

Доступ к данным  
государственного сектора:  
вопросы конкуренции



## Обзор новостей

### Тарифное регулирование

Утверждена «дорожная карта» перехода к применению метода «эталонных» затрат. 6 августа 2019 г. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В.Мутко утвердил План мероприятий («дорожную карту») перехода к применению при установлении тарифов в сферах водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения метода сравнения аналогов с использованием эталонных значений затрат<sup>1</sup>. «Дорожная карта» рассчитана на год (до августа 2020 г.) и включает в себя 9 мероприятий, направленных в том числе на разработку методологии применения эталонов в указанных сферах и цифровизацию тарифного регулирования. Напомним, что ранее постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2019 г. № 855 было определено, что при установлении тарифов для организаций, владеющих участками водопроводных или канализационных сетей, протяженность которых не превышает 10 км, и оказывающих услуги по транспортировке воды или стоков, в обязательном порядке будет применяться метод сравнения аналогов<sup>2</sup>. При этом в качестве «эталонных» будут использоваться удельные текущие расходы гарантирующей организации, отнесенные на стадию технологического процесса транспортировки ресурса.

### Система управления данными

1 июля 2019 г. стартовал эксперимент по апробации основных подходов к созданию Национальной системы управления данными<sup>3</sup> (далее — НСУД). Главной целью создания системы является повышение эффективности создания, сбора и использования государственных данных для обеспечения потребностей в информации государственных и муниципальных органов и организаций, физических и юридических лиц. НСУД должна помочь систематизировать информацию примерно из 8 тыс. государственных систем, реестров, баз данных в рамках единой платформы. В эксперименте примут участие, в частности, Минкомсвязь России, Минэкономразвития России, Минфин России, Банк России, Пенсионный фонд России, Центральная избирательная комиссия, страховые организации, а также региональные органы власти. Эксперимент завершится к 31 марта 2020 г.; начало работы НСУД запланировано на 2022 год. Первые результаты ожидаются уже к концу 2019 года, в частности в сентябре совместно с ЦИК был протестирован механизм электронного голосования.

---

<sup>1</sup> <https://fas.gov.ru/documents/685555>

<sup>2</sup> <http://government.ru/docs/37343/>

<sup>3</sup> <https://rg.ru/2019/06/07/v-rossii-poiavitsia-nacionalnaia-sistema-upravleniia-dannymi.html>

### *Международное сотрудничество*

Республика Беларусь ратифицировала соглашение с Российской Федерацией о защите конкуренции<sup>4</sup>. Соответствующий закон подписал Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко. В соглашении, подписанном правительствами государств, закрепляются инструменты взаимодействия антимонопольных органов в процессе ведения их деятельности на территории стран — сторон договора. Соглашением предусматриваются такие формы взаимодействия, как обмен информацией, в том числе конфиденциальной, координация правоприменительной деятельности (в том числе при проведении мероприятий по контролю за экономической концентрацией), проведение совместных проверок и расследований. Такое тесное взаимодействие ведомств является уникальным опытом для Российской Федерации. Взаимодействие сторон будет осуществляться через ФАС России и Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь.

### *Россия в международных рейтингах*

Россия заняла 42-е место в рейтинге стран по благоприятности условий ведения цифрового бизнеса<sup>5</sup>. 5 сентября 2019 г. журналом Harvard Business Review был впервые опубликован рейтинг 42 стран по благоприятности условий ведения цифрового бизнеса. Оценка производится на основе 236 показателей из 60 источников данных, в частности баз данных World Bank и World Economic Forum. Все показатели разбиваются на две группы. Первая группа измеряет проникновение четырех типов цифровых платформ: платформ электронной торговли (например, Amazon, eBay), цифровых медиаплатформ (YouTube, Netflix), платформ экономики совместного потребления (Uber, Airbnb), платформ онлайн-фриланса для высококвалифицированных кадров (Upwork). Вторая группа дает оценку наличия в стране фундаментальных основ для развития цифрового бизнеса, таких как: 1) доступность данных, которая подразумевает, в том числе, открытость правительства в части предоставления обезличенных данных государственного сектора и наличие политики защиты конфиденциальности; 2) наличие основ для развития цифрового бизнеса, таких как спрос на цифровые продукты, соответствующая институциональная и инновационная среда; 3) наличие благоприятных условий для ведения бизнеса в принципе. Было отмечено, что в Российской Федерации проводятся важные институциональные реформы, однако не хватает специфичных мер, направленных именно на поддержку цифрового развития.

