

УДК 346.242

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.4.15>**Оксана Орлова,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри господарського права

Ужгородського національного університету

ORCID ID: 0000-0002-4544-2860

Researcher ID \*0-5750-2018

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

У статті розглянуто правові засади функціонування суб'єктів природних монополій. Проаналізовано юридичну сутність поняття природної монополії та визначено її ознаки відповідно до українського законодавства. Визначено правовий статус суб'єктів природних монополій, здійснено аналіз основних нормативно-правових актів, що регулюють їх діяльність, зокрема відповідних положень Господарського кодексу України та Закону України «Про природні монополії».

Здійснено аналіз основних обов'язків суб'єктів природних монополій, таких як дотримання встановленого порядку ціноутворення, стандартів і показників безпеки та якості товару, умов та правил здійснення підприємницької діяльності, визначених у ліцензіях, ведення окремого бухгалтерського обліку, забезпечення на рівних умовах реалізації вироблених товарів споживачам тощо. Наголошено на тому, що у законодавстві країн ЄС немає поняття природної монополії, натомість має місце таке поняття, як «законна монополія», яка передбачає спеціальні та виключні права, які держава може надати підприємствам (зазвичай державним) з метою забезпечення виконання публічних обов'язків. Низкою вітчизняних та закордонних вчених відстоюється думка, що природні монополії є пережитком минулого і становлять перешкоду для економічного розвитку країни. Певні сфери господарської діяльності, такі як постачання електричної енергії, транспортування газу тощо, перестають бути природними монополіями, оскільки зазнають впливу конкуренції у зв'язку з технологічним прогресом та розвитком економіки. Втручання держави у певні сфери економіки за обставин, які ведуть до порушення публічного інтересу або виникнення монопольного становища суб'єкта господарювання, є усталеною правовою практикою в ЄС.

Зроблено висновок про те, що в Україні сформована система нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, однак вона не є досконалою, суперечить вимогам сучасного економічного розвитку нашої країни та потребує реформування з урахуванням міжнародної практики. Досвід країн з розвиненими економіками може бути використаний для ефективного реформування законодавства щодо регулювання ринків, які перебувають у стані природних монополій, шляхом стимулювання конкурентних засад в окремих їх сегментах та забезпечення прозорості відносин між суб'єктами природних монополій і державою.

**Ключові слова:** природна монополія, законна монополія, конкурентні відносини, суб'єкт господарювання, Антимонопольний комітет.

**Актуальність теми.** Природні монополії є особливим елементом в структурі національної економіки. Так, відповідно до даних Антимонопольного комітету станом на березень 2021 року в Україні функціонує понад 3 000 суб'єктів природних монополій, 8 з яких є всеукраїнськими, серед яких ДП ОПР «Украерорух», ДП «Адміністрація морських портів України», АТ «Укрзалізниця», АТ «Укртрансгаз», АТ «Укртранснафта», ТОВ «Оператор газотранспортної системи України», ПрАТ «Укренерго», ДП «Укрхімтрансміа» [6]. Визначені законом сфери, які належать до природних монополій, наприклад, розподіл і передача електричної енергії, транспортування теплової енергії, газо-

постачання, централізоване водопостачання та водовідведення, є стратегічно важливими для нашої держави. Проблеми встановлення цінової політики та тарифів на електричну енергію, комунальні послуги, усунення корупційних схем у діяльності суб'єктів природних монополій, встановлення оптимального балансу між приватними підприємницькими інтересами суб'єктів природних монополій та публічним інтересом суспільства сьогодні є надзвичайно актуальними. Тому забезпечення ефективного нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є одним з пріоритетних завдань законодавця. Чинні нормативно-правові акти потребують удо-

сконалення, приведення їх у відповідність до викликів сучасного суспільно-економічного життя. Крім того, невирішеними залишаються проблеми приведення національного антикорупційного законодавства до міжнародних нормативних документів.

**Стан дослідження.** Проблеми нормативно-правового регулювання природних монополій у науці господарського та адміністративного права досліджували такі науковці, як І. Анохіна, В. Базилевич, О. Берлач, Т. Бондар, В. Венгер, В. Галунько, Б. Дерев'янка, В. Нагребельний, А. Пухтецька, Р. Разімов, В. Федоренко та інші. Однак дослідження нормативно-правового регулювання природних монополій на сучасному етапі економічних реформ набуває все більшої актуальності, потребує додаткового вивчення та наукового обґрунтування.

**Мета статті** – здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів природних монополій на сучасному етапі та визначити основні напрями його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Регулювання діяльності суб'єктів природної монополії спирається передусім на законодавство, адже державою не передбачені конкурентні відносини там, де діє природна монополія. Існування природних монополій зумовлено, з одного боку, економічними факторами (виняткове володіння певним ресурсом, унікальність технології, характер виробництва тощо), з іншого – наявністю відповідного законодавчого регулювання, котре регламентує державну політику, спрямовану на збереження монопольного становища на певних ринках з огляду на суспільні потреби [13, с. 26].

