

**АНАЛИЗ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
МЕТАДААННЫХ  
В АНТИМОНОПОЛЬНЫХ  
И ИНЫХ  
РАССЛЕДОВАНИЯХ**

# ТЕНДЕРСКОП

## КАРТЕЛЕСКОП + МЕТАСКОП

Этот материал подготовлен командой [Тендерскопа](#) — проекта по развитию цифровых инструментов общественного контроля публичных закупок.

На протяжении многих лет мы занимаемся анализом государственных и муниципальных закупок. Чтобы закупки стали прозрачнее, мы проводим исследования и расследования, а также предлагаем органам власти варианты системных изменений в законодательстве.

В эпоху цифровизации мы считаем важным использовать новые инструменты в борьбе с коррупцией и мошенничеством. Наш сервис появился на стыке понимания схем и методов, используемых недобросовестными заказчиками и подрядчиками, и современных технологий.

Тендерскоп помогает выявлять закупки, имеющие признаки сговора. Все данные, содержащиеся в сервисе, выгружаются с официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС), обрабатываются и формируются в таблицы. Мы извлекаем не только информацию из самих документов, но и информацию о документах, содержащуюся в них самих (метаданные).

Тендерскоп — это «прибор» для наблюдения за госзакупками, с помощью которого можно искать признаки сговора между самими участниками (Картелескоп) и между участниками и заказчиками (Метаскоп).

Узнать подробнее о сервисе, воспользоваться им, поучаствовать в его развитии, а также связаться с нами вы можете на сайте проекта <https://tenderscope.org/>

# АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТАДАННЫХ В АНТИМОНОПОЛЬНЫХ И ИНЫХ РАССЛЕДОВАНИЯХ

## Командой сервиса Тендерскоп:

1. Изучена практика антимонопольных органов по выявлению и расследованию случаев антиконкурентных соглашений при проведении закупок.
2. Собрана информация об использовании метаданных в различных расследованиях.
3. Проведен анализ проблем, возникающих в доказательной базе антимонопольных и иных расследований, базирующихся на изучении метаданных электронных документов.
4. Сделаны выводы и подготовлены рекомендации.

## СОДЕРЖАНИЕ

Анализ использования метаданных в антимонопольных и иных расследованиях .....	3
Антиконкурентные соглашения при проведении закупок .....	4
Выявление и расследование антиконкурентных соглашений .....	6
Что такое метаданные .....	9
Регулирование метаданных в РФ .....	12
Метаданные в расследованиях, административных делах и судебных спорах.....	14
Метаданные в антимонопольных расследованиях .....	17
Проблемы применения метаданных в доказательной базе антимонопольных расследований.....	27
Выводы .....	32
Рекомендации.....	33

# АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЗАКУПОК

**Антиконкурентные соглашения являются «классическим» правонарушением в антимонопольном законодательстве всех стран. Некоторые их виды признаются незаконными вне зависимости от того, насколько успешными они были и какой ущерб фактически был нанесен потребителям.**

## Из истории вопроса

Первым антимонопольным законом, установившим запрет на антиконкурентные соглашения, многие считают принятый в 1890 году в США [Акт Шермана](#). Этот закон содержал запрет на вступление конкурентов в сговор или соглашение и запрещал монополизацию в сфере торговли. Однако аналогичные запреты существовали и ранее в актах и сводах правил различных стран.

Например, в первом уголовном кодексе Российской империи — [Уложениях о наказаниях уголовных и исправительных](#) 1845 года — предусматривалось, что зачинщики сговора («стачки») торговцев или промышленников, целью которого будут повышение цен на товары первой необходимости или понижение цен в ущерб производителям и поставщикам, подвергаются тюремному заключению на срок от шести месяцев до одного года, а прочие участники в зависимости от степени участия — аресту от трех недель до трех месяцев либо денежному взысканию от 50 до 200 рублей. Более строгие наказания применялись, если сговоры фактически привели к недостаткам товаров первой необходимости или стали поводом к нарушению общественного спокойствия (статья 1615 Уложения).

Раздел V Уложения, устанавливающий наказания за различные виды «преступлений и проступков по службе», содержал целый ряд статей, посвященных нарушениям чиновников и других должностных лиц при заключении договоров подряда и поставки, а также пресечению нарушений и сговоров при проведении публичных торгов по продаже имущества (статьи 514–533). Интересно, что уже в те времена законодательство, по сути дела, описывало различные ситуации конфликта интересов, а также устанавливало требование об уведомлении начальства о таких ситуациях (статья 517).

Ныне действующий в Российской Федерации Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения антиконкурентных соглашений или согласованных действий, которые рассматриваются как один из видов монополистической деятельности. В частности,

- **статья 11** запрещает соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами (картели), в том числе картели, направленные на поддержание цен на торгах;
- **статья 16** устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия органов власти и хозяйствующих субъектов;

- **статья 17** признаёт незаконной координацию организаторами торгов и заказчиками деятельности их участников, а также заключение с участниками торгов соглашений, которые имеют своей целью, приводят или могут привести к ограничению конкуренции или созданию преимущественных условий для каких-либо участников.

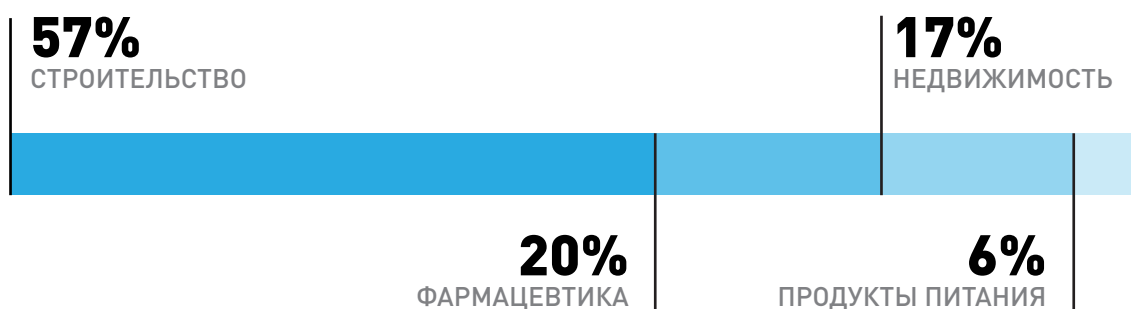
Как отмечается в Докладе Федеральной антимонопольной службы России о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2021 год<sup>1</sup>, ограничивающие конкуренцию соглашения не только подрывают основы рыночной экономики, лишая в долгосрочной перспективе конкурентоспособности товары и услуги, но и содержат в себе коррупционную составляющую и нередко заключаются в стратегически важных областях экономики.

Также, как неоднократно упоминалось в докладах антимонопольного органа, специфической чертой ограничивающих конкуренцию соглашений в России является участие в них государственных органов, организаций и должностных лиц, совершение государственными служащими преступлений (получение взятки, злоупотребление должностными полномочиями и др.) с целью сокрытия и/или обеспечения заключения и исполнения антиконкурентных соглашений.

При этом, согласно [данным](#) ФАС России, самой распространенной формой нарушения являются **картели** на торгах и **антиконкурентные соглашения между заказчиком и участниками торгов**, в том числе проводимых при закупках для государственных и муниципальных нужд.

Лидерами в 2021 году по количеству выявленных нарушений, связанных с заключением ограничивающих конкуренцию соглашений, стали рынки ремонта и строительства, в том числе автомобильных дорог, а также рынки лекарственных препаратов и медицинских изделий.

### Самые картелизированные рынки



В результате рассмотрения соответствующих дел по статьям коррупционной и экономической направленности<sup>2</sup> в восьми регионах были возбуждены уголовные дела.

<sup>1</sup> URL: <https://fas.gov.ru/documents/688431>

<sup>2</sup> По ч. 3 ст. 160 УК РФ — по факту растраты денежных средств, выделенных на госзакупки; по ч. 4 ст. 159 УК РФ — по факту хищения денежных средств, выделенных в рамках гособоронзаказа; девять уголовных дел по ч. 1 ст. 285 УК РФ по фактам злоупотребления должностными полномочиями при заключении и исполнении государственных контрактов на выполнение строительно-монтажных работ.

## ВЫЯВЛЕНИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ АНТИКОНКУРЕНТНЫХ СОГЛАШЕНИЙ

**Основные проблемы в выявлении нарушений антимонопольного законодательства связаны с тайным, негласным характером антиконкурентных соглашений. Прямые доказательства их наличия не всегда удается найти даже в рамках достаточно широких полномочий антимонопольных и правоохранительных органов.**

Во многих случаях возбуждаемые дела основываются на косвенных доказательствах, которые в совокупности подтверждают координацию действий в рамках негласных соглашений. Арбитражные суды, рассматривающие заявления о признании недействительными решений антимонопольных органов по делам об антиконкурентных соглашениях, признают такую практику допустимой.

Например, в постановлении Пленума Высшего арбитражного суда России от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» (пункт 2) отмечается, что согласованность действий может быть установлена и при отсутствии документального подтверждения наличия договоренности об их совершении, исходя из **фактических обстоятельств** их совершения.

О согласованности действий, в числе прочих обстоятельств, может свидетельствовать тот факт, что они совершены относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то объективных причин.

Согласно разъяснениям Президиума ФАС России<sup>3</sup>, при доказывании антиконкурентных соглашений и согласованных действий могут использоваться прямые и косвенные доказательства.

