

Администрация Пожарского
муниципального округа
Приморского края

ул. Общественный центр, д. 1,

пгт. Лучегорский, Пожарский р-н,
Приморский край, 692001

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о прекращении производства по делу

об административном правонарушении № 025/04/7.30-1667/2023

12 декабря 2023 года

г. Владивосток

Я, руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее - Приморское УФАС России) <...>., рассмотрев материалы дела об административном правонарушении в отношении должностного лица Администрация Пожарского муниципального округа Приморского <...> по факту нарушения требований Федерального закона от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 19.7.2 КоАП РФ (далее - КоАП РФ), руководствуясь статьей 28.4 КоАП РФ, в присутствии А. А. Бибикова,

УСТАНОВИЛА:

По результатам рассмотрения жалобы ООО Научно-исследовательский институт «Земля и город» на действия Заказчика – Администрация Пожарского муниципального округа Приморского края при проведении открытого конкурса в электронной форме на выполнение научно-исследовательской работы по разработке проекта генерального плана и проекта правил землепользования и застройки Пожарского муниципального округа Приморского края (извещение № 0120600006023000007) было установлено, что Заказчик допустил нарушение пункта 2 части 4 статьи 42 Закона №44-ФЗ.

При проведении закупки в виде конкурса, в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 42 Закона №44-ФЗ извещение о закупке должно содержать порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсах в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Частью 8 статьи 32 Закона № 44-ФЗ установлено, что порядок оценки заявок участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 N 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. N 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» утверждено Положением об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд(далее - Положение)

Согласно пункту 2 Положения «оценка заявок» - действия членов комиссии по осуществлению закупок по присвоению в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе, и в соответствии с Положением баллов заявкам (частям заявок) на основании информации и документов участников закупок.

В силу пп. «в» п. 24 Постановления № 2604 для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» может применяться показатель оценки «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта».

При этом абзацем 2 пп. «в» п. 28 Постановления № 2604 предусмотрено, что заказчик при формировании порядка оценки обязан установить предмет договора (договоров), оцениваемого по каждому детализирующему показателю, сопоставимый с предметом контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с порядком оценки заявок один из критериев оценки заявок — «квалификация участников закупки», показатель которого — «наличие у участников закупки опыта выполнения работ, оказания услуг, связанного с предметом контракта», по которому оценивается общее количество исполненных участником закупки договоров на выполнение работ, связанных с предметом контракта. При этом указано, что под выполненными работами (оказанными услугами), связанными с

предметом контракта, понимаются выполненные «работы (оказанные услуги) по разработке или внесению изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных округов». К оценке принимаются договоры (контракты), по которым в составе заявки участника закупки предоставлены все необходимые документы, при этом последний акт, составленный при исполнении договора (контракта), должен быть не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе.

Сопоставимость работ представляет собой схожесть в порядке их выполнения и требованиях к результату работ.

Предметом заключаемого контракта является разработка документа территориального планирования (ГП) и документации градостроительного зонирования (ПЗЗ) на территорию муниципального округа.

Порядок разработки указанных документов регламентируется главами 3, 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ). При этом ГрК РФ порядок разработки ГП и ПЗЗ для территории муниципальных округов не установлен. ГрК РФ закреплен порядок разработки, требования к содержанию и особенности согласования ГП поселения (городского или сельского) или городского округа — статьи 23, 24, 25 ГрК РФ.

При подготовке ГП муниципальных округов разработчик руководствуется нормами ГрК РФ и иных нормативных актов, регламентирующих разработку ГП поселений и городских округов, что подтверждается также положениями технического задания. Так в разделе 17 технического задания указано на осуществление согласования разработанной документации в соответствии со статьей 25 ГрК РФ. В разделе 5 технического задания содержится перечень нормативных актов, в соответствии с которыми выполняются работы по предмету контракта, среди которых — приказ Минрегиона Российской Федерации от 26 мая 2011 г. № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов».