Специфіка правового регулювання природних монополій зумовлює диференційований підхід до монопольних ринків як одного з найважливіших принципів конкурентної політики. Як зазначає І. Анохіна, «природні монополії через їхню специфіку вимагають особливих форм державного, у тому числі правового регулювання ... Наділення тих чи інших галузей статусом природної монополії і відповідне спеціальне правове регулювання діяльності їхніх суб'єктів – це один з напрямків цілеспрямованого спеціального державного регулювання, що поширюється на спеціальних суб'єктів – суб'єктів природних монополій [1, с. 297].

В Україні регулювання діяльності суб'єктів господарювання у сферах природних монополій здійснюється Конституцією України, Господарським кодексом України, Повітряним кодексом України, Кодексом

торговельного мореплавства України, Законами України «Про природні монополії», «Про захист економічної конкуренції», «Про трубопровідний транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про ринок електричної енергії», «Про транспорт», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про ринок природного газу», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про тепlopостачання» та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до статті 28 Господарського кодексу України природною монополією є стан товарного ринку, за якого задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю продукції в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами господарювання, не можуть бути замінені у споживанні іншими, у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на такі товари, ніж попит на інші товари (послуги) [4].

Суб'єкти господарювання різних форм власності, які виробляють чи реалізують товари на ринку, який функціонує як природна монополія, є суб'єктами природної монополії.

У законодавстві Європейського Союзу немає поняття природної монополії, натомість існує таке поняття, як «законна монополія». Держава може надати спеціальні та виключні права підприємствам для забезпечення виконання їхніх публічних обов'язків. Наприклад, держава може зобов'язати підприємство бути оператором, що надає послуги загального економічного інтересу. Тоді суб'єкти господарювання, які надають послуги загального економічного інтересу, або ті, що мають ознаки прибуткової монополії, ведуть свою діяльність за правилами конкуренції таким чином, щоб це не перешкоджало виконанню дорученого їм спеціального завдання [14].

Таким чином, законна монополія існує тоді, коли надання такої послуги на законодавчому рівні або регуляторними заходами покладено на конкретного надавача, з явною заборонаю будь-яким іншим підприємствам надавати таку послугу (навіть не задовольняти можливий попит з боку певних груп покупців). Проте сам факт надання публічних послуг конкретним підприємством не означає, що таке підприємство користується законною монополією.

Головними економічними ознаками природної монополії є: 1) вища ефективність у задоволенні попиту на ринку за умови відсутності конкуренції; 2) незамінність у споживанні товарів (послуг), що виробляються суб'єктами природних монополій; 3) низький рівень впливу ціни на попит; 4) технологічні особливості виробництва, які полягають у істотному зменшенні витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва; 5) надання внаслідок особливого суспільного інтересу державними органами особливого статусу суб'єктам природних монополій. Саме ці особливості є основою спеціального нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів природної монополії.

Відповідно до українського законодавства природна монополія визначена як стан ринку. Тобто для того щоб суб'єкт господарювання вважався природною монополією, необхідна наявність особливих умов. Такими умовами можуть виступити технічний прогрес, зміна соціальної політики, розвиток суспільних інститутів тощо. Про природну монополію крізь призму вітчизняного законодавства можна говорити виключно тоді, коли постачальнику товарів (послуг) надається статус суб'єкта природної монополії, тобто після внесення його до зведеного переліку суб'єктів природних монополій.

Суб'єкт природної монополії є суб'єктом господарювання. Відповідно до ч. 1 ст. 55 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством. Суб'єктами господарювання є господарські організації – юридичні особи, державні, комунальні та інші підприємства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці (ч. 2 ст. 55) [4]. Однак відповідно до Закону України «Про природні монополії» суб'єктами природної монополії можуть виступати виключно юридичні особи будь-якої форми власності.

Стаття 5 Закону України «Про природні монополії» містить вичерпний перелік сфер, на які поширюється законодавство про природні монополії: транспортування нафти, нафтопродуктів, транспортування і розпо-

діл природного і нафтового газу трубопроводами; передача електроенергії і її розподіл, користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування, тощо [12].

Слід зазначити, що суб'єкт господарювання набуває статусу суб'єкта природної монополії лише після отримання ліцензії (ст. 7 Закону) та включення його до Зведеного переліку суб'єктів природних монополій, розпорядником якого є Антимонопольний комітет України [6]. Складання та ведення Зведеного переліку визначено відповідним порядком, затвердженим Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 листопада 2012 року [8].

