



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ПІВНІЧНОГО МІЖОБЛАСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

«07» липня 2020 року

№ 60/13-рк/к

м. Київ

Київська міська рада

*Про припинення бездіяльності,
яка може мати негативний вплив
на конкуренцію*

На виконання доручення Антимонопольного комітету України від 13.03.2020 № 13-01/245 (вх. від 16.03.2020 № 60-01/49К) Північним міжобласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) проводилось дослідження дій органів місцевого самоврядування під час оприлюднення на їх офіційних веб-сайтах інформації про рух громадського транспорту в режимі реального часу та завантаження її на Єдиний державний веб-портал відкритих даних у територіальних межах м. Києва та Київської області.

З метою проведення всебічного та об'єктивного дослідження піднятих питань, Відділенням було направлено листи від 02.04.2020 № 60-02/1748 про надання інформації до органів місцевого самоврядування у м. Києві та Київській області, а саме: Київської міської ради, Березанської міської ради, Білоцерківської міської ради, Бориспільської міської ради, Броварської міської ради, Бучанської міської ради, Васильківської міської ради, Ірпінської міської ради, Обухівської міської ради, Переяславської міської ради, Ржищівської міської ради, Славутицької міської ради та Фастівської міської ради.

За результатами аналізу інформації та документів, наданих Департаментом транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (далі – Департамент транспортної інфраструктури), Відділенням встановлено наступне.

Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» міські ради, зокрема, є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Статтею 12 зазначеного Закону визначено, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами **виконавчі органи, які підконтрольні і підзвітні відповідним радам**, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон) публічна інформація – 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. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 4 Закону доступ до публічної інформації забезпечується, зокрема, за принципом вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом.

Стаття 5 Закону визначає, що доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації, зокрема, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних. При цьому одним із способів забезпечення доступу до інформації є надання такої за запитами на інформацію.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 13 Закону розпорядниками інформації для цілей Закону визнаються, зокрема, суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, **органи місцевого самоврядування**, органи влади Автономної Республіки Крим, **інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції** відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання.

В абзаці першому частини першої статті 10¹ Закону наведене визначення публічної інформації у формі відкритих даних, а саме: це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Відповідно до абзацу другого частини першої статті 10¹ Закону розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах.

Згідно з частиною другою статті 10¹ Закону публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Відповідно до частини четвертої статті 10¹ Закону Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом.

У пунктах 1 та 6 частини першої статті 14 Закону визначений обов'язок розпорядників інформації оприлюднювати інформацію, передбачену цим та іншими законами надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію.

Згідно з пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» розпорядники інформації, визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації», повинні, зокрема, забезпечити протягом шести місяців оприлюднення та подальше оновлення на своїх офіційних веб-сайтах наборів даних згідно з Положенням про набори даних які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних (далі – Положення), затвердженим цією постановою.

Відповідно до пункту 1 Положення визначаються вимоги до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичність оновлення та порядок їх оприлюднення, а також перелік таких наборів даних.

Згідно з пунктом 3 Положення розпорядники інформації згідно із цим Положенням завантажують у формі відкритих даних набір даних, визначений у переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, згідно з додатком, та будь-які інші наявні дані, що відповідають визначенню публічної інформації у формі відкритих даних.

Пунктами 4 та 5 Положення передбачено, що для забезпечення оприлюднення та регулярного оновлення публічної інформації у формі відкритих даних розпорядник інформації, зокрема, завантажує та регулярно оновлює на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних набори даних, що перебувають у його володінні.

Відповідно до пункту 6 Положення на сторінці кожного набору даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних розміщується, зокрема:

- паспорт набору даних шляхом відображення на веб-сторінці (для перегляду за допомогою веб-браузера) та шляхом розміщення файлу у відкритому машиночитаному форматі, який може бути завантажений або доступний за допомогою інтерфейсу прикладного програмування;

- структура набору даних у відкритому машиночитаному форматі (електронний файл, який може бути завантажений, або інтерфейс прикладного програмування); - набір даних в одному чи кількох форматах, визначених цим Положенням.

У пункті 7 Положення наведені елементи, які повинен містити паспорт набору даних, в тому числі:

- формат (формати), в якому доступний набір даних;
- гіперпосилання на набір даних (електронний файл для завантаження або інтерфейс прикладного програмування);

- гіперпосилання на структуру набору даних (електронний файл для завантаження або інтерфейс прикладного програмування);

- відомості про розпорядника інформації, у володінні якого перебуває набір даних.

У пункті 9 Положення визначені формати, які використовуються для оприлюднення наборів даних.

Відповідно до пункту 10 Положення доступ для завантаження/вивантаження наборів розпорядниками інформації може бути налаштований за допомогою інтерфейсу прикладного програмування.