**Прямыми доказательствами** наличия антиконкурентного соглашения могут быть письменные доказательства, содержащие волю лиц, направленную на достижение соглашения:

- непосредственно соглашения;
- договоры в письменной форме;
- протоколы совещаний (собраний);
- переписка участников соглашения, в том числе в электронном виде.

К **косвенным доказательствам** заключения антиконкурентного соглашения на практике обычно относятся:

- отсутствие экономического обоснования поведения одного из участников соглашения, создающего преимущества для другого участника соглашения, что не соответствует цели осуществления предпринимательской деятельности — получению прибыли;
- заключение победителем торгов договора поставки (субподряда) с одним из участников торгов, отказавшимся от активных действий на самих торгах;

<sup>3</sup> Разъяснение N 3 Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_194536/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194536/)

- использование участниками торгов одного и того же IP-адреса и/или учетной записи при подаче заявок и участии в электронных торгах;
- фактическое расположение участников соглашения по одному и тому же адресу;
- оформление сертификатов электронных цифровых подписей на одно и то же физическое лицо;
- формирование документов разных хозяйствующих субъектов для участия в торгах одним и тем же лицом;
- наличие взаиморасчетов между участниками соглашения, свидетельствующее о наличии взаимной заинтересованности в реализации соглашения.

Согласно сложившейся судебной практике<sup>4</sup>, для констатации антиконкурентного соглашения необходимо проанализировать ряд косвенных доказательств, сопоставив каждое из них с другими и не обременяя процесс доказывания обязательным поиском хотя бы одного прямого доказательства. По итогам доказывания совокупность косвенных признаков соглашения и/или согласованных действий (при отсутствии доказательств обратного) может сыграть решающую роль.

Комментируя сложившуюся практику по спорам о наличии антиконкурентного соглашения на торгах, Верховный суд России указал, что судам следует давать оценку совокупности доказательств, свидетельствующих о наличии причинно-следственной связи между действиями участников торгов и повышением, снижением или поддержанием цен на торгах. В том числе необходимо принимать во внимание:

- является ли достигнутый уровень снижения (повышения) цены обычным для торгов, которые проводятся в отношении определенных видов товаров;
- имеются ли в поведении нескольких участников торгов признаки осуществления единой стратегии;
- способно ли применение этой стратегии повлечь извлечение выгоды из картеля его участниками<sup>5</sup>.

Например, в постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 января 2021 г. № Ф07-13064/20 по делу № А56-53884/2019 указано, что о наличии антиконкурентного соглашения между заявителями, целью которого являлось поддержание цен на торгах, достаточно и достоверно свидетельствовали следующие обстоятельства:

- при совместном участии указанных организаций в отсутствие иных участников торги завершались минимальным снижением начальной (максимальной) цены контракта;
- в ряде аукционов компании принимали участие с одних и тех же IP-адресов;
- большинство заявок на участие в аукционах от указанных компаний подавались с минимальным временным интервалом;
- в ходе выездной проверки на компьютерах сотрудников одного из участников сговора обнаружены электронные цифровые подписи руководителей других участников сговора, а в ряде электронных таблиц велся учет аукционов за другие компании;
- в результате анализа свойств файлов, полученных торговой площадкой ЗАО «Сбербанк-АСТ» при участии компаний в торгах, установлено совпадение учетных записей, на которых создавались и изменялись файлы заявок заявителей;
- в ряде случаев установлено совпадение даты и времени создания и изменения файлов;

<sup>4</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 апреля 2015 г. N Ф07-1312/15 по делу N А42-2564/2014; Определение Верховного Суда РФ от 10 марта 2021 г. N 308-ЭС21-2386 по делу N А63-18368/2019; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 22 декабря 2022 г. N Ф10-4649/22 по делу N А36-3014/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 марта 2023 г. N Ф05-71/23 по делу N А40-64498/2022.

<sup>5</sup> Пункт 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства».

- участники сговора использовали общую телефонную и интернет-инфраструктуру, имели общую штатную структуру, общие помещения;
- имелись общие исторические и родственные связи между компаниями;
- выявлено наличие регулярных финансовых взаимосвязей, в том числе в период участия в электронных торгах.

Таким образом, административная и судебная практика доказывания как антиконкурентных соглашений картельного типа в ходе торгов, так и соглашений между заказчиками (организаторами) торгов и участниками закупок при отсутствии прямых доказательств предполагает наличие нескольких косвенных доказательств сговора.

В связи с объективными сложностями выявления и доказывания антиконкурентных соглашений в ходе торгов, в том числе в процессе закупок для государственных и муниципальных нужд, антимонопольные органы всё чаще применяют **специальные программные продукты**, обеспечивающие автоматизированный поиск «подозрительных» закупок и признаков устойчивых связей между участниками закупки.

Как следует из Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2021 году, для совершенствования подходов к процессу доказывания разработаны и внедрены в работу центрального аппарата и территориальных органов ФАС России два модуля автоматизированной информационной системы (АИС) «АнтиКартель»: модуль для работы с единой информационной системой в сфере закупок и модуль по установлению связей между хозяйствующими субъектами. Также разработан модуль аналитической обработки информации о государственных и муниципальных закупках и закупках отдельных видов юридических лиц, который интегрирован с двумя уже внедренными модулями. По мнению ФАС России, работа с АИС «АнтиКартель» обеспечивает повышение прозрачности процедур при проведении государственных и муниципальных закупок, автоматизацию процесса выявления признаков противоправной деятельности, фиксацию доказательств, а также сокращение административной нагрузки на бизнес.



# ЧТО ТАКОЕ МЕТАДАННЫЕ

**Русская Википедия определяет метаданные (от др.-греч. μετά «за, после, рядом, в середине» + данные) как информацию о другой информации или данные, относящиеся к дополнительной информации о содержимом или объекте. Метаданные раскрывают сведения о признаках и свойствах, характеризующих какие-либо сущности, позволяющие автоматически искать и управлять ими в больших информационных потоках<sup>6</sup>.**

Согласно национальному стандарту Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019 «Информация и документация. Управление документами. Часть 1. Понятия и принципы»<sup>7</sup>, идентичному международному стандарту ISO<sup>8</sup> 15489-1:2016, документы состоят из контента и метаданных, которые описывают контекст, контент и структуру документов, а также управление ими в течение времени. Метаданные документов (metadata for records) определяются как структурированная или полуструктурированная информация, которая позволяет создавать и использовать документы и управлять ими в разное время и в различных областях деятельности.

Американская Национальная организация по информационным стандартам (NISO)<sup>9</sup> определяет метаданные как информацию, которая создается, хранится и передается для описания различных объектов в целях взаимодействия с этими объектами и получения необходимых знаний. Весь контент, будь то фотографии в Instagram, видео на YouTube, текстовые сообщения в электронной почте или социальных сетях, поставляется с метаданными — информацией о создании элемента, имени, теме, функциях и т.п. Метаданные имеют ключевое значение для функциональности систем, содержащих контент, позволяя пользователям находить интересующие элементы, записывать важную информацию о них и делиться этой информацией с другими<sup>10</sup>.

В зависимости от основных целей и сфер применения в публикациях NISO выделяются разные типы метаданных:

Тип метаданных	Назначение	Примеры	Основное применение
Описательные метаданные	для поиска и понимания ресурса	Название, автор, предмет, жанр, дата публикации	Открытие, отображение, обмен информацией
Технические метаданные	для декодирования и отображения файлов	Тип и размер файла, дата и время создания, схема сжатия	Обмен информацией, управление цифровым объектом, сохранение
Метаданные о сохранении	для долгосрочного управления файлами	Контрольная сумма, событие сохранения	Обмен информацией, управление цифровым объектом, сохранение

<sup>6</sup> URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5>

<sup>7</sup> Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26 марта 2019 г. № 101-ст. URL: <https://www.ifap.ru/library/gost/1548912019.pdf>

<sup>8</sup> Международная организация по стандартизации (ИСО), занимающаяся выпуском стандартов.

<sup>9</sup> Некоммерческая, основанная на членстве организация, которая определяет, разрабатывает, поддерживает и публикует технические стандарты для управления информацией.

<sup>10</sup> URL: <https://groups.niso.org/higherlogic/ws/public/download/17446/Understanding%20Metadata.pdf>

Тип метаданных	Назначение	Примеры	Основное применение
Метаданные о правах	для отражения прав на интеллектуальную собственность, связанную с контентом	Статус авторского права, лицензионные условия, правообладатель	Обмен информацией, управление цифровым объектом
Структурные данные	связывают отдельные части ресурсов друг с другом	Последовательность, место в иерархии	Навигация
Языки разметки	объединяют метаданные и признаки других структурных или семантических функций в контенте	Параграф, заголовок, список, имя, дата	Навигация, обмен информацией

Метаданные играют важную роль в систематизации и поиске цифровой информации, обеспечении взаимодействия и обмена информацией различных информационных систем. В связи с этим государственные органы в области стандартизации, предпринимательские объединения и различные профессиональные сообщества разработали большое число стандартов метаданных — как независимых от сферы применения, так и предназначенных для специфических применений<sup>11</sup>.

Например, одним из наиболее распространённых форматов метаданных для описания сетевых ресурсов считается формат Dublin Core Metadata Initiative (DCMI). В отношении этого формата применяется целый ряд международных стандартов, в частности ISO 15836–2:2019 — международный стандарт описания метаданных, устанавливающий словарь для описания.