З моменту отримання правового статусу суб'єктів природних монополій у них виникають відповідні зобов'язання, визначені ст. 10 Закону України «Про природні монополії». Наприклад, дотримуватися встановленого порядку ціноутворення, стандартів, показників безпеки та якості товару, а також інших умов та правил здійснення підприємницької діяльності, визначених у ліцензіях, вести окремий бухгалтерський облік, забезпечувати на рівних умовах реалізацію вироблених ними товарів споживачам, а також не встановлювати перешкод для реалізації угод між виробниками, що працюють на суміжних ринках, та споживачами, надання органам, які регулюють їх діяльність, запитуваної інформації, доступу до приміщень, земельних ділянок та документів тощо [12]. Крім того, Закон забороняє суб'єктам природних монополій вчиняти дії, які призводять або можуть привести до неможливості виробництва (реалізації) товарів, або до заміни їх іншими товарами, що не однакові за споживчими характеристиками (ч. 2 ст. 10 Закону). Слід зазначити, що коло обов'язків суб'єктів природних монополій не обмежується Законом «Про природні монополії», а регулюється спеціальними законами та іншими нормативно-правовими актами тощо.

Можна стверджувати, що в Україні сформована система нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, однак вона потребує реформування, особливо у контексті приватизації державних монополій.

Міжнародні експерти, вітчизняні науковці наголошують на необхідності звернення до світового досвіду розв'язання цієї проблеми. Цілком очевидно, що державне регулювання державних та комунальних підприємств в умовах української економіки засвідчує свою неефективність, зокрема

у сфері ціноутворення (формування тарифної політики). Часто приймаються політичні рішення, які не є спрямовані на одночасне досягнення ефективності діяльності цих підприємств та забезпечення соціальної ефективності. Зокрема, запровадження й активне використання концесії під час регулювання діяльності природних монополій може вирішити одне з важливих питань – розмежування функцій регулятора і виконавця у певній сфері.

На необхідності подальшого розвитку та удосконалення нормативно-законодавчої бази наголошують В. Базилевич та Г. Філюк. На їхню думку, потребують уточнення сфери застосування Закону України «Про природні монополії», оптимізації переліку параметрів регулювання компаній, прийняття спеціальних галузевих законів, які б регламентували процес регулювання на відповідних товарних ринках, особливо на регіональному рівні [2, с. 9].

Низкою вітчизняних та закордонних вчених відстоюється думка, що поняття природних монополій є пережитком минулого і перешкодою для економічного розвитку. Адже такі сфери, як постачання електричної енергії, транспортування газу тощо, перестають бути природними монополіями і все більше зазнають впливу конкуренції через технологічні зміни. Відтак держави перестають надавати таким ринкам особливий статус. Серед аргументів на користь реформування природних монополій є думка про те, що держава не може бути ефективним управлінцем у сфері регулювання діяльності природних монополій, особливо тоді, коли юридичні особи, що займають монополієне становище на ринку, перебувають у державній власності. У тих сферах, де це можливо, доцільним є стимулювання конкурентних засад, в інших – збереження стану природних монополій, які б за умови відповідного державного регулювання забезпечували б високу якість товару, нижчі ціни та швидке оновлення асортименту товарів і послуг [14, с. 37].

Втручання держави у діяльність певних суб'єктів господарювання, що порушують публічний інтерес або монополізують ринок, є усталеною правовою практикою в ЄС. Нормативно-правові документи ЄС вимагають від держав-членів реформувати національне законодавство, а Європейська комісія виступає у ролі координатора в антимонопольній діяльності [5]. Хоча у європейському праві відсутнє визначення природних монополій, однак конкурентне право ЄС охоплює будь-які форми суб'єктів господарювання, виходячи не з їхнього статусу, а з їхнього

функціонального призначення. Суб'єкти господарювання, які є операторами послуг загального економічного інтересу, чи які мають ознаки прибуткової монополії, регулюються правилами конкуренції ЄС тією мірою, якою застосування таких правил не заважає виконувати особливі завдання, доручені їм. Відтак поняття загального економічного інтересу є ключовим у закріпленні особливого статусу суб'єкта природних монополій.

### Висновки

Можна стверджувати, що в Україні сформована система нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, однак вона не є досконалою, суперечить вимогам сучасного економічного розвитку нашої країни та потребує реформування з урахуванням міжнародної практики. Інтеграція України в ЄС зумовлює необхідність реформ у сфері нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів природних монополій. Досвід країн з розвиненими економіками може бути використаний для ефективного реформування законодавства щодо регулювання ринків, які перебувають у стані природних монополій, шляхом стимулювання конкурентних засад в окремих їх сегментах та забезпечення прозорості відносин між суб'єктами природних монополій і державою. При цьому підприємствам, що працюють у стратегічних для держави сферах та мають «загальний економічний інтерес», може бути надано спеціальний правовий статус.

