reliability and legality of the actions specified and the process of tracking the actual implementation of plans.

Unfortunately, the legal reference literature and the current legislation of Ukraine do not contain a unified approach to the definition of the legal content of the term «control». The Encyclopedia of Law, for example, defines «control» (French *controle* – check, from Old French *contre-rol* – a list with a duplicate for verification) – as verification of the implementation of laws, decisions, etc.

The article examines the place of the Antimonopoly Committee of Ukraine in the system of bodies exercising control in the sphere of banking activity. It is determined that state control is one of the main functions (forms, methods) of public administration. The degree of efficiency of state control, despite the sphere of its implementation, is mainly determined by the quality of legal support of control activities, a certain level of socio-economic and logistical support of state control bodies, the level of mobility and balance of the system of control bodies. It is the balanced construction of the system of state control bodies that is an important prerequisite for the successful functioning of the entire system of state bodies.

Analyzing the variety of laws and by-laws, as well as scientific literature on the issue of subjects of control in the sphere of banking activity, it is determined that control over the activities of banking institutions is a complex system, which has two main directions: external control and internal control.

Subjects of banking control can be represented both externally (by state and independent regulatory authorities) and internally. The subjects of banking control by the state include: the Accounting Chamber of Ukraine, Control Departments under the Administration of the President of Ukraine, the State Financial Inspection of Ukraine, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the State Fiscal Service of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, the State Property Fund of Ukraine, state extra-budgetary funds (such as the Pension Fund of Ukraine), the National Securities and Stock Market Commission, law enforcement agencies and others in accordance with the current legislation.

Independent audit firms act as subjects of independent control, and the subjects of internal control are the Supervisory Board, the Audit Commission, the Management Board (Board of Directors), functional divisions of the bank, and its internal audit service.

The article thoroughly covers the functions of the Antimonopoly Committee of Ukraine of control in the sphere of banking activity, its important role and importance. The article defines the main functions assigned to the Antimonopoly Committee of Ukraine by the current legislation of Ukraine. On the basis of the study, it is established that in case of violation of the current legislation, material and operational-economic liability is provided for business entities in general, and banks in particular. When writing the article, on the basis of the studied material, it is established that the common type of operational and economic sanctions applied by the authorities are: cancellation of licenses and termination of foreign economic operations. And in case of abuse of monopoly position in the market, the Antimonopoly Committee of Ukraine has the right to adopt a resolution on the forced division of monopoly formations.

Key words: Antimonopoly Committee of Ukraine, control in the field of banking, state control, banking, legal regulation.

Постановка проблеми. Аналізуючи різноманіття законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також наукової літератури з приводу питання суб'єктів контролю у сфері банківської

діяльності встановлено, що контроль за діяльністю банківських установ становить складну систему, яка має два основні напрями: зовнішній контроль та внутрішній контроль.

Стан опрацювання цієї проблематики. Питання контролю у сфері банківської діяльності, в даний час є недостатньо вивченим. Навколо цього питання виникає велика кількість дискусій. Серед учених, які присвятили свої праці вивченню та дослідженню проблем, що виникають при здійсненні контролю у сфері банківської діяльності, можна виділити О. Костюченко [1], О. Орлюк [2], Д. Кирилюк [3], Є. Карманов [4] та інші.

Метою статті є дослідження ролі та функцій саме Антимонопольного комітету України як суб'єкта контролю в сфері банківської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктів банківського контролю можна представити як ззовні (з боку державних і з боку незалежних контролюючих органів), так і зсередини. Серед суб'єктів банківського контролю з боку держави виокремлюють: Контрольні управління при Адміністрації Президента України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Рахункова палата України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, державні позабюджетні фонди (як-то Пенсійний фонд України), правоохоронні органи та інші згідно з чинним законодавством. В якості суб'єктів незалежного контролю виступають незалежні аудиторські фірми, а суб'єктами внутрішнього контролю є спостережна рада, ревізійна комісія, правління (рада директорів), функціональні підрозділи банку, його служба внутрішнього аудиту.

Значної уваги серед суб'єктів контролю в сфері банківської діяльності хотілося б приділити Антимонопольному комітету України, правове становище якого визначене законами «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», «Про захист економічної конкуренції» та «Про Антимонопольний комітет України».

Антимонопольний комітет України це державний орган, який має спеціальний статус.

Мета діяльності Антимонопольного комітету України - забезпечити державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

Особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються Законом України «Про Антимонопольний комітет України», іншими актами законодавства.

