

**РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ (РАБОТ, УСЛУГ)
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Бильдейко Алексей Александрович

*начальник отдела прокуратуры Брестской области по надзору
за исполнением законодательства и законностью правовых актов,
ул. Фомина, 15, 224005 Брест, Беларусь, procuraturabrest@tut.by*

Аннотация. В статье проанализированы этапы развития законодательства об административной ответственности за нарушение порядка осуществления государственных закупок товаров (работ, услуг). Изначально административная ответственность в сфере государственных закупок была дифференцирована за различные по своей сути нарушения, однако через непродолжительный период начался процесс уменьшения количества составов правонарушений (до одного). В дальнейшем меры административной ответственности за нарушение порядка осуществления государственных закупок товаров (работ, услуг) были вновь существенно дифференцированы, и в настоящее время в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрено девять составов таких правонарушений. Подобный законодательный подход соответствует принципу справедливости: за различные по характеру возможных негативных последствий нарушения предусмотрены разные меры административной ответственности.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, закупки, закупки товаров (работ, услуг), государственные закупки.

**DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT
OF GOODS (WORKS, SERVICES) IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

Aliaksei Bildzeika

*Head of Department of Office of the Prosecutor for Brest Region of Supervision
over Enforcement of the Law and Legality of Legal Acts, 15 Fomina Str.,
224005 Brest, Republic of Belarus, procuraturabrest@tut.by*

Abstract. The article analyzes the stages of development of legislation on administrative responsibility for violation of the procedure for public procurement of goods (works, services). Initially, administrative responsibility in the sphere of public procurement was quite differentiated for various violations, but after a short period the process of reducing the number of offenses (to one) began. Then administrative responsibility for violation of the procedure for the implementation of public procurement of goods (works, services) is again

significantly differentiated and at present the Code of Administrative Offenses of the Republic of Belarus provides for nine compositions of such offenses. Such a legislative approach is in compliance with the principle of fairness and different responsibilities are provided for the different substance of the possible negative consequences of the misconduct.

Keywords: administrative offense, administrative responsibility, procurement, procurement of goods (works, services), public procurement

В Республике Беларусь тема отдельные аспекты развития законодательства об административной ответственности в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг) затрагивались в трудах белорусских ученых Ю. А. Амельчени, О. А. Бакиновской, А. В. Денисевича. Правильное осмысление истории развития административной ответственности в сфере госзакупок имеет немаловажное значение для определения путей дальнейшего развития данного института.

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 1984 г. не предусматривал административную ответственность за нарушения законодательства в сфере государственных закупок, в том числе ввиду того, что в период его действия данная сфера детально не регулировалась.

С 1 декабря 2006 г. вступили в силу изменения в подп. 1.1 п. 1 и подп. 2.1 п. 2 Указа Президента Республики Беларусь от 16 января 2002 г. № 40 «О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений» (далее – Указ № 40). В данном нормативном правовом акте впервые в Республике Беларусь установлена административная ответственность за нарушения порядка осуществления государственных закупок. При этом ответственность предусматривалась как для физических лиц, так и для субъектов хозяйствования.

Так, ч. 2–4 подп. 1.1 п. 1 Указа № 40 была установлена ответственность юридических лиц (за исключением бюджетных организаций) и индивидуальных предпринимателей за осуществление государственных закупок без применения установленного в законодательных актах порядка выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) в зависимости от стоимости закупаемых товаров (работ, услуг): от 30 до 1000 базовых величин (часть вторая), от 1000 до 8000 (часть третья), 8000 и более (часть четвертая).

Частями первой-восьмой подп. 2.1 п. 2 Указа № 40 предусматривалась ответственность должностных лиц и индивидуальных предпринимателей за различные виды нарушений в сфере государственных закупок:

- осуществление государственных закупок без применения установленных в законодательных актах видов процедур закупок;

- выбор поставщика (подрядчика, исполнителя) без согласования с Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь в случаях, установленных в законодательных актах;
- выбор поставщика (подрядчика, исполнителя) без согласования в случаях, установленных в законодательных актах;
- допуск юридических и физических лиц к участию в конкурсе без согласования их участия с комиссией по повышению конкурентоспособности экономики в случаях, установленных в законодательных актах;
- государственная закупка медицинской техники, изделий медицинского назначения и лекарственных средств без рассмотрения и утверждения результатов проведенных процедур закупок в порядке, установленном в законодательных актах;
- государственная закупка высоких технологий и дорогостоящего оборудования без проведения научно-технической экспертизы в случаях, установленных в законодательных актах;
- проведение процедур закупок без оформления задания на государственную закупку, конкурсного приглашения, конкурсных документов, справки о процедуре закупки, запроса ценовых предложений, конкурентного листа в случаях, установленных в законодательных актах;
- проведение конкурса без соблюдения установленных в законодательных актах требований к размещению конкурсного приглашения и сведений о его результате.

