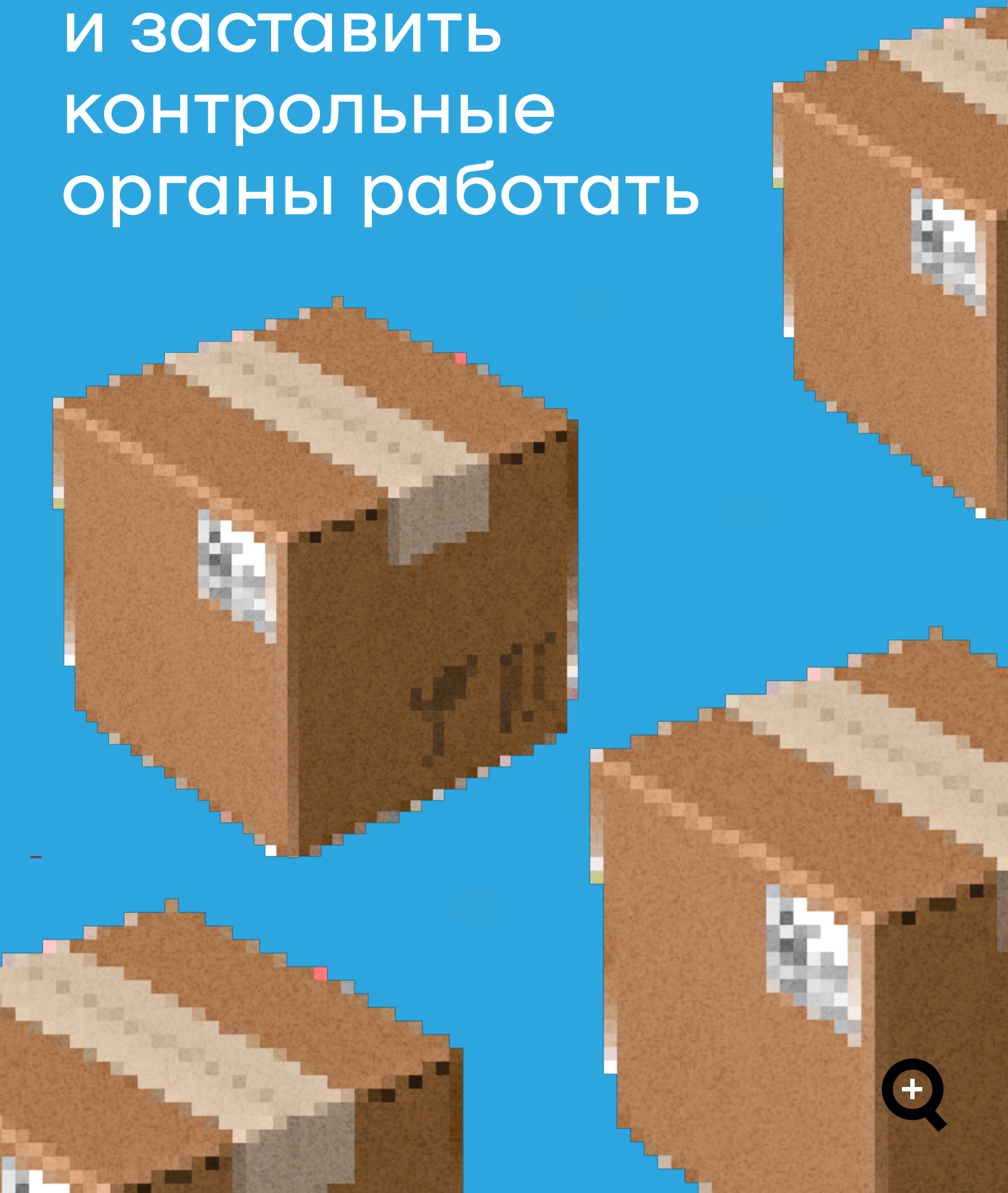


«Заточенные закупки»: как их распознать и заставить контрольные органы работать



«Заточенность» закупки под конкретного потенциального поставщика, подрядчика или исполнителя государственного либо муниципального контракта (в том числе, путем установления требований к объекту закупки - товару, работе или услуге, которые указывают на конкретного поставщика, подрядчика или исполнителя), часто связана с коррупционными мотивами и ситуациями конфликта интересов. Чтобы обеспечить победу «нужного» участника торгов, организаторы закупки могут описать объект закупки так, чтобы это создало преимущества для определенной организации — производителя или дистрибьютора товара с заданным в техническом задании характеристиками.