Серед основних функцій Антимонопольного комітету України виділяють:

1. Контроль за дотриманням антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації господарюючих суб'єктів; при перетворенні органів управління в об'єднання підприємств, придбанні часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств; при здійсненні господарської діяльності підприємцями та при реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування щодо підприємств;

2. Розгляд справ про порушення антимонопольного законодавства та приймає рішення за результатами розгляду в межах своїх повноважень;

3. Звернення до суду чи господарського суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушеннями антимонопольного законодавства.

У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

– розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами;

– приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами, перевіряти та переглядати рішення у справах, надавати висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

– розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість;

– перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

– при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, в тому числі з обмеженим доступом;

– призначати експертизу та експерта з числа осіб, які володіють необхідними знаннями для надання експертного висновку;

– у випадках та порядку, передбачених законом, проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання - юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження;

– у разі перешкоджання працівникам Антимонопольного комітету України у виконанні ними повноважень, передбачених пунктами 4, 5 і 7 цієї частини, залучати працівників органів внутрішніх справ для застосування заходів, передбачених законом, для подолання перешкод;

– залучати працівників органів внутрішніх справ, митних та інших правоохоронних органів для забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в разі проведення розслідування;

– залучати до проведення перевірок спеціалістів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій за погодженням з їх керівниками, депутатів місцевих рад за їх згодою;

– проводити дослідження ринку, визначати межі товарного ринку, а також становище, в тому числі монополіє (домінуюче), суб'єктів господарювання на цьому ринку та приймати відповідні рішення (розпорядження);

– визначати наявність або відсутність контролю між суб'єктами господарювання або їх частинами та склад групи суб'єктів господарювання, що є єдиним суб'єктом господарювання;

– вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції;

– надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють;

– звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції, а також із запитамися щодо надання інформації про судові справи, що розглядаються цими судами відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

– звертатись та одержувати від компетентних органів інших держав необхідну інформацію для здійснення своїх повноважень;

– надавати компетентним органам інших держав інформацію у випадках та порядку, передбачених законом;

– здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції.

Банки України ретельно застосовують законодавство України про санкції та не здійснюють операцій, заборонених або обмежених законодавством. Так, Законом України «Про захист економічної конкуренції» передбачена відповідальність суб'єктів господарювання за порушення антимонопольного законодавства шляхом застосування наступних майнових та оперативно-господарських санкцій.

Майнова відповідальність як санкція за порушення антимонопольного законодавства та економічної конкуренції, що передбачена ст. 20 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та ст. 19 Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», у формі штрафу, який накладається на підприємців.

Оперативно-господарська відповідальність може застосовуватись як самим Антимонопольним комітетом України, так і відповідними органами влади і управління. При цьому Антимонопольним комітетом України здійснюється примусовий поділ монополієних утворень.

Найбільш поширеним видом оперативно-господарських санкцій, які застосовуються владними органами є: скасування ліцензій та припинення зовнішньоекономічних операцій.

У випадках зловживають монопольним становищем на ринку, Антимонопольний комітет України має право прийняти постанову про примусовий поділ монопольних утворень.

Скасування ліцензій здійснюється органами, визначеними в Законі України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» за поданням, внесеним Антимонопольним комітетом.

Основною функцією органів, що здійснюють державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства та економічної конкуренції, є розгляд справ про його порушення.

Така діяльність Антимонопольного комітету України здійснюється відповідно до Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України, затверджених Антимонопольним комітетом України 19 квітня 1994 р. Ці Правила визначають порядок розгляду Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями справ про порушення положень законів України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», «Про захист економічної конкуренції» та «Про Антимонопольний комітет України».

9 серпня 2023 року ВРУ ухвалила законопроект № 5431 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України», яким внесено суттєві зміни до законодавства щодо повноважень Антимонопольний комітет України та загальних підходів до контролю за дотриманням антимонопольного законодавства. Хоча законопроект розроблявся в рамках імплементації законодавства Європейського Союзу, його положення викликали досить широку та тривалу дискусію, з огляду на важливість прийнятих змін [5].

Антимонопольний комітет України і раніше мав повноваження проводити перевірки в рамках розгляду справ – водночас законопроект №5431 уточнює відповідні положення. По-перше, в ньому прямо зазначено, що під час перевірок, що здійснюються на підставі рішення господарського суду, Антимонопольний комітет України має право:

- мати безперешкодний доступ до приміщень підприємства та їхніх інших володінь незалежно від їх місцезнаходження;
- робити копії або отримувати копії інформації;
- вилучати предмети чи носії інформації, документи, опечатувати приміщення та інформаційні системи з метою недопущення доступу до інформації;
- проводити огляд приміщень та інших володінь суб'єктів господарювання [5].