### Список використаних джерел:

1. Анохіна І.О. Поняття, принципи і методи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 293–298. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2003\\_21\\_57](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_57) (дата звернення: 26.03.2021)
2. Базилевич В.Д., Філюк Г.М. Природні монополії: монографія. Київ: Знання, 2006. 367 с.
3. Венгер В.В. Державне регулювання природних монополій в Україні: напрями вдосконалення. *Економіка і прогнозування*. 2006. № 3. С. 65–79. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/19818/04-Venger.pdf> (дата звернення: 29.03.2021).
4. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *База даних «Законодавство України»/ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15> (дата звернення: 29.03.2021).
5. Договір про функціонування Європейського Союзу: Міжнародна угода від 25.03.1992 р. *База даних «Законодавство України»/ВР України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06) (дата звернення: 25.03.2021).

6. Зведений перелік суб'єктів природних монополій станом на 21.03.2021 р. *Антимонопольний комітет України*. URL: <https://amcu.gov.ua/parlyami/konkurenciya/arhiv-zvedenogo-pereliku-prigodnih-monopolij> (дата звернення: 29.03.2021).

7. Ліщук В., Ліщук М., Московчук А. Регулювання природних монополій: теорія, механізм реалізації та сучасні тенденції. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2018. № 1. С. 8–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/echcenu\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/echcenu_2018_1_3) (дата звернення: 01.04.2021).

8. Порядок складання та ведення зведеного переліку суб'єктів природних монополій, затверджений розпорядженням Антимонопольного комітету України 28.11.2012 № 874-р. *База даних «Законодавство України»/ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2119-12#Text> (дата звернення: 29.03.2021).

9. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-ХІІ. *База даних «Законодавство України»/ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення: 01.04.2021).

10. Про захист економічної конкуренції. Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-ІІІ. *База даних «Законодавство України»/ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov>

<ua/laws/show/2210-14#Text> (дата звернення: 01.04.2021).

11. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Закон України 22 вересня 2016 року № 1540-VІІІ. *База даних «Законодавство України»/ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення: 29.03.2021).

12. Про природні монополії. Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-ІІІ. *База даних «Законодавство України»/ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text> (дата звернення: 29.03.2021).

13. Раїмов Р.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг : дисертація ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 ; наук. кер. В.М. Завгородня. Суми: СумДУ, 2020. 235 с. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/77998> (дата звернення: 01.04.2021).

14. Роз'яснення з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги № 3 пп/дд від 20.03.18 р. *Антимонопольний комітет*. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=140736&schema=main> (дата звернення: 25.03.2021).

### Oksana Orlova. Legal principles of functioning of natural monopolies

*The article focuses on the key problems of the regulatory measures applied to the activities of subjects of natural monopolies. The author analyzed the legal essence of the concept of natural monopoly and outlined its features in accordance with the Ukrainian legislation. Furthermore, the legal status of the subjects of natural monopolies was determined, and the analysis of the basic regulatory acts regulating their activities, in particular, the respective provisions of the Commercial code of Ukraine and the Law of Ukraine "On natural monopolies", was performed.*

*The article analyzed the major commitments of natural monopolies, such as compliance with the established pricing, standards and indicators of safety and quality of goods, conditions and rules of business activities specified in the licenses, keeping separate records, ensuring non-discriminatory sale of the manufactured goods to consumers, etc. Emphasis is put on the fact that there is no concept of natural monopoly in the legislation of the EU countries, and instead, such concept as "legal monopoly", which entails the existence of special and exclusive rights that the state can grant to enterprises (normally, the state ones) to ensure fulfillment of public commitments, is established. A number of Ukrainian and foreign specialists argue that natural resources are a relic of the past and pose an obstacle to the economic development of the country. Certain areas of economic activity, such as electricity supply or gas transportation, are no longer considered natural monopolies and are increasingly affected by competition due to technological change. In the EU countries, state intervention in particular areas of the economy in circumstances leading to the violation of the public interest or the emergence of a monopoly status of a business entity is a well-established legal practice.*

*The conclusion made based on the findings is that, although the Ukrainian system of legal regulation of the activities of subjects of natural monopolies is well-developed, it leaves much to be desired and contradicts the requirements of modern trends of economic development of our country. Thus, there is a necessity in its further reformation with regard to the international practice. The experience of the developed economies can be followed to effectively reform legislation in the field of the regulation of markets that are in the state of natural monopolies by stimulating competition in particular segments and ensuring transparency in relations between natural monopolies and the state authorities.*

**Key words:** natural monopoly, legal monopoly, competitive relations, business entity, Antimonopoly Committee.