Практика антимонопольных органов и судов по спорам о «заточенности» процедуры на выбор конкретного поставщика исходит из того, что заказчик вправе указывать в описании объекта закупки необходимые ему характеристики. Однако, если установленные требования не соответствуют техническим регламентам, либо выходят за пределы стандартных описаний [Каталога](#) товаров, работ и услуг, извещение о закупке должно содержать обоснование всех дополнительных либо не соответствующих утвержденным стандартам требований.

Кроме того, соответствие установленных требований только товару определенной торговой марки или конкретного производителя не всегда признается ограничением конкуренции. Конкуренция может обеспечиваться на уровне посредников («внутри бренда»), если заявки на участие подают разные дилеры торговой марки, не связанные с производителем эксклюзивными соглашениями, ограничивающими, например, регионы дистрибуции.

Как результат, жалобы участников закупок на указание в документации характеристик товаров конкретных производителей могут быть признаны необоснованными.

Согласно [статистике](#) ФАС России о результатах рассмотрения обращений граждан, представителей организаций и общественных объединений, органов власти, за 2023 год какие-либо меры реагирования применялись центральным аппаратом и территориальными органами только по результатам рассмотрения 16,5% поступивших обращений¹. «Не поддержаны»² около 18% обращений и около 10,5% перенаправлены в другие органы³ (график 1). Из [рассмотренных](#) по существу жалоб на нарушения при государственных и муниципальных закупках менее половины (42,5%) были признаны антимонопольными органами полностью или частично обоснованными (график 2).

график 1

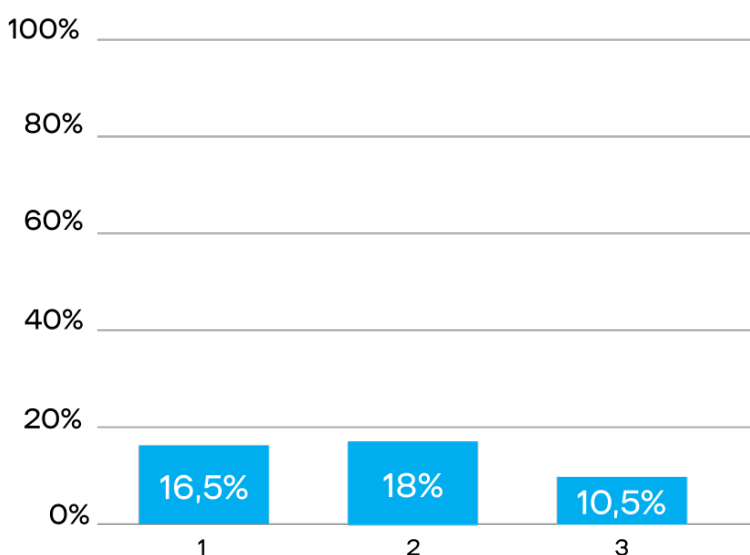
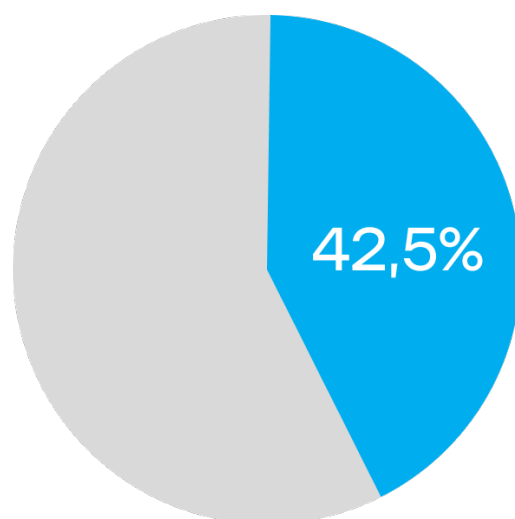