Файлы документов Microsoft Office (docx, xlsx и т.п.) используют формат Office Open XML, который по факту является ZIP-архивом, содержащим в себе текстовые данные, медиа и прочие компоненты, снабженные разметкой в формате XML. Для текстовых файлов онлайн-ресурсы, как правило, раскрывают следующие метаданные:

- автор документа (если пользователь его указал);
- формат файла;
- название файла;
- даты создания и редактирования файла;
- размер файла<sup>12</sup>.

Как следует из информации, размещенной на сайте компании Microsoft<sup>13</sup>, компания выделяет четыре типа метаданных документа Microsoft Office:

1. **Стандартные свойства, такие как автор, заголовок и тема** (для более простой организации и определения документов этим свойствам можно присвоить пользовательские текстовые значения).
2. **Автоматически обновляемые свойства, к которым относятся системные свойства файлов** (например, размер файла или дата создания и последнего изменения файла) и статистические данные, которые поддерживаются программами Office (например, количество слов или знаков в документе).

<sup>11</sup> URL: [http://db4.sbras.ru/elbib/data/show\\_page.phtml?77+23+35](http://db4.sbras.ru/elbib/data/show_page.phtml?77+23+35)

<sup>12</sup> URL: [https://dsec.ru/wp-content/uploads/2020/12/23.-metadannye-fajlov\\_nevidimaya-informacziya-raskryvayushhaya-vashu-lichnost.pdf](https://dsec.ru/wp-content/uploads/2020/12/23.-metadannye-fajlov_nevidimaya-informacziya-raskryvayushhaya-vashu-lichnost.pdf)

<sup>13</sup> URL: <https://support.microsoft.com/ru-ru/office/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%BC%D0%BE%D1%82%D1%80-%D0%B8%D0%BB%D0%B8-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2-%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB%D0%B0-microsoft-office-21d604c2-481e-4379-8e54-1dd4622c6b75>

Настраиваемые свойства для дополнительного определения пользователем свойств документов Office.

3. **Свойства библиотеки документов**

(при добавлении документа в библиотеку будет предложено указать значения обязательных свойств, а также изменить неправильные значения; при открытии документа из библиотеки документов в Word, Excel или PowerPoint можно изменить и обновить эти свойства библиотеки документов).

## РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕТАДААННЫХ В РФ

**В пункте 5.2.3 национального стандарта РФ ГОСТ Р ИСО 15489–1–2019 установлено, что метаданные ввода документов в систему устанавливаются или присваиваются при создании документа или вводе его в систему и не изменяются.**

Метаданные процессов управления документом содержат сведения о действиях в отношении документа и других событиях в период его существования, включая сведения о задействованных агентах. Метаданные о действиях в отношении документа продолжают накапливаться на протяжении всего времени, пока обеспечивается управление документом и его использование, и таким образом документируют его историю.

Метаданными документа следует управлять как и самим документом, поскольку они должны быть защищены от утраты или несанкционированного удаления и сохранены либо уничтожены в соответствии с требованиями, определенными на основе анализа деловых процессов. Доступ к метаданным следует контролировать посредством распределения прав доступа и выполнения соответствующих правил.

Метаданные документов должны состоять из информации, отражающей:

1. описание контента документа;
2. структуру документа (например, форму, формат и связи между компонентами документа);
3. деловую среду, в которой документ был создан или получен и использован;
4. взаимосвязи с другими документами и другими метаданными;
5. идентификаторы и иную информацию, необходимую для извлечения и представления документа, такую как формат или информация о хранении;
6. действия и события, связанные с документом на протяжении всего его существования (включая дату и время действий, изменения метаданных и агентов, осуществляющих эти действия).

Документы, не имеющие таких метаданных, **не обладают характеристиками полноценных документов.**

Стандарт также предусматривает, что дополнительные метаданные могут потребоваться в зависимости от нормативно-правовых требований и отраслевых стандартов, а также конкретных требований, определенных во время анализа деловых процессов. В результате такого анализа для отдельных сфер применения разрабатываются схемы метаданных — логический план, показывающий отношения между элементами метаданных, правила использования и управления метаданными, в том числе в части семантики, синтаксиса и степени обязательности тех или иных метаданных.

Например, национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 15489–1–2019 устанавливает схемы метаданных документов по библиотечному и издательскому делу.

Приказом Министерства экономического развития РФ от 29 марта 2017 г. № 142 «Об установлении требований к сведениям о пространственных данных (пространственным метаданным)» были установлены требования к метаданным файлов, размещаемых на официальном сайте Росреестра.

Согласно постановлению Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования», в федеральной информационной системе подлежат размещению данные, описывающие контекст, содержание, структуру информации, предусмотренной Градостроительным кодексом РФ, и обеспечивающие управление ею (метаданные), с обязательным предоставлением доступа к метаданным посредством портала федеральной информационной системы.

В Положении о Единой информационной системе в сфере закупок<sup>14</sup> (далее — ЕИС) установлено, что технологические средства официального сайта системы должны обеспечивать возможность поиска пользователями текстовой информации и документов, размещенных на официальном сайте, по их реквизитам, наименованию, по фрагментам текста (за исключением возможности поиска текстовой информации в документах, сформированных в форме электронных образов бумажных документов), обеспечивать возможность определения даты и времени размещения информации и документов, а также даты и времени их последнего изменения. Все это также предполагает формирование определенного набора метаданных.

Установлено, что формирование и размещение электронных документов в единой информационной системе должно осуществляться с использованием единых форматов электронных документов и открытых форматов для обмена данными на основе расширяемого языка разметки (XML), которые разрабатываются и размещаются на официальном сайте федеральным органом исполнительной власти. При изменении информации и документов, размещенных на официальном сайте, предыдущие редакции измененных информации и документов сохраняются и остаются доступными для ознакомления пользователям официального сайта. Нарушение этих требований со стороны заказчиков и организаторов закупок при размещении закупочной документации рассматривается антимонопольными органами как нарушение принципа открытости и прозрачности контрактной системы<sup>15</sup>.

В то же время указанные выше подзаконные акты не содержат указаний в части схемы метаданных документов, размещаемых заказчиками в ЕИС. Не определен набор обязательных метаданных, правила их указания. В частности, не регламентировано использование и изменение метаданных, которые позволяли бы однозначно идентифицировать авторов различных версий документов, а также принадлежность документов определенным лицам и организациям. Это может снижать эффективность использования такой информации в выявлении и расследовании сговоров в ходе закупочных процедур.

---

<sup>14</sup> Утв. постановлением Правительства РФ от 27 января 2022 г. № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

<sup>15</sup> Например, решением комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области от 20 мая 2022 г. № 050/06/105-17614/2022 установлено, что описание объекта закупки, размещенное Заказчиком на официальном сайте в формате PDF, не позволяющем осуществлять поиск и копирование произвольного фрагмента текста, противоречит положениям Закона о контрактной системе.

## МЕТАДАННЫЕ В РАССЛЕДОВАНИЯХ, АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛАХ И СУДЕБНЫХ СПОРАХ

**Как показывает анализ имеющейся в Интернете информации по основным направлениям использования метаданных электронных документов, с момента начала цифровизации экономических и социальных процессов эти характеристики документа всё чаще используются в различных журналистских расследованиях, применяются правоохранительными, административными и судебными органами в уголовных и гражданских делах.**

На сайте АО «Лаборатория Касперского» отмечается, что метаданные могут превратить обыкновенный электронный документ в ценный компрометирующий материал. Как утверждают эксперты «Лаборатории», в зависимости от весомости в качестве доказательств в американской судебной практике выделяют три категории метаданных:

1. **Метаданные приложений**, которые добавляются в файл приложением, в котором он создается, и хранят внесенные пользователем в документ изменения.
2. **Системные метаданные**. Включают имя автора, название и размер файла, даты создания, изменения и так далее.
3. **Внедренные метаданные**, включая формулы в ячейках электронных таблиц, гиперссылки, связанные файлы (к этой же категории относят EXIF-метаданные графических файлов)<sup>16</sup>.

В приложение Microsoft Office встроена функция «Инспектор документов» (меню Файл > Поиск проблем), которая показывает, какие скрытые данные хранятся в файле, и позволяет по запросу пользователя удалить часть метаданных. Аналогичные функции удаления метаданных имеет и редактор Adobe Acrobat. Однако такая очистка не распространяется на внедренные метаданные, что позволяет в дальнейшем восстанавливать скрытые либо измененные пользователем данные.

К наиболее часто используемым в расследованиях метаданным можно отнести даты создания, изменения, сохранения файлов, сведения об авторах документа и авторах его изменений. По умолчанию эта информация будет совпадать с учетной записью, которая задается пользователем и используется в ходе аутентификации при входе в систему. Таким образом, совпадение имени учетной записи, создавшей и/или изменившей файл, возможно, как правило, в случае их создания на одном устройстве.

Нельзя исключить и случайное совпадение названия файла, имени автора и других метаданных. Однако, по мнению ряда экспертов, проблему уникальной идентификации электронного документа решает так называемая контрольная сумма, или хеш-сумма файла, которая высчитывается путем определенных математических преобразований информации, содержащейся в нем. Файлы с одинаковыми хешами всегда являются точными копиями друг друга, даже если у них разные имена и (или) расширения. Изменение содержания файла автоматически влечет за собой изменение его хеша.