<sup>4</sup> <https://www.mart.gov.by/news/untitled-177>

<sup>5</sup> <https://hbr.org/2019/09/ranking-42-countries-by-ease-of-doing-digital-business>

## В фокусе

### Доступ к данным государственного сектора: вопросы конкуренции

*В процессе своей деятельности органы и организации государственного сектора собирают большое количество данных, а также сами формируют информацию: открытие этой информации или ее части может стимулировать создание новых продуктов, в том числе частным бизнесом. Одновременно с этим, государство является монопольным держателем определенных наборов данных и информации. В данном бюллетене рассматривается вопрос о том, какие риски нарушения положений конкурентного законодательства могут возникать при установлении условий доступа к информации, а также возможные модели формирования платы за данные государственного сектора.*

Часть информации, которая собирается государственными органами, может быть повторно использована в коммерческих и некоммерческих целях. При этом потенциал такого использования очень высок. По оценкам консалтинговой компании Deloitte, общий экономический эффект открытия данных государственного сектора вырос со 140 млрд евро в 2010 году до 220 млрд евро в 2017 году. Причем вклад косвенного<sup>6</sup> эффекта вырос со 110 млрд евро до 170 млрд евро.

Несмотря на то, что в Российской Федерации уже около 10 лет ведется активная работа, направленная на поэтапное раскрытие информации государственного сектора<sup>7</sup>, степень доступности некоторых важнейших наборов данных остается достаточно низкой. Барометр открытых данных — это ежегодное исследование, целью которого является оценка стран с точки зрения качества реализации государственной политики в области открытых данных. В отчете 2018 года представлен анализ 30 стран, которые либо ратифицировали Международную хартию открытых данных, либо подписали антикоррупционные принципы открытых данных G20, за период с июля 2016 г. по сентябрь 2017 г. Методика предполагает оценку не только самого факта наличия данных, но и таких параметров, как возможность получения доступа к данным онлайн,

---

<sup>6</sup> Под прямым эффектом подразумевается стоимость продуктов, созданных непосредственно с использованием данных государственного сектора. Стоимость товаров и услуг, созданных на основе этих продуктов, является косвенным эффектом.

<sup>7</sup> Начиная с 2009 года, когда был принят Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

их доступность в машиночитаемом формате, предоставление данных на условиях открытой лицензии (прямо разрешающей использование данных с любой целью и их свободное распространение<sup>8</sup>), регулярность обновления данных и др. Анализируемые страны делятся на три группы: лидеры, последователи и отстающие. Российская Федерация находится во второй группе.

Согласно результатам исследования, в 2016-2017 гг. в России был наиболее затруднен доступ к таким наборам данных как: детализированная информация о государственных расходах, реестр юридических лиц, картографические данные<sup>9</sup> и данные о землевладении. Указанные наборы данных были недоступны в машиночитаемом формате, их невозможно было загрузить в виде единой базы данных, информация в них обновляется нерегулярно. При этом наивысшую оценку по открытости Россия получила за данные о государственном бюджете и государственных закупках — эти данные доступны бесплатно онлайн в машиночитаемом формате на основе открытой лицензии.

Распространение цифровых технологий и развитие цифровых сервисов привело к тому, что данные стали важным производственным ресурсом. Это привело к формированию рынка данных, причем этот рынок растет стремительными темпами: по данным OneAudience.com<sup>10</sup> объем российского рынка пользовательских данных в 2018 году составил 34,2 млн долларов, что на 39,8% больше, чем в 2017 году. При этом объем мирового рынка персональных данных в 2018 году составил 20,6 млрд долларов, что на 32,4% больше, чем в 2017 году. Высокая востребованность данных государственного сектора, а также политика Правительства Российской Федерации, направленная на повышение эффективности использования государственных данных, в том числе физическими и юридическими лицами<sup>11</sup>, позволяют говорить о постепенном формировании рынка данных государственного сектора. Следовательно, на повестке дня, помимо защиты персональных данных и информационной безопасности, возникает вопрос об обеспечении недискриминационного доступа к этим данным и защиты конкуренции на таком рынке.

---

<sup>8</sup> Лицензия может содержать дополнительные условия использования и распространения данных, например требование указывать источник данных или сохранять комментарии к данным, присутствовавшие в первоисточнике <https://opendatacommons.org/licenses/by/summary/>

<sup>9</sup> Рассматривалось наличие в открытом доступе детализированных цифровых карт, содержащих основные данные об административно-территориальном делении страны, дорогах и других ключевых объектах инфраструктуры.

<sup>10</sup> <https://raec.ru/upload/files/190125-big-data.pdf>

<sup>11</sup> 3 июня 2019 г. в Российской Федерации была утверждена концепция национальной системы управления данными.