В отношении ПЗЗ ГрК РФ не выделены требования к составу документации или порядку разработки в отношении отдельных типов муниципальных образований (в том числе муниципальных округов) — статьи 30 и 31 ГрК РФ содержат нормы в отношении ПЗЗ на любую разрабатываемую территорию.

Следовательно, при выполнении работ по предмету контракта подрядчик должен будет руководствоваться указанными нормами для ГП

поселений и городских округов, ПЗЗ для любой территории. Таким образом, разработка ГП и ПЗЗ в отношении территории любого вида муниципального образования является сопоставимой с предметом контракта.

Разработка и согласование ГП и ПЗЗ на территорию муниципального округа не является специфической по отношению к разработке и согласованию документации, разрабатываемой на территории муниципальных образований с иными статусами — поселения, городские округа.

При определении сопоставимости работ с предметом контракта, а также чтобы сделать вывод о наличии или отсутствии специфичности выполнения разработки ГП и ПЗЗ именно в отношении муниципального округа по отношению к ГП и ПЗЗ на территории муниципальных образований с иным статусом, необходимо установить, что собой представляет каждый из видов муниципального образования, в чем сходства и различия в процессах разработки и согласования ГП и ПЗЗ на территории каждого из них.

В настоящее время ГП может разрабатываться в отношении городских поселений, сельских поселений, городских округов и муниципальных округов.

Частью 1 статьи 2 Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (здесь и далее — Закон о местном самоуправлении) определены понятия каждого вида муниципального образования:

сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

городской округ — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления;

самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

муниципальный округ — несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В отношении состава территории муниципального округа и городского округа в пунктах 3.1—3.4 статьи 11 Закона о местном самоуправлении указано следующее:

Территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, земли рекреационного назначения, земли для развития городского округа. В состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее $2/3$ населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в 2 и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в 5 и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Территорию муниципального округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего муниципального округа, а также земли рекреационного назначения. В состав территории муниципального округа входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов. Указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных

местностях.

Из определений видов муниципальных образований, на территории которых могут разрабатываться ГП и ПЗЗ, следует, что в сельское поселение входит один или несколько сельских населенных пунктов, в городское поселение — городской населенный пункт (город или поселок). Вместе с тем, и городской округ и муниципальный округ представляют собой объединения нескольких населенных пунктов — как городских, так и сельских. Следовательно, и территория городского округа, и территория муниципального округа может быть не однородной, так как может включать в себя как городские территории, так и сельские. Как следует из Закона о местном самоуправлении, ключевым при определении статуса муниципального образования (муниципальный или городской округ) является не однородность территории, а процент населения, проживающего на городской или сельской территории (в городском округе не менее $2/3$ населения должно проживать на городской территории), а также плотность населения и размер городских и сельских территорий⁶. При разработке ГП на территорию городского округа разработчику требуются те же навыки, какие применяются при разработке ГП на территорию муниципального округа.

И городской округ и муниципальный округ были образованы с целью объединения территории населенных пунктов для организации местного самоуправления через выборный орган, который может осуществлять отдельные государственные полномочия в отношении объединенной территории.

При этом очевидно, что городская территория с технической точки зрения при разработке градостроительной документации является более сложной, чем сельская. На территории городских округов городской территории не меньше, чем на территории муниципальных округов.

Понятие «муниципальный округ» было введено в Закон о местном самоуправлении только в мае 2019 г. (федеральным законом от 01 мая 2019 г. № 87-ФЗ, далее — Закон № 87-ФЗ), вместе с уточнением определения «городского округа» в части требования к проценту населения, проживающего в городах и иных городских населенных пунктах (не менее $2/3$). До указанных изменений понятия «муниципальный округ» не существовало, а объединенные общей территорией населенные пункты с целью централизации власти образовывались в городские округа, независимо от того, какой процент населения проживал на городских или сельских поселениях. В соответствии с действующим законодательством часть таких объединений в настоящее время образовалась бы в муниципальные округа.