---

<sup>16</sup> URL: <https://www.kaspersky.ru/blog/office-documents-metadata/14277/>

Так, в антимонопольных делах регулярное (то есть для множества файлов) совпадение в размерах файлов заявок участников электронных аукционов использовалось как доказательство создания таких файлов по одному «образцу» с полным копированием содержания таких заявок<sup>17</sup>. Фиксация контрольных сумм в протоколах следственных действий позволяет удостоверить неизменность файла, являющегося цифровым доказательством<sup>18</sup>.

Поскольку многие участники коммерческих отношений в настоящее время ведут всю свою документацию в электронном виде, электронные доказательства, включая метаданные, получают все большее распространение в арбитражных, в том числе международных, разбирательствах<sup>19</sup>.

Один из наиболее известных рекомендательных документов по использованию электронных доказательств в международном арбитражном процессе — так называемые Седонские принципы раскрытия электронной информации — был разработан на конференции, проходившей в США в 2002 г. В дальнейшем рекомендации были переизданы дважды — в 2007 и в 2017 гг. Седонские принципы рассматривают метаданные в качестве источника доказательств, так как эта информация часто позволяет установить намерения или разумные ожидания сторон, а иногда может стать свидетельством недобросовестных действий в отношении доказательств.

В отчете Международной торговой палаты (ICC) о процедуре представления электронных документов в международном арбитраже приводится подробная классификация метаданных. В частности, в нем указано, что скрытые метаданные электронных сообщений (такие как указание серверов, через которые прошло сообщение, а также IP-адрес, с которого письмо было отправлено) могут быть особенно полезной информацией в ситуации, когда речь идет о фальсификации доказательства. Предполагается, что внедрение технологии распределенных реестров в систему шифрования электронной переписки позволит наделять ее метаданные свойствами неопровержимой идентификации и, соответственно, особым статусом в процессуальном законодательстве.

Однако, как отмечают многие специалисты, в настоящее время суды, рассматривая представляемые в материалы дела сторонами данные переписки, лог-файлы, распечатки свойств файла, демонстрируют различные подходы к их оценке, которые зависят от совокупности иных имеющихся по делу доказательств, а также от совершения или не совершения определенных процессуальных действий (например, заявления ходатайств о проведении экспертизы, что было сделано по антимонопольному делу № А50–28932/2020 о сговоре на торгах, но не было сделано ранее по аналогичному делу № А50–4336/2020). Кроме того, к проблемам использования метаданных в судебных процессах относится вопрос о доступе и обработке персональных данных, которые могут содержаться в информации об электронном документе<sup>20</sup>.

Активное использование метаданных можно отметить также в спорах по нарушению прав на объекты интеллектуальной собственности. Так, в постановлениях Суда по интеллектуальным правам авторство спорных фотоизображений подтверждалось в том числе сведениями метаданных EXIF (дата съемки, параметры съемки и т.д.)<sup>21</sup>, а при рассмотрении иска о прекращении правовой охраны товарного знака использовалась распечатка интернет-сайта [exif.regex.info](http://exif.regex.info) с метаданными соот-

---

<sup>17</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11 апреля 2022 г. № Ф09–465/22 по делу № А50–28932/2020.

<sup>18</sup> Технично-криминалистическое обеспечение расследования преступлений (научно-практическое пособие) (коллектив авторов; под отв. ред. д. ю. н., проф. М. В. Жижина). «Проспект», 2021 г.

<sup>19</sup> Абесадзе С. А., Андреева Т. К., Ануров В. Н. и др. Международный коммерческий арбитраж: учебник (издание второе, перераб. и доп.; под научной редакцией д. ю. н. О. Ю. Скворцова, к. ю. н. М. Ю. Савранского, к. ю. н. Г. В. Севастьянова; отв. ред. Т. А. Лунаева). «Статут», 2018 г.

<sup>20</sup> Лазарев В. В., Гаджиев Х. И., Алимов Э. В., Алимова Д. Р., Грачева С. А., Долова М. О., Ибрагимов Ю. Э., Сидоренко А. И., Черемисинова М. Е., Черенкова В. С., Щербак С. С. Защита данных: научно-практический комментарий к судебной практике (отв. ред. В. В. Лазарев, Х. И. Гаджиев). — Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «Юридическая фирма Контракт», 2020 г.

<sup>21</sup> Постановления Суда по интеллектуальным правам от 8 ноября 2019 г. по делу № А03–16834/2018, от 30 декабря 2021 г. по делу № А40–56922/2021, от 15 марта 2022 г. по делу № А45–16005/2021.

ветствующего изображения<sup>22</sup>. Фотоматериалы товаров с указанием метаданных представлялись сторонами при рассмотрении антимонопольными органами дел по признакам недобросовестной конкуренции<sup>23</sup>.

Примером использования метаданных в расследованиях профессиональных сообществ и журналистов являются представленные в сети Интернет публикации по вопросам использования государственными органами и учреждениями нелегальных офисных приложений. Расследование сооснователя АНО «Информационная культура» Ивана Бегтина, основанное на изучении метаданных более 22 тысяч документов в формате MS Word, скачанных с сайтов государственных органов в 2018 году, показало, что 23 федеральных органа власти в России публиковали документы, сделанные в «пиратском» Microsoft Office, и у пяти из них подобные документы составляли более 20% размещенных на сайте документов<sup>24</sup>.

Активизация использования метаданных электронных документов в расследованиях, административных и судебных делах способствовала появлению спроса на специальные программы, позволяющие автоматизировать процесс анализа файлов, размещаемых на сайтах организаций. Эксперты «Лаборатории Касперского» упоминают, в частности, программу FOCA (Fingerprinting Organizations with Collected Archives) компании ElevenPaths, которая позволяет автоматизировать извлечение метаданных из документов интересующей организации: FOCA может найти и загрузить с исследуемого сайта документы нужных форматов (например, DOCX и PDF), проанализировать их метаданные и получить таким образом большой объем сведений о целевой организации, включая используемое серверное ПО, имена пользователей и так далее<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Решение Суда по интеллектуальным правам от 21 октября 2021 г. по делу № СИП-203/2021.

<sup>23</sup> Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области от 24 июня 2021 г. № 037/04/14.33-216/2021.

<sup>24</sup> URL: <https://begtin.tech/government-piracy/>

<sup>25</sup> URL: <https://www.kaspersky.ru/blog/office-documents-metadata/14277/>



# МЕТАДАННЫЕ В АНТИМОНОПОЛЬНЫХ РАССЛЕДОВАНИЯХ

## Практика использования метаданных при расследовании сговора участников закупки (картельное соглашение)

Одна из основных сфер применения метаданных антимонопольными органами России и зарубежных стран — это расследования картелей.

Эксперты антитрестовского отдела Департамента юстиции США в докладе по вопросам анти-монопольной политики в цифровую эпоху<sup>26</sup> рекомендовали для поиска картелей на электронных торгах анализировать метаданные документов и IP-адреса участников, обращать внимание на ошибки копирования и вставки, идентичные орфографические ошибки, идентичные печатки, идентичные математические ошибки.

В Рекомендациях по борьбе со сговором на торгах в сфере публичных закупок, которые были приняты Советом ОЭСР 17 июля 2012 года по предложению Комитета по конкуренции Европейской комиссии<sup>27</sup>, также подчеркивалась важность анализа свойств документов, указывающих на то, что заявки на участие в торгах разных компаний подготовлены одним лицом или совместно. Помимо идентичности свойств документов, эксперты рекомендовали обращать внимание на многочисленные корректировки заявок в последний момент.

В практике работы российских антимонопольных органов электронные доказательства стали использоваться после того, как в 2009 году были внесены изменения в [часть 1 статьи 25](#) Закона о защите конкуренции. В соответствии с ними коммерческим и некоммерческим организациям, органам власти, физическим лицам было вменено в обязанность представлять антимонопольному органу по его мотивированному требованию документы, объяснения, информацию, включая служебную переписку, в электронном виде<sup>28</sup>. С 2012 года антимонопольный орган имеет право истребовать любые документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях.

Согласно позиции судов<sup>29</sup>, электронные файлы, информация (сообщения), поступающие посредством электронной почты, также могут быть использованы в качестве доказательств по антимонопольным делам «в их взаимосвязи и совокупности» с другими косвенными доказательствами вне зависимости от наличия либо отсутствия соглашения об обмене электронными документами между участниками сговора либо электронной цифровой подписи в соответствующих документах.

<sup>26</sup> Proving the existence of cartels with direct & indirect evidence: Regional Training Workshop for Commissioners of Competition Authorities in the Caribbean March 13–14, 2019 | Bridgetown, Barbados Daniel W. Glad Antitrust Division, U. S. Department of Justice

<sup>27</sup> URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>

<sup>28</sup> Самольсов П. В. Электронные доказательства в делах о нарушении антимонопольного законодательства // Право и экономика. — 2016. — № 5 (май).

<sup>29</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 ноября 2013 г. N 18002/12.

Примерами использования метаданных в расследованиях картелей могут служить акты территориальных управлений ФАС России и решения арбитражных судов по результатам оспаривания принятых антимонопольными органами решений.