## Обеспечение недискриминационного доступа к данным государственного сектора

### *Дискриминация конкурентов*

#### Франция: дело Службы морской гидрографии и океанографии

В 1997 году французский регулятор в сфере конкуренции признал виновной Службу морской гидрографии и океанографии Министерства обороны в злоупотреблении доминирующим положением. Служба предлагала информационные услуги в сфере навигации для прогулочных судов, составляя конкуренцию частному сектору, и при этом ограничивала доступ конкурентов к исходным данным. Регулятор признал, что в действиях службы наблюдается нарушение антимонопольного законодательства: по сути, ведомство приняло решение об открытии данных, однако при этом не обеспечило недискриминационного доступа к ним.

Государственная организация может ограничить доступ к информации не только полностью отказавшись предоставлять данные частным компаниям, как это происходило в деле французского антимонопольного регулятора. Держатель информации может формально открыть доступ к данным, но предоставлять конкурентам либо наборы ограниченной полноты или качества, либо значительно позже, чем собственному коммерческому подразделению. То есть фактически в такой ситуации участники рынка не имеют возможности использовать данные государственного сектора на равных условиях. Примером такого антиконкурентного поведения государственной организации служит дело Финского метеорологического управления.

#### Финляндия: дело Финского метеорологического управления

Финское метеорологическое управление (ФМІ) создавало такой набор данных, как свод радиолокационных изображений Финляндии, Швеции и Норвегии. С июня по декабрь 1999 г. ФМІ стало преднамеренно снижать качество изображений, которые оно предоставляло частным компаниям, ведущим деятельность в сфере метеорологии, одновременно продолжая использовать оригинальные изображения высокого качества в своей коммерческой деятельности. В результате помехи на снимках часто приводили к ошибочным прогнозам погоды. Такие действия были трактованы Финским регулятором по вопросам конкуренции как злоупотребление доминирующим положением ФМІ и попытка управления вытеснить конкурентов с рынка. ФМІ было оштрафовано на 33 5 тыс. евро. В дальнейшем правительство Финляндии приняло решение полностью отделать коммерческое подразделение ФМІ от подразделения, выполняющего государственную функцию.

Ограничение конкуренции может проявляться не только в виде прямого ограничения доступа конкурентов на рынок. Если доминирующий игрок на рынке использует свое положение для получения экономически и технологически необоснованного конкурентного преимущества, это также является нарушением конкурентного законодательства. Исключительное положение держателя информации государственного сектора дает органу или организации возможность поставлять собственному коммерческому подразделению данные по меньшей стоимости, чем конкурентам. Это позволяет снизить себестоимость конечного продукта относительно аналогичных продуктов конкурентов. Примером ценовой дискриминации является дело Европейской комиссии против ассоциации национальных метеорологических служб европейских государств ЕСОМЕТ.

#### Бельгия: дело ЕСОМЕТ

ЕСОМЕТ — это ассоциация, целью которой является обеспечение свободного и неограниченного обмена информацией между национальными метеорологическими службами, а также предоставление максимально широкого доступа к основным метеорологическим данным и продуктам для дальнейшего коммерческого использования.

Ассоциация образовалась в 1995 году и являлась объединением конкурирующих предприятий. Статья 81 Договора о Европейском союзе запрещает соглашения между конкурентами, однако предусматривает, что для соглашений, результатом которых является улучшение производства товаров, их системы поставки, внесение значительного вклада в экономический или технологический прогресс, может быть сделано исключение. Чтобы попасть под действие этого исключения, ЕСОМЕТ обратилась с соответствующим ходатайством к Европейской комиссии<sup>12</sup>.

После четырех лет переговоров, в октябре 1999 г. Европейская комиссия одобрила создание ассоциации и подтвердила, что организация не является соглашением, нарушающим конкурентное законодательство. При этом Европейская комиссия опиралась на следующие доводы:

- Правила ЕСОМЕТ предписывают предоставлять доступ к информации, как частным компаниям, так и коммерческим подразделениям национальных метеорологических служб, на равных условиях.
- Национальные метеорологические службы самостоятельно принимали решения об уровне цен на доступ к данным. Правилами ЕСОМЕТ было предусмотрено, что цена доступа к данным должна позволять покрыть издержки обеспечения этого доступа.

---

<sup>12</sup> [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-99-781\\_fr.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-781_fr.htm)

- Во избежание перекрестного субсидирования национальные метеорологические службы должны были вести отдельный учет коммерческой и государственной деятельности.

Однако в 2005 году Ассоциация частных метеорологических служб заявила о том, что возможности для роста негосударственных компаний в сфере метеорологии ограничены, в частности, по следующим причинам<sup>13</sup>:

- Во многих странах предпринимались лишь ограниченные попытки разделить государственную и коммерческую деятельность, что привело к перекрестному субсидированию деятельности государственных поставщиков метеорологической информации.
- При покупке информации государственного сектора компании сталкивались с дискриминацией: зачастую разные компании получали доступ к информации по разной цене (например, это могло зависеть от их оборота).