Таким образом, на первоначальном этапе регулирования ответственность за нарушения законодательства при осуществлении государственных закупок была достаточно дифференцирована (предусматривалось восемь различных составов правонарушений для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, также была установлена ответственность юридических лиц). При этом вступивший в силу с 1 марта 2007 г. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2003 г. (далее – КоАП 2003 г.) также предусматривал административную ответственность за нарушения законодательства в сфере государственных закупок. Так, ч. 3 ст. 11.16 КоАП 2003 г. была предусмотрена ответственность за нарушение индивидуальным предпринимателем или должностным лицом установленного порядка организации закупок за счет средств бюджета либо государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондов. Данная норма действовала с 1 марта 2007 г. до 22 февраля 2010 г., то есть почти три года, вместе с тем согласно сведениям, содержащимся в Едином государственном банке данных о правонарушениях (далее – ЕГБДП), она за указанный период времени ни разу не применялась.

В дальнейшем начался процесс уменьшения количества составов административных правонарушений в сфере государственных закупок.

Указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2008 г. № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь» с 20 января 2009 г. внесены изменения в подп. 2.1 п. 2 Указа № 40, которым ответственность в сфере государственных закупок предусматривалась только в одной части (первой) вышеуказанного подпункта. Диспозиция данной нормы (нарушение должностным лицом или индивидуальным предпринимателем требований законодательства о государственных закупках) являлась полностью бланкетной, то есть ответственность предусматривалась за любое нарушение в данной сфере. За подобные деяния предусматривалась ответственность в виде штрафа в размере от 10 до 50 базовых величин, то есть за любое нарушение, даже связанное исключительно с оформлением документации при осуществлении закупки, не могло быть назначено взыскание в виде штрафа в размере менее 10 базовых величин, что не соответствовало принципу соразмерности наказания содеянному.

В соответствии с подстрочным примечанием к приложению к Указу Президента Республики Беларусь от 1 марта 2007 г. № 116 «О некоторых вопросах правового регулирования административной ответственности» подп. 1.1 п. 1 Указа № 40 действовал до вступления в силу Закона Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам уголовной и административной ответственности» (до 23 февраля 2010 г.), который внес изменения и дополнения в КоАП 2003 г. Таким образом, с февраля 2010 г. ответственность юридических лиц за нарушения порядка осуществления государственных закупок в Республике Беларусь отменена и в последующем, в том числе в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 г. (далее – КоАП 2021 г.), не устанавливалась.

Также с вышеуказанным Законом Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. изменена редакция ст. 11.16 КоАП 2003 г. (изменения вступили в силу с 23 февраля 2010 г.). Вышеуказанная статья дополнена ч. 4, предусматривающей ответственность за четыре группы альтернативных деяний:

1. Не предусмотренное законодательством ограничение должностным лицом или индивидуальным предпринимателем доступа поставщиков (подрядчиков, исполнителей) к участию в процедуре государственной закупки, в том числе посредством несоблюдения правил размещения информации о государственных закупках.

2. Иное нарушение порядка выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении государственных закупок на территории Республики Беларусь.

3. Изменение должностным лицом заказчика (уполномоченной организации) или индивидуальным предпринимателем условий договора на государственную закупку, если иное не предусмотрено актами законодательства, которое влечет дополнительное расходование средств из республиканского и (или) местных бюджетов, в том числе государственных целевых бюджетных фондов, а также государственных внебюджетных фондов, либо уменьшение количества закупаемых товаров (объема выполняемых работ, оказываемых услуг) или ухудшение их качества.

4. Уклонение руководителями государственных заказчиков от заключения государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд в случае, когда заключение таких контрактов (договоров) является обязательным.

Из названных правонарушений только второе может быть истолковано как таковое при непроведении процедур государственных закупок [1]. При этом четвертая группа деяний не относилась к сфере госзакупок, а касалась совершенно иного правового института – договора поставки для государственных нужд.

Санкция ч. 4 ст. 11.16 КоАП 2003 г. в вышеуказанной редакции предусматривала штраф в размере от 10 до 50 базовых величин. При этом нормы подп. 2.1 п. 2 Указа № 40 продолжали действовать и фактически в период с 23 февраля 2010 г. по 21 января 2014 г. ответственность за нарушение порядка осуществления государственных закупок в Республике Беларусь предусматривалась в двух вышеуказанных нормативных правовых актах (фактически аналогичные действия с абсолютно аналогичной санкцией). Следует отметить, что за указанный период действия двух нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность за нарушения в сфере государственных закупок (почти четыре года), по ч. 4 ст. 11.16 КоАП 2003 г. согласно сведениям, содержащимся в едином государственном банке данных о правонарушениях, к административной ответственности привлечено 7 лиц.