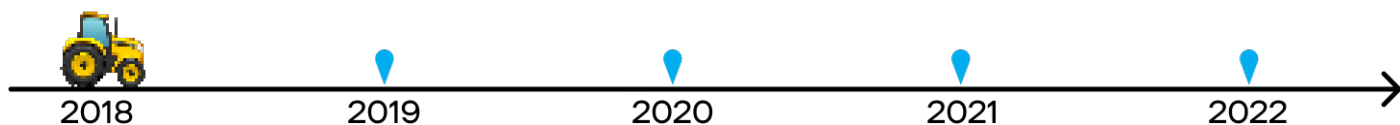
график 2



Такая статистика, наверное, может заставить даже самых энергичных активистов отказаться от попытки писать заявления в антимонопольные органы. Однако существуют дополнительные меры, которые можно предпринять для того, чтобы добиться «положительного» результата рассмотрения своего обращения о незаконных действиях участников и организаторов торгов. Мы покажем это на нескольких примерах из судебной практики по антимонопольным делам, установившим факты сговора заказчиков с отдельными участниками торгов.

Пример 1: сговоры на торгах по поставке дорожной автотехники

2018. УФАС и Закон о контрактной системе: признаков «заточенности» нет ([решение](#) по жалобе)



В 2018 году заявитель – ООО «Автомобили и тракторы» – [обратил](#) внимание Иркутского УФАС России на то, что при проведении Администрацией Братского района аукциона № [134300045918000043](#) в техническом задании были указаны требования к предмету закупки, соответствующие только одному конкретному товару – модели автогрейдера СДМ-25. Единственный производитель техники с такими характеристиками – ООО «СпецДорМаш». А единственным участником и, соответственно, победителем несостоявшегося аукциона был признан дилер этого производителя – ООО «ДСТ-Иркутск». Заявитель указывал, что такое описание объекта закупки в аукционной документации противоречит положениям Закона о контрактной системе, а также нарушает статью 17 Закона о защите конкуренции, устанавливающую антимонопольные требования к торгам.

Комиссия Иркутского УФАС рассмотрела жалобу в порядке ст.106 [Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»](#) (далее – Закон № 44-ФЗ) в течении 5 рабочих дней и признала ее необоснованной. Антимонопольный орган посчитал, что «заявитель в ходе рассмотрения жалобы не представил доказательств, подтверждающих тот факт, что требования, установленные администрацией в техническом задании, повлекли за собой ограничение количества участников закупки».

В обосновании своего решения Иркутское УФАС сослалось на то, что заказчик вправе включить в закупочную документацию любые характеристики и требования, которые отвечают его потребностям. Кроме того, в решении по жалобе отмечено, что участником данной закупки может являться любое юридическое, физическое лицо, индивидуальный предприниматель, в том числе, и не являющийся производителем требуемого к поставке товара.

2019-2020. УФАС и Закон о защите конкуренции: сговор есть ([дело](#) № 074/01/17-1215/2020).