### *Предоставление преференций*

Одним из форматов обеспечения доступа к данным может выступать инвестирование в этот ресурс, например, в формате государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Условия вхождения в такой проект, а также условия доступа к данным и их использования могут быть эксклюзивными.

Директивой 2003/98/ЕС Европейского Парламента и Европейского Совета от 17 ноября 2003 г. о повторном использовании информации государственного сектора (далее — Директива 2003/98/ЕС) было установлено, что соглашение об эксклюзивном доступе к данным государственного сектора может быть заключено только в том случае, если это необходимо для обеспечения предоставления некоторой услуги в общественных интересах. При этом документ обязал все страны-члены к 2008 году прекратить действие всех соглашений, не соответствующих данным условиям, а также отчитаться перед Европейской комиссией обо всех соглашениях, которые было решено оставить в силе.

Поскольку до 2008 года только Великобритания и Нидерланды представили соответствующий отчет, в 2009–2010 годах по инициативе Европейской комиссии в странах — членах Европейского союза проводились независимые исследования соглашений о предоставлении эксклюзивного доступа к информации государственного сектора на предмет их соответствия условию, установленному Директивой. Было обнаружено, что некоторые из существующих соглашений нарушают законодательство Европейского союза.

---

<sup>13</sup> <https://www.oecd.org/sti/36481524.pdf>

Например, исследование, проведенное во Франции<sup>14</sup>, позволило выявить негласное соглашение между арбитражными судами Нантера и Парижа и компанией Lexbase, предоставляющей услуги справочной правовой системы. Было установлено, что в течение нескольких месяцев две компании, которые намеревались получить тексты решений судов для их использования в своих информационных продуктах, не смогли получить разрешения на доступ. Причем запрет на доступ выражался не в форме прямого отказа, а, например, в виде рекомендации воспользоваться заведомо неработающим сервисом или заявления о временном отсутствии технической возможности предоставить требуемую информацию. В то же время Lexbase получала необходимые сведения.

При этом законным было признано соглашение между Государственным Советом Франции<sup>15</sup> и издательством Dalloz. По этому соглашению, Dalloz брало на себя обязательство публиковать на бумажных носителях основные решения Государственного Совета в обмен на эксклюзивное право таких публикаций. В ходе исследования был сделан вывод, что публикация осуществляется в интересах всего общества, однако ни один коммерческий издатель не согласится брать на себя обязательство публиковать указанные судебные решения в отсутствие возможности извлекать выгоду из эксклюзивности материала.

Несмотря на то, что рассмотренные выше кейсы во многом похожи, — частная компания получала эксклюзивный доступ к судебным решениям, — однако во втором случае эта компания несла встречные обязательства перед органом или организацией государственного сектора, поэтому соглашение об эксклюзивном доступе оказалось оправданным. Таким образом, соглашение об эксклюзивном доступе к информации может быть признано не нарушающим конкурентное законодательство, однако стороны такого договора должны предоставить веские основания тому, что соглашение действует в общественных интересах.

Таким образом, прежде всего, необходимо разделять информацию государственного сектора на первичные данные, собираемые государственными органами и организациями для решения определенных государственных задач и информацию, которые государственные организации производят в процессе своей деятельности (в том числе, посредством обработки первичных данных).

При предоставлении доступа к государственным данным, можно выделить следующие риски нарушения организацией государственного сектора положений антимонопольного законодательства: дискриминация конкурентов государственной организации и предоставление преференций частным компаниям.

---

<sup>14</sup> [http://www.serdalab.com/Medias/Livres%20blancs-%C3%A9tudes%20gratuites/serdaLAB\\_EU\\_Exclusive%20agreement\\_France\\_open%20data.pdf](http://www.serdalab.com/Medias/Livres%20blancs-%C3%A9tudes%20gratuites/serdaLAB_EU_Exclusive%20agreement_France_open%20data.pdf)

<sup>15</sup> Высшая судебная инстанция Франции по административным делам.

В случае, если государственная организация, в чьи функции входит коммерциализация государственных данных и (или) коммерциализация продуктов, созданных на их основе конкурирует на рынке с частными организациями, возникает риск злоупотребления государственной организацией своим положением. Либо государственный орган, которому подведомственна данная организация, может дискриминировать ее конкурентов. Такая дискриминация может проявляться следующим образом:

- в виде необоснованного отказа пользователям в предоставлении информации, необходимой им в качестве исходных данных для их бизнеса с целью вытеснения их с рынка;
- в использовании исключительного положения держателей информации в своих коммерческих интересах, а именно взимании меньшей платы за собственное повторное использование информации.

