

Доступ до публічної інформації як інструмент протидії зловживанню суб'єктами господарювання монопольним та домінуючим становищем на ринку

Григор'єва Вікторія¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2024	Право	42.732:346.544:338.46

DOI:<https://doi.org/10.5281/zenodo.14848496>

Анотація. У статті розглянуто інформаційно-правовий інструмент забезпечення прозорості діяльності суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, мають спеціальні або виключні права, або є природними монополіями. Зокрема предметом дослідження є доступ до публічної інформації, що є в наявності у зазначених суб'єктів, як засіб протидії зловживанням на ринку. Зазначається, що надання громадськості доступу до інформації про їхню діяльність сприяє підвищенню прозорості, зменшенню ризиків зловживань та посиленню довіри споживачів. Автором проаналізовано законодавчі засади регулювання доступу до інформації, зокрема, положення Закону України «Про захист економічної конкуренції» та Закону «Про доступ до публічної інформації» та інші. Визначено, що наявне законодавство не повною мірою враховує сучасні виклики, пов'язані з доступом до інформації, що може обмежувати ефективність правового регулювання. Автор пропонує уточнити законодавчі норми, зокрема, визначення терміну «інформація» у Законі України «Про захист економічної конкуренції» відповідно до сучасних стандартів. Також розглянуто проблему доступу до інформації про діяльність монополій із перспективи запитувача інформації. Виявлено, що процедурні та законодавчі обмеження ускладнюють отримання інформації, особливо якщо суб'єкт господарювання не зацікавлений у її наданні. Позитивно оцінено регулювання доступу до інформації у сферах енергетики та водопостачання відповідно до спеціального законодавства, що гарантує прозорість діяльності в окремих галузях. Водночас наголошено на необхідності розширення подібного підходу на інші категорії розпорядників інформації. У підсумку, запропоновано низку змін до нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення доступу до інформації та підвищення ефективності контролю за діяльністю монополій, зокрема, у частині захисту суспільного інтересу.

Ключові слова: природні монополії, економічна конкуренція, домінуюче становище на ринку, доступ до публічної інформації, запит на інформацію, публічна інформація.

Annotation. The article examines information and legal tool to ensure transparency in the activities of economic entities with a dominant market position, special or exclusive rights

¹ к.ю.н., доцент, завідувач кафедри права Маріупольський державний університет ORCID iD: 0000-0002-4997-803X

or natural monopolies. In particular, the study looks at access to public information held by such entities as a means of countering market abuse. It finds that public access to information about their activities increases transparency, reduces the risk of abuse and strengthens consumer confidence. The author analyses the legislative framework regulating access to information, in particular the provisions of the Law of Ukraine on Protection of Economic Competition, the Law on Access to Public Information and other related acts. It is found that the existing legislation does not fully address contemporary challenges related to access to information, which may limit the efficiency of legal regulation. The author suggests clarifying legislative norms, including the definition of "information" in the Law of Ukraine on Protection of Economic Competition, in order to bring them in line with modern standards. The issue of access to information on the activities of monopolies is also examined from the perspective of information seekers. It shows that procedural and legal constraints make it difficult to obtain information, especially when economic entities are reluctant to disclose it. The regulation of access to information in the energy and utilities sectors is assessed positively, as specific legislation ensures transparency in these sectors. At the same time, the need to extend such an approach to other categories of information holders is emphasised. Finally, the paper proposes a series of amendments to the legislation in order to improve access to information and to increase the efficiency of the monitoring of monopolies' activities, in particular with regard to the protection of the public interest.

Keywords: natural monopoly, economic competition, dominant position, access to public information, request for information, public information.

Вступ

Постановка проблеми. Суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями доволі широко представлені на українському ринку. Разом із тим, Конституція України, визначаючи засади правового господарського порядку, встановлює у статті 42, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція [1]. Ці кілька речень Основного Закону вартують державі великих зусиль щодо втілення зазначених принципів у життя. Організаційно-правові інструменти, які використовує держава для підтримання балансу та дотримання цього передбаченого Конституцією правопорядку, доволі різноманітні, і вони здебільшого докладно вивчені в літературі як економічного, так і юридичного спрямування. У цій статті основну увагу приділено неочевидним, інформаційно-правовим інструментам захисту економічної конкуренції та протидії зловживанню монопольним становищем суб'єктами природних монополій, а також суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, зокрема інформуванню громадськості, споживачів та інших зацікавлених осіб про діяльність таких суб'єктів. Зважаючи на те, що такі суб'єкти мають суттєвий вплив на ринок, вони здатні прямо чи опосередковано впливати на права громадян, бізнесу та суспільства в цілому. Надання громадськості доступу до інформації про їхню діяльність допомагає забезпечити прозорість у їхній роботі, уникати зловживань домінуючим становищем або особливими правами.