Например, в качестве косвенных доказательств сговора на электронных торгах антимонопольные органы признавали:

- регулярные совпадения таких полей метаданных документов, подаваемых разными участниками закупки, как наименование организации, автор и учётная запись;
- применение одинаковых методов и программ создания электронных документов;
- совпадение отражаемых в метаданных дат создания и редактирования файлов заявок.

#### **Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Удмуртия от 10 ноября 2015 г. № АА 06–07/2015–58А**

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № ММ 06–06/2014–181 УФАС по Республике Удмуртия было выявлено, что файлы, поданные участниками на электронную торговую площадку при участии в аукционах, содержали идентичные метаданные. Например, в метаданных некоторых файлов в поле «организация» указывалось одно наименование, что говорит о создании этих файлов на компьютерах, в которых при установке офисного пакета программ в качестве организации было указано «REANIM».

Создание файлов на базе одной учетной записи на регулярной основе, а также совпадение метаданных файлов, прикладываемых к заявке, было расценено антимонопольным органом как доказательство координации действий участников аукционов по подготовке заявок.

Помимо этого, в заявках присутствовали PDF-файлы, которые были созданы при помощи одного метода в одной и той же программе. Об этом свидетельствовали метаданные всех файлов, содержащих решение по крупной сделке либо подтверждающих полномочия руководителя: у различных компаний в качестве автора указан пользователь с именем «Admin», а в поле Producer — «PDF Printer / www.bullzip.com / FPG / Freeware Edition (max 10 users)», что указывало на создание этих файлов единым методом — путем преобразования данных посредством отправки сканов изображений на печать и перехвата этого задания программой Free PDF Printer компании BioPDF.

УФАС также обратило внимание на то, что участники одновременно меняли редактируемые файлы и отдельные метаданные. Например, подаваемые на различные аукционы файлы заявок содержали указания на разных авторов и лиц, которые сохраняли и меняли файлы, но при этом эти метаданные в заявках разных участников совпадали.

Идентичность электронных документов в ряде случаев подтверждалась не только совпадающими метаданными документов и электронных отправок, их синхронным созданием и изменением, но и размером электронного документа, в том числе на основе анализа хеш-сумм файлов заявок участников закупки.

#### **Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 22 октября 2020 г. N 077/04/14.32–12350/2020**

В результате анализа свойств файлов заявок на участие в ряде аукционов, полученных торговой площадкой от двух организаций, помимо подачи заявок с одних и тех же IP-адресов было

установлено совпадение учетных записей, в которых создавались и изменялись файлы заявок, а также в большинстве случаев совпадение наименований, объема и дат/времени создания/изменения таких файлов.

В целях установления идентичности файлов заявок, поданных участниками торгов в ходе аукционов, УФАС также проанализировало хеш-суммы файлов заявок (контрольные суммы). В результате такого анализа с помощью программы 7-Zip.exe установлено совпадение хеш-сумм рассматриваемых файлов заявок по всем критериям (Имя, Размер, CRC32, CRC64, SHA256, SHA1, BLAKE2sp).

Вышеуказанные факты позволили антимонопольному органу сделать вывод о том, что участники торгов согласовывали свои действия при подготовке файлов заявок, обменивались файлами заявок, а также преобразовывали и сохраняли такие файлы на одних и тех же электронно-вычислительных устройствах.

### **Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Карелия № 03-16/02-2017 (опубликовано 28 июня 2017 г.)**

Используя стандартный проводник операционной системы Windows 7 для проверки метаданных заявок, поданных тремя организациями для участия в аукционах, антимонопольный орган установил, что содержащиеся в составе заявок файлы в большинстве случаев созданы и изменены с использованием идентичных учетных записей, имеют идентичный размер, созданы и изменены одновременно.

УФАС пришло к заключению, что совпадение свойств файлов заявок при условии создания их на разных компьютерах практически невозможно в силу следующих обстоятельств:

- учётная запись — это хранимая в компьютерной системе совокупность данных о пользователе, необходимая для его опознавания (аутентификации) и предоставления доступа к его личным данным и настройкам;
- имя учетной записи задается пользователем и используется в ходе аутентификации при входе в систему (таким образом, совпадение имени учетной записи, создавшей и/или изменившей файл, возможно только в случае их создания на одном устройстве);
- полное совпадение размеров файлов, то есть совпадение количества байт или килобайт, может свидетельствовать об идентичности содержимого таких файлов. Таким образом, регулярное (для множества файлов) совпадение размеров файлов заявок участников электронных аукционов свидетельствует о создании таких файлов по одному «образцу» с полным копированием содержания.

Кроме того, как было установлено УФАС, часть файлов не просто созданы одним пользователем, но и являются одними и теми же файлами, о чем свидетельствуют контрольные суммы GOST R 34.11-94, вычисленные с помощью программы VIPNet HashCalc\_rus.

Одновременность создания и подачи заявок на участие в электронном аукционе, сходство в оформлении и единообразии в описании объекта закупки и при этом незначительное снижение цены в ходе торгов — в совокупности эти косвенные признаки позволяли антимонопольным органам квалифицировать действия участников торгов как антиконкурентное соглашение. При этом важной частью анализа становилось также сопоставление метаданных заявок участников закупки с метаданными закупочной документации, что позволяло отклонять довод о том, что единообразие заявок

объясняется использованием при подготовке заявки разделов опубликованной заказчиком документации.

### **Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю от 14 января 2021 г. № 059/01/11–1105/2020**

УФАС установило, что при проведении аукциона участниками торгов были сделаны только два ценовых предложения со снижением начальной цены на 0,5% и 1%. При этом заявки были поданы в течение двух часов с одного IP-адреса и содержали единообразное описание объекта закупки. Файлы были созданы одновременно (05.05.2020 в 23:29), что подтверждено анализом метаданных, и фактически представляли собой различные редакции одного и того же файла. При этом внутреннее оформление и внешние свойства этих файлов отличались от внутреннего оформления и внешних свойств любых файлов из документации по аукциону. Следовательно, документы, содержащиеся в аукционной документации, не могли служить в качестве исходных файлов для создания заявок участников.

Аналогичные доказательства, основанные на анализе метаданных электронных документов, отражены также в решениях Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 19 июня 2019 г. № 054/01/11–414/2019 и Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю от 30 июня 2020 г. N 059/01/11–1231/2019.

Указанные подходы к анализу метаданных получили поддержку со стороны арбитражных судов, особенно в случаях, когда доказательная база картельных соглашений не ограничивалась самостоятельным исследованием антимонопольными органами свойств электронных документов, а сопровождалась проведением независимых экспертиз и экономическим анализом поведения участников закупки.

### **Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11 апреля 2022 г. № Ф09–465/22 по делу № А50–28932/2020**

Суды поддержали вывод о заключении обществами «Аргос», «Техника медицины», «ПермМед-Сервис» и «ОСТРОВИТ» при участии в торгах антиконкурентного соглашения, основанный на материалах проверки и представленных антимонопольным органом доказательствах.

В частности, в ходе проверки УФАС были установлены и проанализированы следующие обстоятельства, указывающие на наличие антиконкурентного соглашения:

- подача заявок на участие в аукционах в один день с разницей от нескольких минут до нескольких часов с использованием одной инфраструктуры — одной сети для доступа в Интернет, одного IP-адреса;
- одновременное создание роботов для участия в электронных аукционах и одинаковые параметры для роботов;
- из этой же сети, а также с IP-адресов участники выходили на электронные торговые площадки для активации аукционных роботов (настройки их параметров), подачи ценовых предложений в ходе торгов (в случаях, когда тем или иным участником роботы не использовались) и подписания победителем контракта с заказчиком;
- было выявлено также совпадение свойств (метаданных) и хеш-сумм файлов из первых частей заявок на участие в рассматриваемых аукционах, что подтверждало не просто копиро-

вание участниками из одного источника (например, из технического задания в аукционной документации), а подачу одного и того же файла в составе своих заявок.

В рамках рассмотрения дела была проведена судебная экспертиза, в результате которой установлено полное совпадение хеш-сумм файлов из аукционных заявок разных организаций при участии в ряде аукционов. Эксперт в ответ на поставленные теоретические вопросы отметил, что совпадение результата преобразования хеш-функции говорит об идентичности исходных данных: совпадает содержимое файла, а также его метаданные. При этом название файла не влияет на его хеш-сумму. Случайное совпадение хеш-сумм неидентичных файлов или разных файлов, наполненных одинаковым содержанием, эксперт назвал коллизией, вероятность которой крайне мала для такого типа файлов. Также эксперт подтвердил совпадение уникальных метаданных (сведений в категориях «авторы», «кем сохранен», «дата создания содержимого» и «дата последнего сохранения»), установленное Управлением Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю в решении по делу № 059/01/11–1050/2019 от 22.01.2020.

С учетом этих обстоятельств суды пришли к выводу о доказанности факта антиконкурентного соглашения, нарушения участниками аукционов пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции и наличии события административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.32 КоАП РФ.

Следует отметить, что во многих случаях анализ признаков картельных соглашений при участии в государственных и муниципальных закупках приводил антимонопольные органы к заключению о том, что наряду со сговором участников закупки в рамках этих процедур наблюдалась координация согласованных действий конкурентов со стороны заказчика либо организатора торгов. Более того, как показывает практика антимонопольных органов, именно участие заказчика (организатора закупки) в сговоре обеспечивает успех картеля — благодаря тому, что закупочная комиссия отклоняет заявки не участвующих в картеле компаний.