Практика показала, что для недопущения создания дискриминационных условий первоочередной задачей является отделение коммерческой деятельности организаций государственного сектора (продуктом которой являются коммерческие информационные продукты) от деятельности, непосредственно связанной с выполнением государственных функций (продуктом этой деятельности является информация государственного сектора). Эти виды деятельности, как минимум, должны подлежать раздельному учету; как максимум — коммерческое подразделение может быть полностью приватизировано.

При предоставлении частной компании эксклюзивного доступа к информации государственного сектора, необходимо убедиться, что такой эксклюзивный доступ не противоречит общественным интересам.

## Установление монопольно высокой цены

### *Поиск оптимальной цены за доступ к информации*

#### Установление платы за доступ к информации на уровне средних издержек ее создания

При отсутствии достаточного опыта иного регулирования цены на информацию государственного сектора, метод ограничения цены доступа к информации средними издержками ее производства применялся во многих странах. Так, например, одним из правил, введенных Директивой 2003/98/ЕС, являлось ограничение стоимости предоставления доступа к информации, а именно: было установлено, что доход, полученный от предоставления доступа к данным, не должен превышать издержки сбора, производства, воспроизводства и распространения информации с учетом разумной рентабельности инвестиций. А в марте 2002 г. Комиссия по

производительности Правительства Австралии выпустила рекомендации по применению политики покрытия издержек ведомствами, предоставляющими доступ к информации государственного сектора<sup>16</sup>.

В условиях ограниченного доступа к информации государственного сектора возможность получения дополнительного источника дохода должна была стимулировать органы и организации государственного сектора открывать доступ к данным для широкой аудитории. Кроме того, ограничение цены на набор данных средними издержками его производства предотвращает возможность для государственного органа или организации воспользоваться своим доминирующим положением и установить монопольно высокую цену.

Однако достаточно быстро был сделан вывод о неоптимальности такого метода ценообразования с точки зрения общественного благосостояния. Функция государственных органов и организаций, в отличие от частных предприятий, заключается не в извлечении прибыли, а в повышении общественного благосостояния. Следовательно, если снижение цены на данные приводит к росту их потребления, увеличению количества продуктов, создаваемых с использованием этих данных, а следовательно, стимулирует экономический рост, приводит к увеличению потребительского излишка, а значит, косвенно, и к увеличению налоговых поступлений, то выбор должен быть сделан в пользу этого снижения.

Кроме того, часто данные формируются органами или организациями государственного сектора для сопровождения их собственной деятельности, а значит, выделение средних издержек, направленных именно на создание конкретного набора данных (в особенности, если государственный орган или организация открывает доступ к большому спектру взаимосвязанных наборов данных), представляется проблематичным.

В октябре 2011 г. Европейская комиссия опубликовала исследование<sup>17</sup>, направленное на изучение экономического эффекта от применения различных подходов к ценообразованию на доступ к данным государственного сектора (POPSIS). Для исследования были отобраны 21 организация государственного сектора из 10 стран Европейского союза, предоставляющие данные одной из четырех категорий: реестр юридических лиц, географическая информация, метеорологическая информация, другое. Десять из рассматриваемых организаций использовали метод покрытия средних издержек, одиннадцать — изменили политику формирования платы в пользу снижения цен на информацию.

---

<sup>16</sup> <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/cost-recovery/report>

<sup>17</sup> В исследовании приняли участие компании Citadel Consulting, Deloitte Consulting, Tech4i2, The Castlegate Consultancy <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pricing-public-sector-information-study-popsis-models-supply-and-charging-public-sector>

Исследование подтвердило, что организации государственного сектора испытывают трудности с расчетом средних издержек производства данных: ни одна из исследуемых организаций государственного сектора, использующих эту модель, не смогла представить понятную методику формирования издержек, относящихся к созданию наборов данных. Кроме того, исследователями было сделано предположение, что порой цена на данные устанавливается исходя из бюджетного дефицита, который требуется покрыть.

### Установление платы за доступ к информации на уровне предельных издержек обеспечения доступа к данным

Эффективность установления платы за доступ к информации на уровне предельных издержек обеспечения доступа к данным подтверждалась на примере многих стран.