Також, зазначеним пунктом Положення визначено, що для користувачів порталу інтерфейс прикладного програмування повинен забезпечити можливість автоматизованого доступу до інформації оприлюднення набору даних шляхом їх перегляду та читання (без можливості внесення змін) за запитом у цілодобовому режимі без вихідних і достовірність такої інформації на момент її запиту. Вимоги до інтерфейсу прикладного програмування визначаються держателем Єдиного державного веб-порталу відкритих даних.

Згідно з пунктом 15 Положення розпорядник інформації самостійно визначає періодичність оновлення наборів даних, які перебувають у його володінні та оприлюднюються, якщо інше не передбачено законодавством. При цьому, зазначений пункт Положення передбачає, що може встановлюватися, зокрема, така періодичність оновлення наборів даних: для наборів даних, оприлюднених за допомогою інтерфейсу прикладного програмування – відразу після внесення змін.

Пунктом 21 Положення визначено, що оприлюднення набору даних передбачає можливість їх перегляду і завантаження безоплатно та без проведення додаткової реєстрації, ідентифікації, авторизації, проходження автоматизованого тесту для розрізнення користувачів чи інших обмежень.

У додатку до Положення (далі – Додаток) наведений Перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, зокрема, органами місцевого самоврядування – дані про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу.

Отже, згідно з нормативно-правовими актами України дані про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу належать до наборів даних, які підлягають оприлюдненню та регулярному оновленню у формі відкритих даних органами місцевого самоврядування – розпорядниками інформації на власних вебсайтах та завантаженню на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

Концепцією «КИЇВ СМАРТ СІТІ 2020», затвердженою рішенням Київської міської ради від 21.11.2017 № 500/3507, в рамках створення комфортного, безпечного, здорового та розумного середовища для киян та гостей міста планується реалізувати програму диспетчеризації транспорту для контролю за переміщенням громадського транспорту і оптимізації витрат пального.

У рамках створення та супроводження програмно-апаратного комплексу Єдиного диспетчерського центру моніторингу роботи транспорту та збору інформації (далі – ЄДЦ), передбаченого пунктом 4.1 Напрямів діяльності та заходів Комплексної міської цільової програми «Електронна столиця» на 2019-2022 роки, затвердженої рішенням Київської міської ради від 18 грудня 2018 року № 461/6512, комунальним підприємством «Інформатика» виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (далі – КП «Інформатика»), як співвиконавцем зазначеного заходу програми, встановлено обладнання на технологічний транспорт з метою навігації, моніторингу місцезнаходження та маршрутів руху рухомих одиниць та типів виконуваних робіт технологічним транспортом.

З метою розгортання програмно-апаратного комплексу ЄДЦ в частині впровадження підсистеми «Навігація пасажирського транспорту», КП «Інформатика» закупило програмне забезпечення та ліцензії на право користування програмним забезпеченням, завдяки якому забезпечено інтеграцію даних ЄДЦ з іншими існуючими інформаційними системами міста.

Вибір контрагента здійснювався за процедурою відкритих торгів відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» та розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 11.09.2009 № 1036 «Про деякі питання функціонування інформаційно-аналітичної системи інтернет-порталу «Київаудит» шляхом розміщення необхідної інформації та сканованих копій документів про закупівлі в електронній системі закупівель з використанням інформаційного ресурсу <https://prozorro.gov.ua> (посилання на закупівлю: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-05-17-000665-b>).

Також, Департамент транспортної інфраструктури повідомив, що згідно з вимогами Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835, розміщено і постійно здійснюється оновлення інформації щодо переліку перевізників, які надають послуги пасажирського автомобільного транспорту, та маршрути перевезень на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних за посиланням: <https://data.gov.ua/organization/departament-transportnoi-infrastruktury-vykonavchoho-orhanu-kyivskoi-miskoi-rady>.

До Київської міської ради надходили листи/звернення/запити щодо надання доступу до даних про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу від ТОВ «ДОЗОР УКРАЇНА», фізичних осіб Глинчак Т.Д., Помазана Б.Ю., Пасюти С.В.

Зокрема, у відповідь на лист ТОВ «ДОЗОР УКРАЇНА» до Київської міської ради від 03.10.2019 № 01-03/10 з питань надання доступу до інформації щодо даних про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу, комунальне підприємство «Київпастрас» виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (далі – КП «Київпастрас», Підприємство) повідомило про те, що на зустрічі представників Підприємства та ТОВ «ДОЗОР УКРАЇНА» 01.10.2019 року була досягнута домовленість про технічні умови надання відповідних даних у форматі діючої у КП «Київпастрас» автоматизованої системи диспетчерського управління (далі – АСДУ).

Також, КП «Київпастрас» повідомило ТОВ «ДОЗОР УКРАЇНА», що для повного виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835 необхідно реалізувати модернізацію існуючої АСДУ, після чого стало б можливим публікування даних про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу.