Метою статті є з'ясування стану правового регулювання процедури, способів та форм доступу до інформації про діяльність суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, оцінка ефективності такого регулювання для забезпечення прозорості діяльності таких суб'єктів та вироблення пропозицій щодо підвищення такої ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового регулювання функціонування суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, є предметом багатьох наукових досліджень. В якості прикладів наведемо роботи таких науковців, як В. Базилевич, О. Берлач, Т. Бондар, В. Галунько, С. Мельник, Е. Моргунова, О. Стороженко та інші. Окремо проблемами доступу до публічної інформації займалася також велика кількість дослідників, наприклад, І. Березовська, О. Білоусов, Н. Добрянська, І. Міщенко, Н. Костова та інші. Разом із тим, досліджень щодо доступу до публічної інформації, розпорядниками якої є зазначені вище суб'єкти господарювання, наразі немає, що ще більше актуалізує предмет цього дослідження.

Результати

Монопольне або домінуюче становище суб'єктів господарювання на ринку є поширеним викликом для економіки, оскільки вимагає спеціального правового регулювання, враховуючи конституційний принцип із забезпечення конкуренції в господарській діяльності. Існування монополій, там де це виправдано та передбачено законом, вимагає не лише традиційного підходу до державного регулювання їхньої діяльності за допомогою адміністративно-правових засобів, а й створення сприятливого інформаційного клімату навколо діяльності таких суб'єктів, який би сприяв її прозорості, зрозумілості, утвердженню недискримінаційного підходу до споживачів та контрагентів. Адже саме в цих суб'єктів господарювання більше шансів на зловживання своїм становищем та «ринковою владою», обмеження конкуренції та тим самим завдання шкоди споживачам та гальмування економічного розвитку в цілому.

Закон України «Про захист економічної конкуренції» суттєву увагу приділяє інформаційним відносинам суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами. Так, окрім обміну інформації між суб'єктами господарювання та Антимонопольним комітетом України, стаття 63 цього Закону присвячена інформаційному обміну суб'єктів господарювання, пов'язаних відносинами контролю, між собою. Більше того, при вирішенні питання про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання передбачається оприлюднення інформації щодо заявлених узгоджених дій в друкованих чи електронних медіа або в інший спосіб Антимонопольним комітетом України чи його територіальним відділенням (ч. 4 статті 27).

Зазначений Закон містить власне визначення інформації, під якою розуміються відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості. Це визначення суттєво відрізняється від загального визначення інформації, поданого в Законі України «Про інформацію» [2]. І мова не лише в тому, що у визначенні вище робиться акцент на розмаїтті носіїв інформації та перелічуються можливі варіанти її представлення. Таке акцентування питань не викликає, адже кожен нормативний акт тлумачить терміни для власних цілей, фокусуючись на певних характеристиках чи якостях явища або категорії, що визначається. Питання у цьому визначенні викликає той факт, що законодавець не врахував оновлення підходів до визначення інформації на законодавчому рівні (в Законі України «Про інформацію» та Цивільному кодексі) датоване ще 2011 роком. Річ у тому, що з цього періоду інформація не тлумачиться через «публічно оголошені чи документовані відомості». Актуальним є визначення інформації через відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Тобто визначення, що міститься в Законі України «Про захист економічної

конкуренції», упускає дуже важливий на сьогодні пласт електронної інформації, яка за статусом не відрізняється від інформації на матеріальних носіях (за умови дотримання вимог щодо наявності обов'язкових її реквізитів). Такий недолік може негативно вплинути на якість та ефективність інформаційного обміну, незалежно від того, між ким він здійснюється. Вважаємо за необхідне внести зміни до статті 1 «Визначення термінів», де викласти визначення інформації в такому формулюванні: «Інформація - відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді».