В 2006 году в Австрии был принят закон о геодезии, обусловивший переход к модели ценообразования на географические данные, предлагаемые учреждениями государственного сектора на основе предельных издержек. В результате снижение цены за доступ к различным источникам данных Австрийского национального картографического и кадастрового агентства, таким как цифровые кадастровые карты, составило до 97%. За этим последовало значительное увеличение заказов и подписок на данные. Например, величина спроса на цифровые кадастровые карты выросла более чем на 250%, а на цифровые ландшафтные модели — более чем на 1000%. Величина спроса на некоторые наборы данных увеличилась вплоть до 7000%. Рост величины спроса на данные обусловлен, в частности, появлением среди пользователей малых и средних предприятий, а также появлением новых групп пользователей, таких как фирмы, занимающиеся геомаркетингом и медицинскими услугами. Интересно, что общая выручка Австрийского национального картографического и кадастрового агентства благодаря сильному росту спроса в течение четырех лет увеличилась на 46%<sup>18</sup>.

Преимущество применения системы ценообразования на основе предельных издержек обеспечения доступа к данным хорошо видно на примере двух округов штата Висконсин. В конце 1990-х — начале 2000-х органы власти округа Кларк руководствовались политикой покрытия предельных издержек распространения информации для предоставления доступа к оцифрованным аэрофотоснимкам, а органы власти округа Браун — политикой полного возмещения расходов на создание аналогичного продукта. Низкая цена на данные округа Кларк привела к росту применения данных в самых различных сферах, а также к росту инвестиций в программное обеспечение, позволяющее работать с этими данными. Одновременно в округе Браун высокая цена информации препятствовала ее использованию: данные

---

<sup>18</sup> <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/dp1260.pdf>

приобретались в основном только небольшим количеством специализированных пользователей, таких как профессиональные геодезисты.

В 2002 году Датское управление предпринимательства и строительства (DECA) приняло решение о создании централизованной базы адресов, доступ к которой предоставлялся по цене, позволяющей покрыть только издержки его обеспечения. При этом из бюджета DECA покрывались недополученные доходы местных государственных органов и организаций, которые ранее предоставляли доступ к этой информации на платной основе. К 2010 году количество пользователей данных выросло на 10 000%; налоговые поступления, полученные благодаря появлению новых продуктов на базе информации DECA, в пять раз превышали инвестиции ведомства в обеспечение открытости данных.

Исследование POPSIS выявило, что аналогичный взрывной рост использования данных наблюдался во всех случаях снижения их стоимости. Объясняется это тем, что при высокой цене на данные их использование рентабельно только для узкой группы специализированных потребителей, которые применяют их в своей профессиональной деятельности. Когда цена на информацию снижается, ее начинают использовать компании, производящие продукты для широкого круга потребителей. При этом достаточно популярной стала модель, когда конечный потребитель получает бесплатный доступ к продукту (например, мобильному приложению), а доход компании формируется за счет привлечения рекламодателей. На основании этих результатов исследователями был сделан вывод о высокой эластичности спроса на информацию со стороны производителей продуктов массового потребления.

Практика ограничения цены предоставления информации предельными издержками ее распространения была принята во многих странах. В частности, в 2008 году эту практику рекомендовала к применению ОЭСР<sup>19</sup>, а в 2013 году в Европейском союзе были приняты поправки<sup>20</sup> к Директиве 2003/98/ЕС, которые, в том числе, ограничили плату за предоставление данных предельными затратами на воспроизведение, предоставление и распространение информации.

Сбор, обработка и хранение данных часто сопряжены с существенными постоянными издержками, в то же время издержки копирования информации (в особенности если она хранится в цифровом виде) достаточно низки. Поэтому компенсация части постоянных издержек за счет предприятий, заинтересованных в использовании соответствующей информации (путем установление платы на уровне *средних издержек* создания информации), могла бы помочь снизить нагрузку на бюджет. Однако практика установления платы на уровне *предельных издержек*, связанных

---

<sup>19</sup> <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/40826024.pdf>

<sup>20</sup> Директива 013/37/EU Европейского Парламента и Европейского Совета от 26.06.2013о внесении поправок в Директиву 2003/98/ЕС о повторном использовании информации государственного сектора.

непосредственно с предоставлением доступа к данным показала себя гораздо более эффективной с точки зрения всей экономики в целом.

### Регулирование раскрытия информации государственного сектора в ЕС

#### *Определение информации государственного сектора, подлежащей раскрытию*

В Европейском союзе частично урегулировать вопрос раскрытия данных государственного сектора помогла Директива 2003/98/ЕС. В данном документе было определено, что государственными органами и организациями и, соответственно, держателями информации государственного сектора являются органы власти всех уровней, организации, регулируемые в рамках публичного права<sup>21</sup>, и ассоциации, образованные одним или несколькими такими органами. Кроме того, с 2013 года действие Директивы распространяется на документы из публичных библиотек, музеев и архивов.