При этом в ряде случаев лица, допустившие нарушения законодательства о государственных закупках, привлекались к административной ответственности по иным частям ст. 11.16 КоАП 2003 г. Так, ГУП ЖКХ в феврале 2010 г. размещено приглашение к процедуре закупки (открытые торги по упрощенной системе) в ИС «Тендеры». При этом ГУП ЖКХ к рассмотрению приняты отдельные заявления об участии в открытых торгах, поступившие от претендентов до разме-

щения вышеуказанного извещения об их проведении. Органами Комитета государственного контроля Республики Беларусь в действиях должностных лиц ГУП ЖКХ усмотрены признаки правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 11.16 КоАП 2003 г. (незаконное получение средств бюджета), и они были привлечены к административной ответственности [2, с. 69]. При этом в научной литературе отмечается, что специальная административно-деликтная норма детализирует какой-либо признак основного состава правонарушения (в том числе общественной значимости предмета правонарушения и др.) и при конкуренции общей и специальной нормы применяется норма специальная [3, с. 47–48], в связи с чем, представляется, действия должностных лиц ГУП ЖКХ должны были квалифицироваться по ч. 4 ст. 11.16 КоАП 2003 г.

С 24 января 2016 г. состав правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 11.16 КоАП 2003 г., стал полностью формальным, так как за часть нарушений законодательства о государственных закупках, повлекших определенные негативные последствия, ответственность выделена в ч. 5 вышеуказанной статьи. Кроме того, по сравнению с ранее действовавшей нормой круг субъектов административной ответственности по ч. 4 ст. 11.16 КоАП 2003 г. в новой ее редакции расширен за счет членов комиссии, созданной для проведения процедуры государственной закупки [4, с. 9].

Частью 5 ст. 11.16 КоАП 2003 г. установлена ответственность за действия, предусмотренные ч. 4 данной статьи, совершенные:

1. повторно в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения;

2. *и (или)* повлекшие (при отсутствии в этих деяниях состава преступления):

2.1. дополнительное расходование средств из республиканского и (или) местных бюджетов, в том числе государственных целевых бюджетных фондов, а также из государственных внебюджетных фондов;

2.2. уменьшение количества закупаемых товаров (объема выполняемых работ, оказываемых услуг);

2.3. изменение в сторону уменьшения комплектации закупаемых товаров;

2.4. снижение параметров и технических характеристик товаров;

2.5. увеличение затрат по их эксплуатации (использованию);

2.6. иное ухудшение качественных характеристик товаров.

С 1 марта 2021 г. вступил в силу КоАП 2021 г., в котором административная ответственность за нарушение порядка осуществления государственных закупок товаров (работ, услуг) предусмотрена в девяти

частях (ст. 12.9 КоАП 2021 г.). При этом ч. 9 ст. 12.9 КоАП 2021 г. предусматривает ответственность за те же нарушения, за которые предусматривалась ответственность в ч. 5 ст. 11.16 КоАП 2003 г. Таким образом, фактически ч. 4 ст. 11.16 КоАП 2003 г. «разделилась» на 8 частей (ч. 1–8 ст. 12.9 КоАП 2021 г.). На первый взгляд может показаться, что такое количество составов административных правонарушений в сфере государственных закупок является значительным. Однако следует иметь в виду, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях за противоправные деяния только в сфере закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд ответственность предусмотрена за 85 составов административных правонарушений, в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях – за 18 составов [5, с. 54]. Таким образом, динамика реформирования законодательства об административной ответственности в указанных странах показывает отчетливую тенденцию, направленную на увлечение количества составов правонарушений в сфере публичных закупок [6, с. 107].

По указанной причине, а также в связи с тем, что практически в любом государстве действуют жесткие механизмы контроля и защиты рационального использования бюджетных средств, нельзя согласиться с мнением, что формальные нарушения, не влекущие дополнительных расходов источника финансирования и не влекущих расходование средств бюджета на иные цели, нежели заявленные, не могут являться основанием для применения санкций, если в них не усматриваются коррупционные явления [7, с. 84]. Вместе с тем, безусловно, важна своевременная (при необходимости устранения противоречий и пробелов) корректировка законодательства, регламентирующего процедурные аспекты осуществления закупок, а также наличие и использование в полной мере механизма освобождения от административной ответственности в случае самостоятельного выявления и исправления ошибок заказчиком (организатором) [8, с. 181].

Из изложенного можно сформулировать следующие выводы.

Изначально административная ответственность за нарушение порядка осуществления государственных закупок в Республике Беларусь была достаточно дифференцирована за различные по своей сути правонарушения, однако не предусматривалась более строгая ответственность за нарушения, совершенные повторно в течение года после наложения взыскания и (или) повлекшие негативные последствия (материальный состав).