На сьогодні, за інформацією, наданою Департаментом транспортної інфраструктури, КП «Київпастрас» розміщує:

- інформацію про місцезнаходження пасажирського транспорту загального користування в режимі реального часу в форматі GTFS Realtime за посиланням:

<https://193.23.225.214:732/api/realtime> (більш детальний опис полів: <https://developers.google.com/transit/gtfs-realtime/reference>);

- інформацію про розклад руху маршрутів та зупинки пасажирського транспорту загального користування в форматі GTFS Static за посиланням <https://193.23.225.214:732/api/static> (більш детальний опис полів: <https://developers.google.com/transit/gtfs/reference/?hl=ru>).

Варто зазначити, що згідно з підпунктом 1.1 розділу 1 «ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ» статуту КП «Київпаstrанс», затвердженого розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 24 жовтня 2002 року № 2276 (в редакції розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 05 червня 2014 року № 733, розміщеного на офіційному інтернет-порталі «Київаудит» Департаменту внутрішнього фінансового контролю та аудиту Київської міської державної адміністрації, Підприємство засноване на комунальній власності територіальної громади м. Києва і підпорядковане Департаменту транспортної інфраструктури.

Засновником та власником КП «Київпаstrанс» є територіальна громада міста Києва, від імені якої виступають Київська міська рада та уповноважені нею органи.

Разом з тим, Київська міська рада не надала до Відділення інформацію щодо оприлюднення інформації про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу безпосередньо на своєму офіційному веб - сайті (зазначена інформація розміщується лише на сайті КП «Київпаstrанс») та про завантаження такої інформації на Єдиний державний веб-портал відкритих даних.

За результатами проведеного аналізу Відділенням встановлено, що інформація про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу на офіційному веб - сайті Київської міської ради та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних **відсутня**.

Будь-який суб'єкт господарювання може укласти договори, наприклад, з підприємствами/перевізниками й отримувати від них дані про рух транспорту. Однак такий метод отримання інформації може бути бар'єром для вступу на ринок послуг з надання інформації про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу, оскільки потребує докладання значних зусиль, людських ресурсів, у тому числі кваліфікованих кадрів, для створення відповідних комп'ютерних програм, коштів тощо.

При цьому, альтернативою є виконання органами місцевого самоврядування вимог законодавства, зокрема Закону та Положення в частині оприлюднення та регулярного оновлення на своїх офіційних веб-сайтах даних про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу, а також завантаження їх на Єдиний державний веб-портал відкритих даних. За таких умов будь-яка особа зможе вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі у комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, зазначений вище набір даних про рух громадського транспорту, що у свою чергу матиме позитивний вплив на конкуренцію на вказаному ринку.

У порушення вимог чинного законодавства України на офіційному веб-сайті Київської міської ради та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних не розміщено інформації у формі відкритих даних. Через це суб'єкти господарювання не можуть отримати відкриті дані про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу у м. Київ.

Бездіяльність Київської міської ради, а саме: неоприлюднення на своєму офіційному веб - сайті даних про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу та незавантаження їх на Єдиний державний веб-портал відкритих даних може порушувати права запитувачів інформації на вільний та безоплатний доступ до публічної інформації та подальше її використання, які передбачені Законом.

Отже, вказана бездіяльність може створювати бар'єри вступу на ринок послуг з надання інформації про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу новим суб'єктам господарювання та, як наслідок, може мати негативний вплив на конкуренцію, зокрема на ринку послуг з надання інформації про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу.

Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування,

органів адміністративно - господарського управління та контролю є прийняття будь - яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь - які інші дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно - господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Таким чином, бездіяльність Київської міської ради, яка полягає у неоприлюдненні на власному офіційному веб - сайті даних про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу та незавантаженні їх на Єдиний державний веб-портал відкритих даних, містить ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», що може призвести до недопущення конкуренції на ринку надання послуг з надання інформації про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу у межах м. Київ.

Враховуючи викладене, для забезпечення зменшення негативних наслідків, керуючись статтею 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», пунктом 3 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 № 32-р та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за № 291/5482 (із змінами та доповненнями), адміністративна колегія Північного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України надає Київській міській раді (01044, м. Київ, вул. Хрещатик, буд. 36; ідентифікаційний код юридичної особи: 22883141) обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Припинити бездіяльність, яка полягає у неоприлюдненні на власному офіційному веб-сайті даних про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу й незавантаженні їх на Єдиний державний веб-портал відкритих даних, що може мати негативний вплив на конкуренцію.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Північне міжобласне територіальне відділення Антимонопольний комітет України у **місячний строк** з дня їх отримання.

**Голова адміністративної колегії –
голова Відділення**

О. ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