Факты одновременного формирования картельного сговора и сговора с заказчиком были установлены следующими решениями судов и антимонопольных органов:

- Постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 июля 2020 г. N Ф05–7047/20 по делу № А40–252379/2018;
- Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 11 апреля 2019 г. № 1–11–950/77–18;
- Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 29 января 2019 г. № 4–14.32–31/77–19;
- Решение Федеральной антимонопольной службы от 4 июня 2018 г. N 1–11–123/00–22–17;
- Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Карелия № 03–16/02–2017 (опубликовано 28 июня 2017 г.);
- Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 17 июня 2016 г. № 1–11–1410/77–15.

### **Практика использования метаданных для выявления признаков сговора участников закупки с заказчиком/организатором торгов**

Помимо расследований картелей на торгах, метаданные всё больше используются в расследованиях более сложной с точки зрения выявления и доказывания категории сговоров — негласных согла-

шений организаторов торгов с одним или несколькими участниками, а также случаев координации действий участников торгов со стороны заказчика.

В частности, ограничение конкуренции на торгах нередко достигается за счёт того, что отдельные участники закупки «помогают» заказчику составить закупочную документацию таким образом, чтобы иные поставщики не смогли принять участие в процедуре — либо по причине «заточенности» требований к объекту закупки под товары, работы или услуги конкретной компании, либо в связи со сложными требованиями к заполнению заявок.

В качестве доказательства того, что один из участников закупки готовил для заказчика отдельные документы закупочной документации (обычно это сметы, техническое задание либо описание объекта закупки, требования к заявкам участников), часто используется сопоставление метаданных размещенных в ЕИС файлов закупочной документации (учётная запись, автор, даты создания / сохранения / изменения электронных документов) с файлами из заявок участников сговора и не входящих в картель организаций.

#### **Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Калужской области от 24 июня 2021 г. № 040/01/17–50/2021**

Антимонопольный орган установил, что 27.08.2019 на официальном сайте ЕИС Заказчиком (войсковая часть) было размещено извещение о проведении электронного аукциона на оказание услуг по техническому обслуживанию и эксплуатации объектов инженерной инфраструктуры, а также аукционная документация.

При этом аукционная документация была размещена тремя файлами, включая Приложение к ТЗ (Форма 2), созданное 16.08.2019 в 1:49, с датой последнего изменения перед размещением на сайте 21.08.2019 в 13:00. В качестве автора файла, а также автора изменения указана учетная запись «Samurai».

На участие в аукционе было подано две заявки: ООО «С» и ООО «А». Победителем признано ООО «С» со снижением НМЦК на 1,5%. Между тем согласно свойствам файла, приложенного ООО «С» в составе первой части заявки, он был создан 16.08.2019 1:49 (автор «Samurai»), а изменен перед отправкой заявки 03.09.2019 11:27 (автором изменений также является «Samurai»). Автором файла, приложенного ООО «А» в составе первой части заявки, также выступает «Samurai».

Исходя из представленной Заказчиком информации, на территории войсковой части отсутствуют компьютеры с учетными записями «Samurai». При этом из объяснений начальника квартирно-эксплуатационной службы тыла, который занимался подготовкой и проведением электронного аукциона, следовало, что подготовку технического задания к аукциону осуществляло лицо, предоставленное ему директором ООО «С».

С учётом выявленных обстоятельств УФАС пришло к выводу, что ООО «С» обладало информацией окупаемой услуге заблаговременно, в связи с чем было поставлено в преимущественные условия по сравнению с иными потенциальными участниками закупки. Таким образом, в действиях Заказчика и ООО «С» при подготовке и проведении электронного аукциона было установлено нарушение пункта 1 части 1 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении соглашения, которым созданы преимущественные условия для последней организации при участии в данной закупке.

**Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 8 сентября 2020 г. № 077/04/14.32–11517/2020**

По результатам анализа свойств файлов конкурсной документации антимонопольный орган пришел к следующим выводам: учетная запись «user» является автором изменения файла «OpenCompetition12688778» конкурсной документации, который содержит документацию по проведению открытого конкурса (в частности, общие положения, информацию по проведению закупки, требования к участникам, размер и порядок внесения денежных средств, критерии оценки заявок, а также приложения), совпадает с учетной записью создания/изменения файлов заявок участников торгов, что может свидетельствовать об использовании единой инфраструктуры как заказчиком, так и участниками торгов при создании/изменении таких документов (конкурсной документации и файлов заявок).

С учётом этого обстоятельства решением УФАС Агентство по закупкам Департамента здравоохранения Москвы признано нарушившим требования пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции посредством заключения устного антиконкурентного соглашения с участниками открытого конкурса на поставку медицинской мебели.

Во многих случаях факты взаимодействия заказчика с определенным участником закупки находят дополнительное подтверждение после проверки антимонопольным органом электронной переписки, которую вели со своих рабочих компьютеров сотрудники заказчика и организации, участвующей в торгах.

**Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Удмуртия от 12 мая 2017 г. № ММ06–06/2016–221**

В ходе анализа документов, связанных с проведением электронного аукциона на выполнение капитального ремонта спортзала войсковой части, антимонопольный орган выявил, что при подаче заявки ООО «КромСервис» приложило копии локального сметного расчета, созданного 15.02.2016 г. автором «о!». Дата последнего сохранения файла 04.03.2016 г., дата последнего вывода на печать 03.03.2016 г.

Между тем аукционная документация также содержала файл локального сметного расчета, созданного 15.02.2016 г. автором «о!». Дата последнего сохранения файла 04.04.2016 г., дата последнего вывода на печать 29.02.2016 г.

Также в ходе проверки установлено, что с электронного адреса «КромСтрой+» (kromstroy18@ya.ru) в адрес войсковой части (6575ighevsk@mail.ru) 15.02.2016, 16.02.2016 направлены письма, содержащие сметы по спортзалу и кровле. Эти документы были использованы в аукционной документации заказчика при проведении закупок (первая редакция документации опубликована в ЕИС 29.02.2016). При этом заявки ООО «КромСтрой+», ООО «ТехИндустрия» и ООО «КромСервис», поданные с одного IP-адреса, были допущены к участию в аукционе, а заявка ООО «Интер-СтройГрупп» была необоснованно отклонена комиссией заказчика как содержащая недостоверные сведения о показателях товара.

Данные обстоятельства свидетельствовали о наличии соглашения между ООО «КромСтрой+» и войсковой частью. ООО «КромСервис» и ООО «ТехИндустрия» в результате заключения ограничивающего конкуренцию соглашения с ООО «КромСтрой+» также обладали информацией о требованиях к заявке, предъявляемых войсковой частью, благодаря чему заявки всех трех участников сговора были допущены к участию в аукционе.

УФАС признало войсковую часть и ООО «КромСтрой+» нарушившими пункт 1 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции», что выразилось в заключении соглашения на торгах, которое привело к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и созданию преимущественных условий для ООО «КромСтрой+» при участии в аукционе.

В ряде случаев анализ авторства, дат подготовки и изменений закупочной документации и заявок участников торгов, а также сопоставление указанных в метаданных учётных записей с фамилиями членов закупочной комиссии либо контрактной службы заказчика показывают, что взаимодействие заказчика с участниками закупки осуществлялось не путем подготовки участниками основных документов закупочной документации, а путем оказания должностными лицами заказчика помощи отдельным организациями в подготовке «правильных» заявок с тем, чтобы обеспечить им гарантированный допуск к торгам и победу на них.

#### **Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 12 ноября 2019 г. № 077/04/14.32–8686/2019**

В результате анализа свойств файлов, поданных АНО «ЦППП» для участия в торгах, антимонопольный орган установил совпадение учетных записей изменения файлов заявок этой организации с фамилией, именем и отчеством одного из членов комиссии по осуществлению рассматриваемых закупок ГКУ «Организатор перевозок».

УФАС сделало вывод о том, что сотрудник ГКУ «Организатор перевозок», который являлся одним из членов закупочной комиссии заказчика, осуществил подготовку заявок АНО «ЦППП» — единственного участника вышеуказанных конкурентных процедур.

Также, учитывая дату и время вскрытия конвертов комиссией заказчика (27.10.2016 с 10:00 до 11:20), а также время создания/изменения файлов заявок АНО «ЦППП» (27.10.2016 с 17:20 до 17:24), УФАС пришло к выводу об изменении файлов заявок АНО «ЦППП» позже назначенного срока подачи заявок и после установленного времени проведения процедуры вскрытия конвертов с заявками.

При этом одновременное совпадение у участника и заказчика учетных записей создания файлов — «Admin», а также совпадение учетных записей изменения файлов заявок участника с фамилией, именем и отчеством одного из членов комиссии по осуществлению закупок ГКУ «Организатор перевозок» свидетельствовали о совместной подготовке закупочной документации заказчика и заявок участника торгов, а также об оказании содействия заказчиком ГКУ «Организатор перевозок» участнику АНО «ЦППП» в рамках проведения рассматриваемых Управлением торгов.