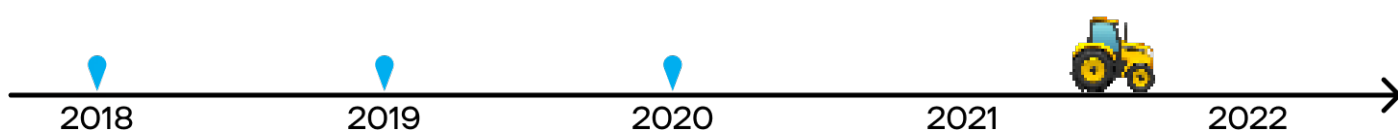


Возможно практика подобных закупок дорожной спецтехники муниципалитетом «Братский район» продолжалась бы и до настоящего времени, если бы в 2019 году в другое территориальное управление ФАС не поступили обращения еще одного участника рынка спецтехники. Как [сообщило](#) агентство новостей Челябинской области, Якутская компания ООО «Энергия Дальнего Востока» привлекла внимание антимонопольного органа к шести аукционам на поставку автогрейдеров, технические характеристики которых соответствовали товару только одного производителя. Закупки дорожной спецтехники проводили муниципалитеты разных регионов, в том числе, администрации муниципального образования «Кяхтинский район» Республики Бурятия, муниципального образования «Братский район» и города Тулун Иркутской области.

В рамках рассмотрения обращений Челябинское УФАС России провело внеплановую выездную проверку производителя соответствующей спецтехники – челябинской компании «СпецДорМаш» и возбудило дела по признакам сговора муниципальных заказчиков с одним из дилеров этого производителя.

В итоге, по результатам рассмотрения дела в ноябре 2020 года муниципалитет Братского района и ООО «ДСТ-Иркутск» признали нарушившими статью 17 [Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»](#) (Закон № 135-ФЗ) в связи с заключением антиконкурентного соглашения на торгах на поставку автогрейдера. ООО «ДСТ-Иркутск» [оштрафовали](#) на 2,3 млн рублей, администрацию Братского района – на 100 тыс рублей, администрацию Кяхтинского района – на 50 тыс рублей.

2021-2022. Суды: обоснование позиции в пользу «заточенности» и сговоров ([картотека дел](#)).



В 2021 году фигуранты обжаловали решение Челябинского УФАС в суде. В ходе рассмотрения дела выяснилось, что администрация муниципального образования вела переписку с дилером ООО «СпецДорМаш» – «ДСТ-Иркутск» – до объявления соответствующего аукциона: заказчик сообщал потенциальному участнику торгов информацию о планируемой закупке, дате ее проведения и поступлении финансирования.

Челябинское УФАС, проведя анализ российского рынка автогрейдеров, смогло доказать, что установленным техническим требованиям к спецтехнике соответствовал только автогрейдер производителя «СпецДорМаш». При этом заказчик не смог объяснить, каким образом некоторые из примененных им показателей связаны с задачей обеспечения качественного выполнения дорожных работ.

Суды признали наличие косвенных признаков участия ООО «ДСТ-Иркутск» в подготовке технического задания. Об этом свидетельствовало сходство оформления технического задания на поставку автогрейдера, содержащегося в документации Братского района Иркутской области и в бумагах на поставку такой же техники для Кяхтинского района Бурятии ([извещение](#) № 0302300034518000020 от 21.02.2018).

При этом ни Челябинское УФАС, ни суды не приняли во внимание довод заказчика о том, что ранее (в 2018 году) Иркутское УФАС признало жалобу на «заточенность» закупки под конкретного поставщика необоснованной. В августе 2022 года апелляционная инстанция поставила точку, оставив судебное решение о наличии сговора в силе.

Суды, в частности, отметили, что срок рассмотрения жалоб, которые подают участники закупок в порядке главы 6 Закона № 44-ФЗ, составляет всего пять рабочих дней и не позволяет ни заявителю, ни антимонопольному органу собрать необходимые доказательства, подтверждающие «заточенность» описания закупки под товар конкретного производителя. При отсутствии таких доказательств комиссия антимонопольного органа **бывает вынуждена** признать жалобу необоснованной. Однако это не препятствует в будущем рассмотрению соответствующих действий заказчика на предмет нарушения Закона о защите конкуренции. **Другими словами, результат рассмотрения жалобы по одному закону (44-ФЗ) не препятствует рассмотреть те же самые доводы в рамках другого закона (135-ФЗ) и, по сути, вынести противоположное решение.**