Через непродолжительный период времени начался процесс уменьшения количества составов (до одного) административных правона-

рушений в сфере государственных закупок. При этом почти четыре года действовали два нормативных правовых акта (Указ № 40 и КоАП 2003 г.), устанавливающие ответственность за нарушения в сфере государственных закупок.

С 24 января 2016 г. административная ответственность за нарушения в сфере государственных закупок установлена в двух частях ст. 11.16 КоАП 2003 г. (один состав формальный, второй – формальный в части признака повторности и материальный в части наступления определенных негативных последствий).

С 1 марта 2021 г. административная ответственность за нарушение порядка осуществления государственных закупок товаров (работ, услуг) вновь существенно дифференцирована и в настоящее время предусматривается девять составов таких правонарушений.

Следовательно, пройдя четыре этапа развития, институт административной ответственности в Республике Беларусь «вернулся» к первоначальному законодательному подходу, согласно которому с точки зрения реализации принципа справедливости различные по сути и характеру негативных последствий нарушения разделены на значительное количество (девять) составов правонарушений, за которые предусмотрены разные меры административной ответственности.

Список цитированных источников

1. Амелъчяня, Ю. А. Вопросы ответственности за нарушение законодательства о закупках [Электронный ресурс]: [по состоянию на 29.05.2012 г.] / Ю. А. Амелъчяня, О. А. Бакиновская // КонсультантПлюс.Беларусь / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2021.
2. Иванов, С. Административная и уголовная ответственность за нарушение процедуры государственных закупок / С. Иванов // Право и бизнес. Библиотечка журнала «Юрист». – 2015. – № 7. – С. 67–82.
3. Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право: в 2 ч. / Л. М. Рябцев [и др.]; под ред. Л. М. Рябцева, О. И. Чуприс. – Минск: Вышэйш. шк., 2017. – Ч. 1: Административно-деликтное право. – 327 с.
4. Амелъчяня, Ю. А. Правовое регулирование государственных закупок / Ю. А. Амелъчяня, О. А. Бакиновская. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2017. – 149 с.
5. Бильдейко, А. А. Административная ответственность за нарушения законодательства о государственных закупках: пути законодательного совершенствования / А. А. Бильдейко // Право.by. – 2020. – № 3. – С. 53–59.
6. Юрицин, А. Е. О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок / А. Е. Юрицин, Ю. Б. Лавров // Вестн. Омской юрид. акад. – 2017. – Т. 14. – № 4. – С. 105–108.
7. Несмашный, В. Ю. Актуальные проблемы правового регулирования процедур государственных закупок Республики Беларусь: системные недостатки регулирования правовых последствий злоупотреблений на рынке закупок / В. Ю. Несмашный // Материалы IV Межд. форума «Государственные закупки: опыт организации и прове-

дения и перспективы межгосударственного сотрудничества» / под ред. Б. Н. Паньшина. – Минск: б. и., 2010. – С. 81–85.

8. Денисевич, А. В. Предупреждение (профилактика) административных правонарушений в экономической сфере / А. В. Денисевич. – Минск: Право и экономика, 2016. – 432 с.

УДК 347.9

О БУДУЩЕМ НАДЗОРНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

Борисова Елена Александровна

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского процесса, юридический факультет,
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет
имени М. В. Ломоносова», Ленинские горы, д. 1, стр. 13 (4-й учебный корпус),
ГСП-1, 119991 Москва, Российская Федерация, eaborisovaea@gmail.com*

Аннотация. В статье на основе анализа имеющихся в зарубежных правовых порядках (Англии, Германии, Испании, Норвегии, Португалии) процедур «прямой кассации», «обжалования в интересах закона» рассматриваются пути развития норм ГПК РФ, АПК РФ о надзорном производстве, оценивается возможность активизирования деятельности Президиума Верховного Суда РФ по проверке законности судебных постановлений по гражданским делам, повышения эффективности судебной защиты гражданских прав. Автор приходит к выводу о возможности дальнейшего совершенствования деятельности Президиума Верховного Суда РФ, о необходимости принимать во внимание множественность проверочных инстанций при построении теоретико-практической модели новых судебных процедур надзорного производства, а также учитывать цель (защита гражданских прав) и задачи (укрепление законности и правопорядка) гражданского судопроизводства.

Ключевые слова: кассация, надзорное производство, Верховный Суд, законность, гражданское судопроизводство.

ON THE FUTURE OF SUPERVISORY REVIEW PROCEEDINGS IN CIVIL CASES

Elena A. Borisova

*Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Civil Procedure,
Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory,
Building 13 (4th Academic Building), GSP-1,
119991 Moscow, Russian Federation, eaborisovaea@gmail.com*

Abstract. On the basis of analysis of available in foreign legal orders (England, Germany, Spain, Norway, Portugal) procedures of «direct cassation», «appeal in the interests of the law» the ways of development of norms of the Civil Procedural