Одним із інформаційних інструментів протидії зловживанням монополієм чи домінуючим становищем є реалізація фізичними, юридичними особами, об'єднаннями громадян та іншими зацікавленими особами, крім суб'єктів владних повноважень, свого права на доступ до інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів господарювання, що займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами. Таке їх право передбачене Законом України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, відповідно до п. 4 частини 1 статті 13 цього Закону ці суб'єкти господарювання є розпорядниками публічної інформації.

Публічна інформація, згідно зі статтею 1 цього Закону, - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [3]. Це визначення сфокусовано передусім на інформації, яку створюють або якою володіють суб'єкти публічної адміністрації, адже вони є найбільшою групою розпорядників відповідно цього закону. Разом із тим, з наведеного визначення стає зрозумілим, що інформація, яка є в наявності у розпорядника публічної інформації, є публічною. Всі розпорядники, за винятком суб'єктів публічної адміністрації, мають обмежений обсяг інформації, щодо якої вони виконують функції розпорядника. Так, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, є розпорядниками публічної інформації стосовно умов постачання товарів, послуг та цін на них.

На перший погляд, зазначене обмеження є обґрунтованим та зрозумілим. Однак, якщо розглядати ситуацію з позиції іншого суб'єкта - запитувача інформації, - це положення не виглядає безневинно. Максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації є однією з гарантій права кожного на доступ до публічної інформації, передбачене статтею 3 Закону України «Про доступу до публічної інформації». На практиці це означає, що подати запит може і повинна бути в змозі будь-яка особа, в тому числі та, яка не має спеціальної освіти, навичків чи вмінь. Подання запиту не має бути ускладнено нічим і ніким, навпаки, посадові особи відповідного розпорядника мають всіляко сприяти реалізації зацікавленими особами свого права. Встановлення законодавством обмежувальних рамок в тому вигляді, в якому вони є на сьогодні, в межах яких запитувачі мають право отримати необхідну інформацію, ускладнює її отримання, а в деяких випадках навіть унеможливорює з наступних причин.

По-перше, сам факт чи є певний суб'єкт господарювання природним монополієм або чи займає він домінуюче становище на ринку не є очевидним у багатьох випадках. Якщо з природними монополіями ситуація більш зрозуміла - їх переліки публікуються Антимонопольним комітетом України [4], то із суб'єктами, які займають домінуюче

становище на ринку все набагато складніше. Стаття 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлює критерії монопольного (домінуючого) становища суб'єкта господарювання. Ці критерії не є абсолютними, оскільки включають варіативну складову «якщо не доведено зворотне». Згідно п. 11 частини 1 статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» саме цей орган уповноважений визначати становище, в тому числі монопольне (домінуюче), суб'єктів господарювання на відповідному ринку [5]. Тобто визначення пересічним громадянином цієї категорії суб'єктів є практично неможливо.

По-друге, сфера монополії чи домінування конкретного суб'єкта господарювання, а значить зміст інформації, потенційно доступної відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», також не є очевидною. Так, наприклад, АТ «Укрзалізниця» відповідно до Закону України «Про природні монополії» займає монопольне становище у сфері користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування [6]. Отже, для неї публічною є інформація стосовно користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування.

Крім того, як акціонерне товариство, 100 % акцій якого належать державі, «Укрзалізниця» є розпорядником публічної інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага їх керівника, заступника керівника, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради (п. 5 частини 1 статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

На додачу, зазначене підприємство володіє чималим обсягом інформації, що становить суспільний інтерес. Володіння такою інформацією будь-яким суб'єктом (в тому числі тим, що займає монопольне або домінуюче становище на ринку) прирівнює його до розпорядників публічної інформації і зобов'язує виконувати відповідні обов'язки щодо поширення такої інформації.

Детальне визначення інформації, що становить суспільний інтерес, а так само і переліки такої інформації у законодавстві відсутні. Закон України «Про інформацію» у ч. 2 ст. 29 встановлює, що предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [2]. Разом із тим ці розмиті критерії не дають відповіді на питання, чи є конкретна інформація, яка цікавить певну пересічну особу, суспільно необхідною. Остаточне рішення в цьому може прийняти суд. Щоб уніфікувати підходи судів до виконання цієї задачі, Пленум Вищого Адміністративного Суду України у своїй постанові навів більш широке коло прикладів суспільно необхідної інформації [7].