#### **Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 12 ноября 2019 г. № 077/04/14.32–6067/2019**

В результате анализа свойств файлов, полученных торговой площадкой от хозяйствующих субъектов, подавших заявки на участие в аукционах, и проверки других обстоятельств проведения закупок ГУП «Моссвет» УФАС установлено:

- совместное использование ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Нью-би» (в ходе участия в рассматриваемых аукционах) и ГУП «Моссвет» (в ходе опубликования извещений и протоколов по рассматриваемым торгам) одного и того же IP-адреса



109.252.233.150, принадлежащего ГУП «Моссвет», притом что хозяйствующие субъекты, чьи заявки были отклонены ГУП «Моссвет» как не соответствующие требованиям, использовали иные IP-адреса;

- совпадение учетных записей, на которых в ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» создавались и/или изменялись файлы заявок для участия в рассматриваемых торгах, а также их совпадение с учетными записями, используемыми ГУП «Моссвет» при создании и изменении файлов в составе аукционной документации, притом что хозяйствующие субъекты, чьи заявки были отклонены ГУП «Моссвет», использовали иные учетные записи;
- совпадение наименования пользователя («sergey tuljakov») электронного почтового ящика tsl80@yandex.ru, указанного ООО «Стройальянс» в качестве контактных данных на торговой площадке, с фамилией и именем сотрудника ГУП «Моссвет», ответственного за проведение торгов;
- многочисленные перечисления денежных средств между ООО «СтройАльянс» и иными участниками торгов — ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби».

С учетом этих доказательств, а также в связи с тем, что в ходе рассмотрения дела ГУП «Моссвет», ООО «Бикей» и ООО «Альянс» подали в антимонопольный орган заявления о заключении между ними недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством соглашений, УФАС признало нарушение заказчиком и участниками закупки требования пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

#### **Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 15 ноября 2019 г. N 06–223/2018**

В ходе проверки антимонопольный орган установил, что учетная запись (Nurgaliev), изменявшая файлы, поданные двумя хозяйственными обществами — участниками закупки в составе заявок, не совпадает с учетными записями, создававшими и изменявшими файл аукционной документации. При этом по данным, представленным при рассмотрении дела, подготовка документации об осуществлении закупок (аукционной документации), определение поставщика, иное сопровождение закупок для муниципальных нужд входило в должностные обязанности должностного лица МКУ «Комитет по закупкам Лаишевского муниципального района» Нургалиева Р. Р.

Также выяснилось, что одно лицо (учетная запись «анна») являлось автором изменений файла аукционной документации и автором файлов заявок, поданных двумя участниками аукциона.

УФАС пришло к выводу, что вышеуказанные обстоятельства могут косвенно свидетельствовать об оказании участникам торгов содействия со стороны организатора/заказчика при подаче заявок на участие в аукционе.

#### **Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 5 марта 2022 г. N 077/01/11–9713/2021**

На основании приказа Московского УФАС России было возбуждено дело по признакам нарушения ООО «УК „ФОРВАРД“» и ООО «СПОРТ-МАКС-ИНВЕСТ» пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, по признакам нарушения ФГБУ «ЦСП», ООО «УК „ФОРВАРД“» и ООО «СПОРТ-МАКС-ИНВЕСТ» пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В ходе проверки, проведённой антимонопольным органом, выяснилось использование участниками торгов учетных записей создания файлов заявок, совпадающих с ФИО члена закупочной комиссии ФГБУ «ЦСП», который, в свою очередь, занимался подготовкой технического задания к указанным торгам. При этом в заголовке файлов закупочной документации рассматриваемых торгов было указано наименование компании ООО «ФОРВАРД», входящей в одну группу лиц с одним из участников закупки — ООО «УК „ФОРВАРД“».

# ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТАДАННЫХ В ДОКАЗАТЕЛЬНОЙ БАЗЕ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ РАССЛЕДОВАНИЙ

**Административная и судебная практика, связанная с использованием метаданных электронных файлов в качестве доказательств сговора заказчиков (организаторов торгов) с одним или несколькими участниками закупки либо координации заказчиком действий участников торгов, выявила ряд проблем и ограничений в использовании данного метода доказывания антиконкурентных соглашений.**

## **1. Совпадение метаданных не всегда свидетельствует о совместной подготовке документов.**

Как отмечалось в ряде решений антимонопольных органов и арбитражных судов, совпадение свойств электронных документов может объясняться копированием материалов из одинаковых общедоступных источников, например с одного сайта в интернете, из одной закупочной документации, размещенной в ЕИС<sup>30</sup>.

Так, например, заказчик при подготовке документации (особенно в части технических требований, в отношении которых требуются специальные знания) мог воспользоваться находящимися в открытом доступе в ЕИС файлами из документации других заказчиков либо услугами третьего лица по подготовке документации, не имея намерения и не вступая при этом в сговор с какими-либо участниками своей закупочной процедуры. Этим может в ряде случаев объясняться совпадение учетных записей, фамилий, наименований, указанных в метаданных закупочной документации, с названиями компаний участников процедур или учётными данными/фамилиями их сотрудников (например, заказчик, не замешанный в сговоре с участником текущей закупки, мог скопировать соответствующие документы из какой-то ранее проведенной закупки, организатор которой действовал в сговоре с соответствующим участником закупки).

В ряде случаев подозреваемые в сговоре лица приводили довод о возможности совпадения метаданных файлов, размещенных на электронной торговой площадке при участии в рассматриваемых аукционах, по причине случайных событий вроде покупки компьютера у третьих лиц<sup>31</sup> либо в результате привлечения разными организациями независимо друг от друга одного лица к подготовке заявок по единому шаблону. Например, ответчики заявляют, что обмен электронными документами фактически происходил с привлечением системного администратора, который оказывал сотрудникам независимо действующих лиц исключительно техническую помощь исключительно техническую помощь при осуществлении ими действий на электронных торговых площадках, создании и отправлении документов<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 23 марта 2021 г. N Ф06-2035/21 по делу № А57-3062/2020.

<sup>31</sup> Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Удмуртия от 20 июня 2016 г. № ММ 06-06/2015-347.

<sup>32</sup> Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю от 30 июня 2020 г. № 059/01/11-1231/2019.

**2. Практика успешных антимонопольных расследований (когда ответчики вынуждены были признать сговор и согласились с решением антимонопольного органа либо суд отказал в признании соответствующего решения недействительным) показывает, что доказательства, полученные на основании анализа метаданных, никогда не являлись в таких делах единственными свидетельствами сговора, на основе которых признавались нарушения антимонопольного законодательства.**

Например, в 2019 году в Оренбургское УФАС России поступили материалы внеплановой выездной совместной проверки Министерства здравоохранения по Оренбургской области и Прокуратуры Промышленного района г. Оренбурга по деятельности ГАУЗ «Оренбургская областная клиническая стоматологическая поликлиника».

Проверка УФАС выявила, что заказчиком по результатам проведенных электронных аукционов были заключены договоры на поставку пакетов для стерилизации с ООО «Примамед» и ООО «Л-Кор», заявки которых включали идентичные по содержанию и оформлению документы с совпадающими метаданными (автор файла, дата создания содержимого файла и т.д.). Кроме того, эти общества располагались по одному адресу в Оренбурге.

Также были установлены некоторые личные связи сотрудников заказчика и участников аукционов: главный врач учреждения-заказчика Дорофеев В. А. ранее возглавлял медицинский центр «Белая роза», который после него возглавил Постнов А. Н., являющийся одновременно также директором и учредителем ООО «Примамед», а начальник отдела материально-технического снабжения заказчика Кольцова Г. Л. занимала ранее должность директора ООО «Л-Кор».

Однако, как было отмечено в решении антимонопольного органа по этому делу, иных доказательств согласованности действий выявить не удалось. Ответчиками не использовался один и тот же IP-адрес при подаче заявок и участии в электронных торгах и не оформлялись сертификаты электронных цифровых подписей на одно и то же физическое лицо; кроме того, не имеется взаиморасчетов между участниками торгов, что могло бы свидетельствовать о наличии взаимной заинтересованности в результате реализации соглашения.

Доказательств какого-либо взаимодействия между ответчиками, в том числе по вопросам выработки единой стратегии участия в аукционах, распределения ролей, определения порядка участия, размера снижения цены контракта (количество и очередность шагов) и так далее, в материалах дела не имелось. В итоге Комиссия УФАС пришла к выводу, что наличие идентичной документации и совпадение метаданных файлов не могут служить безоговорочными доказательствами нарушения антимонопольного законодательства<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области от 3 декабря 2019 г. № 056/01/11-109/2019.

### **3. Подтвержденные случаи участия в сговоре отдельных сотрудников заказчика не всегда могут свидетельствовать о факте нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции со стороны организации, которая являлась заказчиком либо организатором закупки.**

Как отмечалось в разъяснении ФАС России от 4 сентября 2017 г. № ИА/60890/17, суды при рассмотрении данной категории дел указывают, что для квалификации действий по проведению торгов как нарушающих требования антимонопольного законодательства необходимы установление и оценка действий заказчика (организатора закупки) с точки зрения их фактического либо возможного влияния на конкурентную среду<sup>34</sup>. То есть необходимо доказать, что действия конкретного сотрудника повлияли либо могли повлиять на результат закупки, создав преимущества для определенных участников торгов и ограничив конкуренцию за заказ.

Кроме того, заказчики нередко ссылаются на то, что соответствующие действия являлись следствием злоупотребления должностными полномочиями со стороны конкретного сотрудника, который после выявления этих фактов был привлечен к дисциплинарной ответственности.