Враховуючи таку деталізацію, обсяг повноважень під час проведення перевірок був предметом довготривалих дискусій, зважаючи на потенційний значний вплив на роботу суб'єкта господарювання. Також перша редакція законопроекту надавала Антимонопольний комітет України повноваження в частині проведення перевірок у житлі працівників, яку визнали надмірним повноваженням і вилучили в процесі підготовки законопроекту до другого читання.

Перевірки можуть проводитися лише в рамках розгляду справи. Однак у разі необхідності перевірки Антимонопольний комітет України може не повідомляти підприємство про відкриття справи до проведення перевірки – якщо тільки вона не проводиться пізніше ніж через двадцять днів після відкриття справи [5].

З метою забезпечення прав суб'єкта господарювання, яке перевіряється, законопроектом уточнюється порядок проведення таких перевірок, у тому числі щодо заборони їх проведення в неробочий час, документів, що складаються за результатами перевірки, підстав для проведення перевірок, встановлення максимальної тривалості перевірки (до 30 днів). При цьому до проведення перевірки можуть залучатися представники поліції та інших правоохоронних органів, митних органів. Також, оскільки перевірки за цим законопроектом чимось схожі на обшуки, що проводяться в рамках розслідування кримінальних справ, до Господарського процесуального кодексу України внесено додаткові зміни з метою забезпечення судового контролю [5].

Починаючи з 1 січня 2024 року Антимонопольний комітет України може проводити перевірки бізнесу, включаючи доступ до приміщень, проведення огляду, опломбування, арешт та вилучення майна. Раніше такі права мали лише правоохоронні органи.

Закон, що надає Антимонопольний комітет України такі повноваження, мав статус євроінтеграційного. Його метою, згідно з заявами, були захист економічної конкуренції та посилення інституційної спроможності [6].

Але чи не отримала держава натомість черговий інструмент тиску на українські банки?

Сьогодні Антимонопольний комітет України наділений такими повноваженнями: 1) доступ до приміщень, до місць зберігання інформації, що перебуває у володінні або користуванні бізнесу: комп'ютерів, технічних засобів електронних комунікацій та зберігання інформації, серверів, сейфів, робочих місць працівників тощо; 2) огляд приміщень та інших володінь бізнесу, що перевіряються; 3) копіювання чи отримання копії інформації; 4) арешт або вилучення предметів чи інших носіїв інформації, документів, у тому числі їх оригіналів; 5) опломбування (опечатування) приміщення, системи електронних комунікацій чи місць зберігання інформації у спосіб, що унеможливує ознайомлення з їх змістом.

Так, перелік дійсно нагадує повноваження правоохоронних органів під час досудового розслідування. Разом з тим, Антимонопольний комітет України може реалізувати їх не на власний розсуд, а тільки після отримання дозволу суду. Причому дозвіл надаватиме не слідчий суддя, як у випадку досудового розслідування у кримінальних справах, а суддя господарського суду.

Висновки. Отже, Антимонопольний комітет України отримав дійсно широкі повноваження, які межують з повноваженнями правоохоронних органів під час здійснення досудового розслідування. Довіра бізнесу до інституційно посиленого Антимонопольний комітет України можлива, лише якщо оновлені повноваження будуть використовуватись, як це заявлено: у виключних випадках за наявності обґрунтованих підстав.

Постійне вдосконалення законодавства з приводу висвітленого питання дає значні зміни на краще. Так, за повідомленнями нового очільника Антимонопольний комітет України Павла Кириленка, в першій черзі перевірок не йдеться про середній чи малий бізнес. Така дія може бути необхідна під час розгляду справ великих промислових груп [6].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Костюченко О.А. Банківське право: Банківська система. Національний банк. Комерційний банк. Розрахунки та кредитування. Ринок цінних паперів. Національне валютне законодавство. Банківські системи зарубіжних країн. Інститут банківської таємниці. Харків: Право. 2003
2. Орлюк О. Банківське право. Харків: Юрінком Інтер. 2006. 392 с.
3. Кирилюк Д.К. До питання необхідності розробки та прийняття банківського кодексу в Україні. *Юридичний журнал*. 2016 № 12. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2484>.
4. Карманов Є. Банківський кодекс України – об'єктивна необ'єктивність: підручник, Київ. Право [in Ukrainian]. *Вісник України*. № 11, 2006. С. 44–46.
5. Посилення повноважень Антимонопольного комітету України- *Юридична Газета*: Веб-сайт: URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/antimonopolne-konkurentne-pravo-posilennya-povnovazhen-antimonopolnogo-komitetu-ukrayini.html>.
6. АМКУ має нові повноваження: до чого готуватися бізнесу?: веб-сайт: URL: <https://lcf.ua/thought-leadership/litigation/amku-maye-novi-povnovazhennya-do-chogo-gotuvatisya-biznesu/>.