Согласно части 4 статьи 44 Закона № 135-ФЗ, антимонопольный орган рассматривает заявление о нарушении в течение одного месяца со дня их представления. В случае недостаточности или отсутствия доказательств, антимонопольный орган может продлить срок рассмотрения заявления или материалов, но не более чем на два месяца. Таким образом, установленные сроки позволяют как заявителю, так и антимонопольному органу направить запросы и получить доказательства, необходимые для решения вопроса о возбуждении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Пример 2: Сговоры на торгах по поставке медоборудования

2019. Начало



Жалоба компании-конкурента

В мае 2019 года в Камчатское УФАС России поступила [жалоба](#) ООО «НН-МЕД» на действия Краевой больницы им. А.С. Лукашевского. Заявитель попытался в порядке, установленном главой 6 Закона № 44-ФЗ (те самые 5 дней на рассмотрение), обжаловать аукционную документацию, устанавливающую требования к ангиографической системе (медицинское оборудование, которое позволяет изучать состояние сердца и сосудов пациента). По его мнению, требованиям соответствовал только аппарат модели Azurion 3 производства компании Philips Healthcare. Однако Камчатское УФАС признало жалобу необоснованной. Антимонопольный орган посчитал, что описание объекта закупки не противоречит закону.

На следующий день после получения решения Общество «НН-МЕД» направило целый ряд обращений в контрольные и правоохранительные органы о нарушении заказчиком антимонопольного законодательства. Спустя десять дней эти обращения перенаправили из регионального контрольного управления, прокуратуры и УФСБ на рассмотрение в Камчатское УФАС.

Заявление сотрудника больницы о сговоре

В это же время в антимонопольный орган из межрегиональной общественной организации «Комиссия по противодействию коррупции» поступило обращение заведующего отделения больницы им. Лукашевского. В документе указывалось, что в начале марта 2019 года в кабинете главного врача прошла встреча сотрудников больницы с представителями фирмы Philips и ее дилера – компании «Дельрус». Во время переговоров заказчику передали техническое задание, которое затем использовали в аукционной документации.

2020. УФАС не обнаружил признаков нарушения



Камчатское УФАС возбудило дело по признакам нарушения заказчиком пункта 2 части 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ. Однако и данное дело завершилось для заявителя неудачно – его прекратили из-за «отсутствия нарушения». Антимонопольный орган не смутили ни переговоры заказчика с представителями производителя и поставщика медтехники, ни то, что разработавший техническое задание сотрудник больницы ранее работал в «Дельрус-ДВРЦ», ни свидетельства сотрудников больницы о том, что закупка техники не соответствует реальным потребностям заказчика.

Антимонопольный орган согласился с доводом заказчика, что установленным требованиям соответствует медицинская техника еще одного производителя — «Сименс Хелскэа ГмбХ». При этом УФАС установило и то, что такое оборудование не могло поставляться по данному заказу из-за существенно более высокой цены. Также была принята во внимание информация представителя группы компаний Philips о том, что в России действуют 22 официальных дистрибьютора, авторизованных на продажу линейки медицинских изделий Philips.

Таким образом, весной 2020 года ситуация развивалась вполне благоприятно для заказчика и его контрагента «Дельрус-ДВРЦ».

2022. Новый поворот



Но на этом споры по данной закупке не закончились и через два года Камчатскому УФАС снова пришлось вернуться к рассмотрению обстоятельств проведения этого аукциона. В конце января 2022 года в адрес антимонопольного управления от Следственного Управления СК по Камчатскому краю поступили копии протоколов осмотров предметов по уголовному делу, а также диск с видеозаписями из больницы.

Согласно переданным материалам, при подготовке к проведению спорного аукциона представители больницы и компании «Дельрус-ДВРЦ» провели восемь встреч. Они обсуждали подготовку технического задания и проведение аукциона на поставку ангиографической установки. Также представители Филипс и ООО «Дельрус-ДВРЦ» помогли заказчику в подготовке запросов для обоснования начальной цены торгов.

Новые обстоятельства заставили Камчатское УФАС пересмотреть решение о прекращении дела.