Основной принцип Директивы<sup>22</sup> гласит, что вся информация государственного сектора, не входящая в перечень исключений<sup>23</sup>, установленных Директивой, должна быть открыта для повторного использования. Информацией государственного сектора считается информация, произведенная в процессе исполнения государственным органом или организацией своей непосредственной государственной задачи, а, соответственно, повторным использованием считается любое использование данных вне решения государственных задач, даже если его осуществляет та же самая организация государственного сектора. При этом вопрос определения «государственной задачи» по-прежнему остается открытым — Директива не дает четкого определения данному термину.

Среди научного сообщества распространено мнение, что государственные органы или организации должны предоставлять доступ к максимально «сырым» наборам данных, то есть данным в том виде, в котором они собираются государственным органом или организацией для решения их непосредственных государственных задач. Любая доработка, дополнительный анализ данных, их агрегация, редактирование,

---

<sup>21</sup> К организациям, регулируемым в рамках публичного права, относятся некоммерческие производственные организации, учрежденные с целью решения конкретных задач в интересах общества, финансируемые по большей части за счет государственных средств или напрямую управляемые государственными органами власти.

<sup>22</sup> С учетом изменений, внесенных Директивой 013/37/EU Европейского Парламента и Европейского Совета от 26.06.2013 о внесении поправок в Директиву 2003/98/ЕС о повторном использовании информации государственного сектора.

<sup>23</sup> К таким исключениям относятся, например, документы, которые являются интеллектуальной собственностью третьих лиц, документы, доступ к которым ограничен, исходя из соображений национальной безопасности, и т.д.

интерпретация несут в себе добавленную стоимость и являются коммерческим продуктом, который может производиться частным сектором<sup>24</sup>.

### **Бесплатный доступ к информации государственного сектора**

Практика установления платы за информацию на уровне предельных издержек ее распространения показала себя намного более эффективной в сравнении с политикой взимания платы на уровне средних издержек создания информации. Однако сделанный POPSIS вывод о высокой эластичности спроса на информацию со стороны производителей информационных продуктов массового потребления позволяет предположить, что дальнейшее снижение цены на информацию, вплоть до нуля, может стимулировать новый виток экономического роста.

В 2018 году Европейской комиссией был проведен анализ итогов внедрения Директивы 2003/98/ЕС. Исследователи изучали нормативное регулирование доступа к данным государственного сектора в странах — членах Европейского союза, проводили интервью и онлайн-опросы с держателями и пользователями информации государственного сектора, а также организовывали экспертные и общественные обсуждения предварительных результатов исследования. Было показано, что ограничение цены доступа к информации на уровне предельных издержек ее распространения не является эффективным<sup>25</sup>, и взимание любой платы приводит к ряду проблем.

*Фрагментация рынка.* С 2013 года Директива 2003/98/ЕС устанавливала, что размер платы за данные не должен превышать предельные издержки, возникающие непосредственно в связи с предоставлением этого набора данных. В то же время, как показала практика, цены на одинаковые наборы данных в различных странах — членах Европейского союза значительно отличались, причем разница не была связана с размером страны или базы данных. Комиссией был сделан вывод, что такая разница может привести к отказу потенциальных пользователей данных от их покупки на отдельных географических рынках, а это может привести к тому, что продукт, доступный на рынках с «дешевыми» данными, будет недоступен на рынке с «дорогими» данными. Например, ежегодное обновление данных о движении морских судов в Нидерландах предоставляется бесплатно (при стоимости лицензии 2,53 евро), а в Италии стоит 18 900 евро (при стоимости лицензии около 15% от этой суммы).

*Создание заградительных ценовых барьеров.* Практика взимания платы за доступ к данным государственного сектора негативно сказывается на степени повторного

---

<sup>24</sup> Например, Newbery, D. M., Bently, L., & Pollock, R. (2008). Models of public sector information provision via trading funds; Freebairn, J. W., & Zillman, J. W. (2002). Economic benefits of meteorological services. *Meteorological Applications*, 9(01), 33–44.

<sup>25</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-review-directive-200398ec-reuse-public-sector-information>

использования этих данных, в особенности малыми и средними предприятиями (далее — МСП) и стартапами. Это приводит к неравномерному распределению ресурсов между потенциальными пользователями, поскольку крупные транснациональные компании могут легко позволить себе приобретение тех наборов данных, которые находятся вне досягаемости для инновационных МСП или стартапов. Например, в Бельгии доступ к данным государственного реестра предприятий в 2018 году стоил 75 тыс. евро в год; в результате только две компании приобретали доступ к данной информации.

Для решения в том числе этих проблем 20 июня 2019 г. в ЕС была принята новая Директива 2019/1024 Европейского Парламента и Европейского Совета об открытых данных и повторном использовании информации государственного сектора. Документ стал следующим шагом к упрощению получения данных государственных организаций.