Кроме того, в соответствии со статьей 2 Закона № 87-ФЗ со дня вступления в силу данного закона до 1 января 2025 г. установлен переходный период, в который городские округа, которые не соответствуют требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа, наделяются законом субъекта Российской Федерации статусом муниципального округа. Таким образом, в связи с введением понятия «муниципальный округ» часть ранее образованных муниципальных образований, имеющих на момент образования наименование «городской округ» подлежит наделению статусом муниципального округа.

Таким образом, участники закупки просто не могут иметь опыт разработки ГП и ПЗЗ на территорию муниципального округа в период до мая 2019 г. Также участники могут иметь опыт разработки ГП и ПЗЗ на территорию городского округа, которая в соответствии с действующим законодательством подлежит наделению статусом муниципального округа. Таким образом, неправомерно не принимать опыт выполнения таких работ к оценке в качестве опыта, сопоставимого с предметом контракта.

Также ГрК РФ определено, что на территорию муниципального района разрабатывается документ территориального планирования — схема территориального планирования (статьи 19—21 ГрК РФ, далее — СТП), на территории городских и сельских поселений, входящих в состав района — ГП.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о местном самоуправлении, муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В настоящее время многие муниципальные районы преобразованы в городские и муниципальные округа. Так в соответствии с частью 1 статьи 2 закона Приморского края от 28 марта 2022 г. № 73-КЗ «О Пожарском муниципальном округе Приморского края» (далее — Закон № 73-КЗ) границы Пожарского муниципального округа соответствуют границам Пожарского муниципального района.

При формировании порядка оценки заказчиком не было учтено, что у участников закупки также может иметься опыт разработки документов территориального планирования на всю территорию муниципальных районов (СТП) или отдельных поселений (ГП), территория которых в настоящее время преобразована или подлежит преобразованию в муниципальный или городской округ.

Нормативные документы, регламентирующие разработку документов территориального планирования и градостроительного зонирования, были разработаны до введения понятия «городского округа» как объединения нескольких населенных пунктов — до апреля 2017 г. в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о местном самоуправлении городским округом считалось городское поселение, которое не входит в состав муниципального района.

Следовательно, в основном они оперируют понятиями «городское поселение» и «сельское поселение», а также устанавливают нормативы относительно конкретных видов населенных пунктов, а не в зависимости от статуса муниципального образования, в которые территории данных населенных пунктов были объединены. Такие документы не содержат указаний на различный порядок разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования в зависимости от статуса муниципального образования.

Так ГП и ПЗЗ, как на территории городских и сельских поселений, так и на территории городских и муниципальных округов, разрабатываются в соответствии со следующими нормативными документами:

- приказ Минрегиона России от 26 мая 2011 г. № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»;
- СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89;
- СП 476.1325800.2020. Свод правил. Территории городских и сельских поселений. Правила планировки, застройки и благоустройства жилых микрорайонов и др.

Данные документы применяются одинаково как к территории отдельного поселения, так и к территории городского или муниципального округа, который образуется в том числе объединением территорий городских и сельских поселений.

Аналогично, порядок согласования документов территориального

планирования регламентируется приказом Минэкономразвития России от 21 июля 2016 г. № 460 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования». Данный порядок также не содержит норм, из которых следует, что ГП муниципального округа согласуется в отдельном порядке, отличающемся от согласования ГП поселения или городского округа.

Таким образом, ГрК РФ и иными нормативными актами предусмотрен единый порядок разработки ГП и ПЗЗ для территорий муниципальных образований с любым статусом — будь то поселение, городской округ или муниципальный округ, что подтверждают также вышеуказанные ссылки в техническом задании на нормы, предусмотренные для разработки ГП и ПЗЗ поселения и городского округа.

При разработке ПЗЗ, независимо от статуса муниципального образования, подрядчиком анализируется территория проектирования, учитываются особенности территории, информация об имеющейся застройке и иные сведения. Ранее разработанные документы, в том числе на части территории проектирования, учитываются при разработке, но независимо от статуса муниципального образования разрабатывается всегда принципиально новый документ. Возможность «объединения» ранее разработанных документов территориального планирования и градостроительного зонирования в один при объединении территории не предусмотрена ни для каких муниципальных образований.