Статьей 51.2 Закона № 135-ФЗ установлен порядок пересмотра решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам. Решение и (или) выданное на его основании предписание могут быть пересмотрены по заявлению лица, участвующего в деле, а также в случае установления комиссией антимонопольного органа предусмотренных статьей оснований. В частности, таким основанием может являться выявление существенных обстоятельств, которые не были и не могли быть известны на момент оглашения резолютивной части решения по делу.

В итоге, УФАС по Камчатскому краю признало сговор в действиях ГБУЗ «Камчатская краевая больница им. А.С. Лукашевского» и ООО «Дельрус-ДВРЦ», т.е. нарушение пункта 1 части 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ.

20 марта 2023 года Камчатское УФАС [сообщило](#), что компания «Дельрус-ДВРЦ» заплатила штраф в размере 7 млн. рублей, по какому-то недоразумению назвав этот сговор картельным.

Картелем, согласно статье 11 Закона № 135-ФЗ, называются только соглашения конкурентов, которыми поставщик и заказчик не являются.

Арбитражные суды признали решение антимонопольного органа по сговору на торгах законными и обоснованными.

2023. Верховный суд



Эпопея с «заточенным» под «Дельрус» техзаданием [завершилась](#) в сентябре 2023 года в Верховном суде РФ. Судья отказал в передаче кассационной жалобы на рассмотрение в Судебную коллегия по экономическим спорам, ссылаясь на отсутствие оснований для пересмотра вынесенных нижестоящими инстанциями решений. За время разбирательств к участию в процессе были привлечены Главное контрольное управление Камчатского края, Камчатская краевая больница им. А.С. Лукашевского, Прокуратура города Петропавловск-Камчатский, Следственное управление СК РФ и УФСБ по Камчатскому краю и еще целый ряд юридических и физических лиц. Таким образом, совместными усилиями контрольных, надзорных и правоохранительных органов, а также благодаря активности заявителя и позиции судебных инстанций, спустя четыре года удалось доказать сговор на аукционе по поставке медицинской техники на сумму 49 млн рублей.

Метаскоп: ищем признаки сговоров самостоятельно

Между тем, есть основания полагать, что компании, входящие в группу «Дельрус», давно сотрудничают с больницами и, вероятно, продолжают это делать до сих пор.

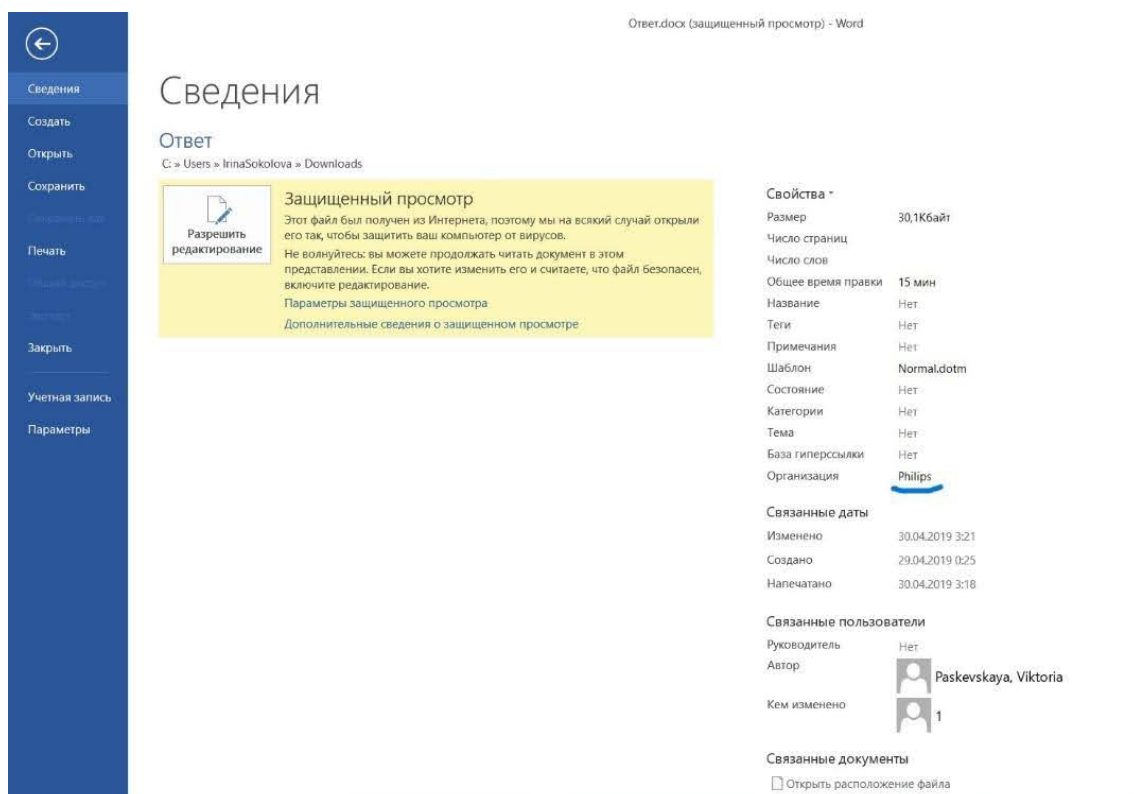
Об этом свидетельствуют данные цифрового сервиса «Метаскоп» — на начало 2024 года он выявил [70 торгов](#), в результате которых контракты заключались с одной из компаний, работающих под брендом «Дельрус». При этом метаданные описания объекта или технического задания закупки указывают на причастность этого поставщика к разработке закупочной документации (в качестве компании, создавшей документ, в свойствах файла указано «Delrus»).