Прежде всего, новая директива расширила сферу применения правил повторного использования информации государственного сектора, в которую были включены данные государственных предприятий в транспортном и коммунальном секторах. Кроме того, было принято решение об открытии доступа к данным, собираемым в ходе исследований, финансируемых за счет государства.

Было введено понятие наборов данных высокой ценности, которые должны быть доступны бесплатно через интерфейс прикладного программирования. В тексте определены шесть широких категорий наборов данных высокой ценности: геопространственные данные, данные систем наблюдения за Землей и окружающей средой, метеорологические, статистические данные (демографические и экономические), данные о компаниях и собственниках компаний, а также данные о расположении дорожных знаков и данные о внутренних водных путях.

По заявлению Европейского Совета<sup>26</sup>, данные государственного сектора будут предоставляться либо бесплатно, либо по очень низким ценам.

Постепенное движение в сторону снижения платы за доступ к данным государственного сектора вплоть до предоставления доступа к данным на бесплатной основе наблюдается не только в Европейском союзе, но и в других развитых экономиках.

Так 14 января 2019 г. в США был принят Акт об открытых государственных данных. Закон вводит требования к информации, предоставляемой федеральными органами государственной власти, а также регулирует условия ее предоставления:

- Вся информация должна предоставляться в машиночитаемом формате.

---

<sup>26</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/06/eu-stimulates-digital-innovation-by-increasing-the-availability-of-publicly-funded-data/>

- Если иное не установлено законом, информация должна публиковаться в открытом формате, то есть таком формате, который не препятствует использованию информации, а также соответствует стандартам, установленным организацией по стандартам в соответствующей сфере.
- Информация должна предоставляться на основе открытой лицензии, то есть бесплатно и без ограничений на копирование, публикацию, передачу, распространение или цитирование.

Учреждения должны обеспечить размещение данных подведомственных им предприятий на едином портале, при этом они имеют право не разглашать часть данных, если это делается из соображений безопасности, конфиденциальности или в целях соответствия нормативным требованиям.

Также в рамках выполнения требований данного закона Управлению служб общего назначения было поручено создание онлайн-интерфейса, который должен стать единой точкой входа для доступа ко всем данным государственного сектора.

### Краткие выводы

- ✓ В процессе выполнения функций государственного управления организации государственного сектора собирают и производят большое количество данных. Открытие свободного доступа к информации государственного сектора имеет высокий экономический потенциал: на основании этих данных частным сектором, включая субъекты малого и среднего предпринимательства, могут быть созданы информационные продукты (сервисы, мобильные приложения) в самых различных сферах.
- ✓ Сбор информации государственного сектора обусловлен ее необходимостью для исполнения государственными органами и организациями своих функций. При этом государственные организации могут дорабатывать эту информацию, создавая информационный продукт, который потенциально может быть монетизирован. И при предоставлении доступа к собранной информации (первичные данные), и при предоставлении доступа к обработанной информации организация государственного сектора может оказаться монопольным держателем этой информации, что приводит к риску ее злоупотребления своим доминирующим положением.
- ✓ Злоупотребление государственной организацией монопольным положением держателя данных может выражаться в создании дискриминационных условий частному сектору по отношению к государственной организации, занимающейся коммерциализацией государственных данных или необоснованном предоставлении эксклюзивного доступа к государственным данным отдельным частным предприятиям.
- ✓ Обзор зарубежного опыта показал две основных модели ценообразования на доступ к данным государственного сектора: на уровне средних издержек и на уровне предельных издержек. Установление цены на уровне средних издержек создания информации позволяет частично компенсировать бюджетные расходы государственных организаций, однако при такой модели ценообразования потребление данных частным сектором ограничено. Использование модели установления цены на уровне предельных издержек распространения информации приводит к резкому росту использования государственных данных частными предприятиями, в том числе субъектами МСП и стартапами.
- ✓ Поскольку эластичность спроса на многие наборы информации очень высокая, максимальный экономический эффект может быть достигнут при предоставлении доступа к этой информации на бесплатной основе. Иными словами, предоставление бесплатного доступа к информации может повлечь резкий рост ее использования частным сектором, что приведет к усилению экономического роста в данной сфере.

**Выпуск подготовлен авторским коллективом  
Управления по конкурентной политике**

**Елена Ковалёва**

**Антон Волков**

**Софья Малых**

**Елена Герасимова**

**Елизавета Зельницкая**

© При использовании информации и материалов ссылка на Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации обязательна.

# ac.gov.ru/publications/



[facebook.com/ac.gov.ru](https://facebook.com/ac.gov.ru)



[twitter.com/AC\\_gov\\_ru](https://twitter.com/AC_gov_ru)



[youtube.com/user/analyticalcentergov](https://youtube.com/user/analyticalcentergov)