Таким чином, наведене свідчить про наявність значних проблем, з якими може стикнутися заінтересована особа при спробі отримати інформацію від суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями. Це не означає, що отримати інформацію від таких розпорядників в принципі неможливо. Це означає лише те, що у випадку небажання такого суб'єкта господарювання надавати певну інформацію, яка об'єктивно повинна бути надана, він має широкі можливості таку інформацію не надати, формально не порушуючи закону. Доведення факту, що сам володілець інформації чи така інформація підпадають під дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» покладається на запитувача, який в даному випадку не захищений

правовими нормами, хоча б на тому рівні, який є у випадку із суб'єктами публічної адміністрації. Розпорядники публічної інформації - суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, - в даному контексті захищені законом набагато краще, ніж запитувачі інформації. Так, вони (на відміну від суб'єктів владних повноважень) не зобов'язані оприлюднювати інформацію, а мають дотримуватися вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» лише в частині надання відповідної інформації за запитом. За таких обставин проконтролювати відповідно до статті 17 цього Закону дотримання ними його положень доволі складно.

Справедливості заради, варто відзначити й позитивні моменти в правовому регулюванні забезпечення громадськості інформацією про діяльність суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями. Мова йде про Закон України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення». Очевидно, що він стосується не всіх категорій розпорядників, однак це не применшує його значення. Однозначного схвалення заслуговують положення цього Закону, які деталізують види інформації, безперешкодний та безоплатний доступ до якої гарантовано, а так само конкретизують суб'єктів, відповідальних за забезпечення такого доступу. Закон зобов'язує також відповідних суб'єктів господарювання розміщувати певну інформацію на своїх офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет (за наявності) та на інформаційних стендах, що розміщуються в абонентських відділах таких суб'єктів господарювання [8].

Разом із тим, не можна не помітити певну однобічність цього Закону, який так само, як і Закон України «Про доступ до публічної інформації», містить переважну більшість положень, адресованих державним органам, органам місцевого самоврядування, зокрема до повноважень яких віднесено встановлення цін/тарифів у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення.

Висновки

Підсумовуючи викладене, зазначмо, що правове регулювання доступу до інформації, якою володіють та повинні поширювати суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, в тому стані, в якому воно є на даний момент, потребує удосконалення.

По-перше, слід привести у відповідність визначення поняття інформація, яке міститься у Законі України «Про захист економічної конкуренції» до загальноприйнятого визначення згідно із законом «Про інформацію» в частині включення до його змісту даних відображених в електронному вигляді. Це виключить звуження категорій інформації, яка є потенційним предметом запитів споживачів та інших зацікавлених осіб.

По-друге, необхідно максимально спростити подання запиту та отримання інформації не лише до суб'єктів владних повноважень, а й суб'єктів господарювання, що займають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, зобов'язавши таких суб'єктів на своїх веб-сайтах інформацію про те, що вони є розпорядниками публічної інформації та окреслювати категорії публічної інформації, доступної для громадян та громадськості.

По-третє, варто поширити на таких суб'єктів господарювання положення та вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» не лише щодо надання інформації за запитом, а щодо її оприлюднення. Разом із цим необхідно передбачити,

яка саме інформація підлягала б оприлюдненню та у який спосіб. Це дозволить не лише підвищити рівень прозорості діяльності таких суб'єктів господарювання, а й полегшити інформаційний обмін між із зацікавленими в інформації особами за рахунок зменшення числа індивідуальних запитів.

Без зазначених змін у законодавство доступ до інформації навряд чи стане потужним інструментом запобігання зловживанню суб'єктами господарювання своїм монопольним (домінуючим) становищем та стимулювання прозорості їхньої діяльності.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII в ред Закону України від № 2938-VI від 13.01.2011. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#top>
4. Зведений перелік природних монополій 2024. *Офіційний веб-сайт Антимонопольного комітету України.* URL: <https://amcu.gov.ua/napryami/konkurenciya/arhiv-zvedenogo-pereliku-prirodnih-monopolij/zvedenyi-perelik-pryrodnykh-monopolii-2024>
5. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>
6. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 № 1682-III. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text>
7. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого Адміністративного Суду України 29.09.2016 № 10. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16/conv#n181>
8. Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення: Закон України від 10.12.2015 № 887-VIII. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-19#Text>