Наиболее активно использовали документы, разработанные группой «Дельрус», учреждения здравоохранения Республики Башкирия. Например, Республиканская клиническая больница имени Г.Г. Куватова с 2018 по 2022 год подписала с компанией «Дельрус СП» 47 контрактов. При этом в их закупочной документации [использовались](#) файлы, созданные [компанией Delrus](#). В большинстве процедур снижение начальной цены составляло менее 1 %, многие торги признавались несостоявшимися из-за подачи только одной заявки.

В ряде закупок заказчики [использовали](#) файлы, созданные «Ассоциацией «Дельрус»». С 2020 по 2022 год Государственный комитет по регулированию контрактной системы Республики Хакасия подписал три контракта с поставщиками расходных материалов: ООО «Дельрус-Енисей» и ООО «Новые медицинские технологии Сибири», которые входят в одну группу лиц. При проведении аукционов организатор торгов [использовал](#) описание объекта закупки с метаданными «Ассоциация «Дельрус»». Аукционы признавались несостоявшимися, поскольку заявки на участие подавала только одна компания, с которой и подписывались контракты по начальной максимальной цене.

Закупочная документация по аукциону № [0338200009819000081](#) на поставку ангиографической системы, которая являлась предметом продолжительных споров в Камчатском УФАС, составлена как единый документ, включающий все традиционные разделы (описание общего порядка проведения процедуры, требования к содержанию и составу заявки, инструкция по ее заполнению, техническое задание, обоснование начальной цены и проект контракта). Определить авторство отдельных частей, в том числе, описания объекта закупки, по метаданным единого файла невозможно. Однако, и в этом случае контрольные и надзорные органы, а также иные заинтересованные лица, могли бы обратить внимание на иные документы, размещаемые заказчиком в ЕИС.

Например, в ходе данной закупки в адрес Камчатской краевой больницы им. А.С. Лукашевского направили запрос разъяснений. Ответ на него, согласно требованиям закона, заказчик должен был разместить в открытом доступе в ЕИС. В метаданных этого файла есть информация о том, что организацией, создавшей документ, была компания Philips.