Параметры застройки территории также не определяются статусом муниципального образования, они определяются видом населенного пункта, численностью населения и особенностью территории — в соответствии с нормативными документами.

Застройка населенной территории осуществляется в соответствии с СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*. В соответствии с наименованием данного документа и согласно пункту 1.1 свод правил распространяется на проектирование новых и развитие существующих городских и сельских населенных пунктов, и иных территорий муниципальных образований на территории Российской Федерации.

Таким образом, данный документ распространяется на застройку городских и сельских поселений и территорию иных муниципальных образований (независимо от их статуса). Кроме того, в соответствии с

примечаниями, введенными приказом Минстроя России от 09 июня 2022 г. № 473/пр (пункт 1.3) применение термина «городские и сельские поселения» в данном своде правил расширено до муниципальных образований, включающих городские округа и городские и сельские поселения, муниципальные округа, а также городские и сельские населенные пункты. Никаких отдельных норм относительно застройки тех или иных муниципальных образований в своде правил нет. Таким образом, параметры застройки не разграничиваются в зависимости от статуса муниципального образования, на которое разрабатывается градостроительная документация.

Согласно данному документу, параметры застройки зависят в том числе от статуса населенного пункта. Вместе с тем, и городские и сельские населенные пункты могут располагаться на территориях муниципальных образований с разными статусами — как городских и сельских поселений, так и городских и муниципальных округов.

Так в соответствии с частью 2 статьи 2 Закона № 73-КЗ в состав территории Пожарского муниципального округа входят населенные пункты: поселок городского типа Лучегорск, села Алчан, Бурлит, Верхний Перевал, Губерово, Емельяновка, Знаменка, Игнатьевка, Каменушка, Красный Яр, Ласточка, Нагорное, Никитовка, Новостройка, Олон, Охотничий, Пожарское, Светлогорье, Соболиный, Совхоз Пожарский, Стрельниково, Федосьевка, Ясневый, железнодорожная станция Буйневич.

Таким образом, параметры застройки и нормативы расположения тех или иных объектов регионального и местного значения не зависят от статуса муниципального образования, а зависят от характеристик проектируемой территории, вида населенного пункта, численности населения.

Ограничение принимаемого к оценке опыта работ видом муниципального образования (муниципальный округ) не соответствует цели выявления наиболее квалифицированного участника, способного наиболее качественно и в срок выполнить работы по предмету контракта, так как: 1) разработка документов территориального планирования и градостроительного зонирования является сопоставимой с предметом контракта независимо от статуса муниципального образования; 2) территория муниципального округа не является специфической или с технической точки зрения более сложной, чем, например, территория городского округа.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для

обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Таким образом, принцип добросовестной конкуренции подразумевает не только обеспечение возможности для всех участников фактически подать заявки, но и формирование порядка оценки таким образом, чтобы каждый участник на равных условиях мог стать победителем, в части оценки квалификации — получить объективную оценку квалификации в соответствии с обозначенными показателями оценки, в части оценки по спорному показателю — получить оценку всего имеющегося опыта работ, сопоставимого с предметом контракта.

Порядок оценки установленный заказчиком не соответствует вышеуказанным принципам.

Тем самым заказчик допустил нарушение части 1 статьи 34 и части 5 статьи 43 Закона № 44-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 107 Закона 44-ФЗ лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отсутствия состава административного правонарушения.

Согласно представленным документам и сведениям, ответственным должностным лицом является <...>

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 7.30, 24.5, 29.9, 29.10 КоАП РФ,

ОПРЕДЕЛИЛА:

Производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1.4 статьи 7.30 КоАП РФ, в отношении должностного лица Администрации Пожарского муниципального округа Приморского края <...> прекратить в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

В соответствии с частью 1 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу в вышестоящий орган, либо в суд в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Руководитель

<...>