### **4. В некоторых случаях трудно проследить связь участников торгов с организацией, которая взаимодействовала с заказчиком (организатором закупки) при подготовке закупочной документации.**

Компания, название и учётные записи которой обнаруживаются в закупочной документации, может не участвовать в данных торгах, но при этом либо являться аффилированным лицом для кого-то из участников закупки, либо участвовать с данным лицом и заказчиком в сговоре в форме раздела рынка или ротации победителей. Обнаружить это можно только по результатам анализа значительного объема аналогичных закупок этого и других заказчиков.

### **5. Участники закупок, обвиненные в сговоре с другими лицами, нередко объясняют совпадение метаданных у подаваемых для участия в процедурах файлов тем, что использованные учетные записи не являются уникальными и широко распространены (например, обозначение автора документа как «user»), а также взаимопомощью между участниками соответствующего рынка<sup>35</sup>.**

Также суды могут вопреки позиции антимонопольного органа посчитать совпадения метаданных случайными. Кроме того, у судов вызывают сомнения компетенции антимонопольного органа в вопросах технологии анализа свойств электронных документов. В связи с этим выводы, сделанные антимонопольным органом без привлечения специалистов и назначения независимой экспертизы, по результатам самостоятельного исследования метаданных, в некоторых случаях судами не принимаются.

---

<sup>34</sup> Например, постановление Президиума ВАС РФ от 28.12.2010 N 11017/10; определение ВАС РФ от 26.06.2013 № ВАС-8306/13 по делу № А65-26521/2011; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 19.03.2015 N Ф10-482/2015 по делу № А14-2212/2014.

<sup>35</sup> Решение Федеральной антимонопольной службы от 4 июня 2018 г. № 1-11-123/00-22-17.

**Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22 октября 2020 г. N Ф09–6102/20, Определение Верховного Суда РФ от 3 февраля 2021 г. N 309-ЭС20–23861 по делу № А50–4336/2020**

В отношении совпадения наименования авторов документов с обозначением «Region» судами сделан вывод о том, что это обстоятельство не указывает на ФИО какого-либо работника общества «Фарма Софт» или общества «РТКС», а является распространенным общеупотребительным словом, которое могло использоваться любыми лицами в имени пользователя компьютера. Совпадение наименования автора документа с обозначением «User» может являться свидетельством сохранения в компьютерах лиц, создавших соответствующие файлы, базовых настроек, в которых имя пользователя «User» задается по умолчанию (в большинстве случаев установки на компьютере ПО Windows).

Отклоняя ссылки Управления на результаты хеширования, построенные на выводах комиссии антимонопольного органа, суды указали в том числе, что в материалы дела не представлено документов, подтверждающих наличие у членов комиссии соответствующего образования и квалификации в области программирования, информационной безопасности или информационной криптографии.

**6. В связи с принятием Правительством РФ Постановления «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>36</sup> возможности антимонопольных органов по проведению соответствующих проверок резко сократились, что осложняет привлечение к ответственности виновных лиц.**

**Информационное письмо от 2023 года Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области об отказе в возбуждении дела<sup>37</sup>**

«Антимонопольным органом был произведен анализ совместного участия вышеуказанных лиц в торгах, в ходе которого выявлен ряд эпизодов, содержащих признаки противоправной деятельности, выраженной в возможном заключении реализации антиконкурентного соглашения на торгах. Допустимо выделить следующие закупки, когда хозяйствующие субъекты-конкуренты (ООО «Интрейд», ИП Лысов А. Е.) принимали участие в торгах, но отказывались от борьбы в пользу друг друга, при этом третьи лица на указанные торги не выходили.

По результатам анализа вышеуказанных конкурентных процедур можно сделать вывод, что указанные процедуры прошли в отсутствие конкурентной борьбы, заявки в ряде случаев поданы с использованием единой инфраструктуры (один IP-адрес) и с незначительной разницей во времени, что также может свидетельствовать о совместной подаче таких заявок хозяйствующими субъектами, внешне позиционирующими себя в качестве конкурентов. Также это подтверждается совпадением свойств файлов заявок, что может свидетельствовать о подготовке заявок одним лицом. Контракты по итогам рассматриваемых конкурентных процедур заключены с незначительным снижением начальной (максимальной) цены контракта (до 1%).

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

<sup>37</sup> Указанное письмо УФАС по Новосибирской области имеется в распоряжении команды проекта Тендерскоп.

Кроме того, при проведении ряда конкурентных закупок ГБУЗ НСО «Карасукская ЦРБ» выявлено, что в ЕИС размещался документ, определяющий требования к объекту закупки, подготовленный ООО «Интрейд», что может указывать на участие ООО «Интрейд» в разработке описания объекта закупки, а также доступ к информации о закупке до ее проведения.

Вместе с тем выявленные факты, указывающие на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, не могут являться исчерпывающими основаниями для принятия решения о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Так, в соответствии с правовой позицией Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», следует давать оценку совокупности доказательств, свидетельствующих о наличии причинно-следственной связи между действиями участников торгов и повышением, снижением или поддержанием цен на торгах. В том числе необходимо принимать во внимание, является ли достигнутый уровень снижения (повышения) цены обычным для торгов, которые проводятся в отношении определенных видов товаров; имеются ли в поведении нескольких участников торгов признаки осуществления единой стратегии; способно ли применение этой стратегии повлечь извлечение выгоды из картеля его участниками. При этом пассивное поведение одного из участников торгов либо отказ от участия в торгах после подачи заявки сами по себе не являются следствием участия в ограничивающем конкуренцию соглашении на торгах.

Таким образом, при имеющихся признаках заключения антиконкурентного соглашения необходимо получение прямых доказательств сговора, подтверждающих умышленный характер действия поименованных лиц (в т. ч. заказчика торгов), направленный на ограничение конкуренции и достижение выгоды.

Для сбора таких дополнительных доказательств необходимо проведение внеплановых выездных проверок, получение объяснений от должностных лиц — фигурантов предполагаемого сговора. Вместе с тем, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» предусмотрены существенные ограничения в 2022–2023 годах на проведение внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таким образом, **правовые основания осуществить непосредственное изъятие доказательств (документов/сведений и т.д.) в 2023 г. силами Новосибирского УФАС России не усматриваются, так как такое изъятие возможно только при проведении внеплановой выездной проверки с составлением всех необходимых документов.** На основании изложенного, принято решение дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства в настоящее время не возбуждать».

## ВЫВОДЫ

- Метаданные как один из инструментов обнаружения признаков правонарушений довольно широко используются как в зарубежной, так и в российской практике доказывания сговоров.
- В связи с объективными сложностями выявления и доказывания антиконкурентных соглашений в ходе торгов антимонопольные органы всё чаще применяют специальные программные продукты, обеспечивающие автоматизированный поиск «подозрительных» закупок и признаков устойчивых связей между участниками закупки.
- Существует ряд проблем и ограничений при использовании этого метода доказывания, в связи с чем метаданные сами по себе не могут являться достаточным доказательством, а должны анализироваться и оцениваться на предмет наличия признаков сговора в совокупности с другими (прямыми и косвенными) доказательствами.
- Изменения в законодательстве РФ в 2022 году существенно сократили возможности как общественного, так и государственного контроля в сфере закупочной деятельности, что затрудняет обнаружение и доказывание антиконкурентных соглашений.



## РЕКОМЕНДАЦИИ

### **Журналистам и общественным активистам:**

- использовать Тендерскоп при проведении расследований и исследований, связанных с государственными (муниципальными) закупками.

### **Органам государственной власти:**

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в пп. «б», п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336, добавив положение о возможности проведения внеплановых проверок ФАС и ее управлениями при выявлении признаков сговора заказчиков (организаторов) закупки с поставщиками без согласования с органами прокуратуры, поскольку зачастую такие сговоры являются следствием коррупционных нарушений;
- установить стандарты метаданных документов, размещаемых в ЕИС заказчиками (организаторами) закупки, в том числе регламентировать обязательную структуру и содержание метаданных, защиту от их несанкционированного удаления, а также допустимые форматы файлов, исключив возможность их размещения в форматах, которые не обладают характеристиками полноценного документа с точки зрения содержания метаданных (например, разновидности формата PDF, не позволяющей осуществлять поиск и копирование произвольного фрагмента текста).

### **Федеральной антимонопольной службе, Прокуратуре РФ и их подразделениям:**

- использовать возможности Тендерскопа по поиску признаков вертикальных и горизонтальных сговоров при проведении проверок (расследований) в отношении участников государственных (муниципальных) закупок;
- внедрять алгоритмы Тендерскопа в разрабатываемые соответствующими органами автоматизированные системы поиска «подозрительных» закупок и связей (например, АИС «АнтиКартель»);
- рассмотреть вопрос о предоставлении свободного доступа к скрининговому сервису «АнтиКартель» (отдельным модулям сервиса).
- Гражданские активисты, заинтересованные добросовестные поставщики и заказчики могут использовать возможности сервиса для разоблачения недобросовестных организаторов и участников процедур отбора поставщиков.

### **Заказчикам и подрядчикам:**

- разрабатывать антикоррупционную политику, предусматривая практически реализуемые механизмы ее имплементации;
- разрабатывать четкие должностные инструкции для всех вовлеченных в процедуры закупок сотрудников, обучать их положениям локальных актов и обеспечивать их соблюдение;
- производить тщательный анализ и отбор контрагентов, используя открытые источники информации, в том числе Тендерскоп.

<https://tenderscope.org/>

[cartelescope@gmail.com](mailto:cartelescope@gmail.com)