Скрин-шот сведений о документе

Чтобы убедиться в том, что электронные файлы с такими метаданными систематически встречаются в закупочной документации торгов, победителем которых признаются дилеры медтехники Филлипс из группы «Дельрус», можно воспользоваться разделом Метаскопа «Рейтинги Метаданных». Там можно обнаружить 8 закупок, проведенных заказчиками с использованием файлов, в метаданных которых (автор или компания) [указан](#) Philips. Только в ходе одной закупки в 2019 году дилеру из группы «Дельрус» пришлось конкурировать с другим участником торгов за право поставки ингаляторов, в результате чего начальная цена снизилась на 24 %. Остальные аукционы признали несостоявшимися из-за подачи только одной заявки – результат торгов, который, как указывали арбитражные суды по делу № А24-1765/2022, может служить одним из доказательств того, что использование заказчиками документов, подготовленных потенциальными участниками торгов, может приводить к ограничению конкуренции за соответствующий государственный заказ.

Выводы и рекомендации потенциальным заявителям:

- В арсенале заявителей имеется два разных правовых института пресечения недобросовестных действий организаторов государственных и муниципальных закупок: Закон о контрактной системе (№ 44-ФЗ) и Закон о защите конкуренции (№ 135-ФЗ). Они запрещают заказчикам ограничивать конкуренцию при проведении торгов и создавать преимущественные условия для отдельных поставщиков. Процедуры рассмотрения жалоб и заявлений о проведении внеплановой проверки по Закону о контрактной системе более оперативные, что позволяет быстро пресечь нарушение и исправить ситуацию. Однако при этом у заявителя и контрольного органа мало времени для сбора доказательств, необходимых для принятия положительного решения по обращению. Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства, напротив, может растянуться на много месяцев. При этом антимонопольный орган будет активно участвовать в сборе доказательств с учетом широких полномочий, которые закон ему в этом отношении предоставляет.
- Потерпев неудачу в короткой процедуре обжалования закупки по Закону о контрактной системе, заявитель может настоять на рассмотрении ситуации в контексте запретов на ограничения конкуренции, установленных Законом о защите конкуренции. При этом, можно воспользоваться и некоторыми дополнительными возможностями, которые заявителям предоставляет Закон № 135-ФЗ в части выбора антимонопольного органа, куда можно направить обращение.
- Согласно статье 39 Закона № 135-ФЗ, дело о нарушении антимонопольного законодательства может рассматриваться антимонопольным органом по месту совершения нарушения либо по месту нахождения лица, в отношении которого подаются заявление или материалы. При этом, Федеральный антимонопольный орган вправе принять к рассмотрению любое дело, независимо от места совершения нарушения либо места нахождения ответчика.
- Потерпев неудачу в споре с заказчиком или организатором торгов о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе, связанного со сговором на торгах, заявитель может попробовать привлечь к расследованию и сбору дополнительных доказательств правоохранительные органы. В дальнейшем это позволит повторно обратиться в антимонопольный орган в целях пересмотра ранее принятого решения.
- Ограничения конкуренции путем согласованных действий заказчиков с отдельными участниками закупок, как правило, могут быть доказаны только совокупностью косвенных улик. В этом случае важным бывает выявление систематического характера действий заказчика либо поставщика в ходе различных торгов, признаков их взаимодействия на разных стадиях закупочной процедуры. В частности, признаками участия поставщика в подготовке «заточенной» под его продукцию закупочной документации может являться текстуальное совпадение технических заданий на торгах разных заказчиков в результате которых именно данный участник закупки стал победителем. В некоторых случаях это дополнительно подтверждает и анализ свойств электронных файлов, размещаемых заказчиками в ЕИС, – в частности, данных об авторах, компаниях, создавших данные документы, их заголовках, датах создания и изменения.

Помощь в исследовании метаданных файлов закупочной документации окажет цифровой сервис «Метаскоп», специально созданный для выявления следов взаимодействия заказчиков и участников закупок при составлении закупочной документации.

ТЕНДЕРСКОП

Переходите на наш сайт
<https://tenderscope.org>

и подписывайтесь на Тендерскоп в ТГ
<https://t.me/tenderscope>