



УДК 346.7

DOI: 10.24412/2076-9113-2026-161-7-15

Ю. А. Амелъченя

Национальный центр законодательства
и правовой информации Республики Беларусь,
Минск, Беларусь,
amelchenya@center.gov.by

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ИНСТИТУТ В ПРАВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Аннотация. Целью статьи является: уяснение отраслевой принадлежности государственных закупок как объекта правового регулирования; уточнение отношений, регулируемых законодательством о государственных закупках; научное осмысление распространения законодательства о государственных закупках на отношения, не входящие в круг регулируемых таким законодательством. В статье приведены подходы к природе государственных закупок, их отраслевой принадлежности и аргументирован их межотраслевой характер. Выделены группы общественных отношений, которые охватывает институт государственных закупок: бюджетные отношения, отношения управленческого, организационного и частноправового характера.

Ключевые слова: государственные закупки; межотраслевой институт; правовой режим государственных закупок; право Евразийского экономического союза; заказчик; закупки.

UDC 346.7

DOI: 10.24412/2076-9113-2026-161-7-15

Yu. A. Amelchenya

National Center of Legislation
and Legal Information of the Republic of Belarus,
Minsk, Belarus,
amelchenya@center.gov.by

PUBLIC PROCUREMENT AS AN INTERSECTORAL INSTITUTION IN BELORUSSIAN LAW

Abstract. The purpose of the article is: to clarify the sectoral affiliation of public procurement as an object of legal regulation; to clarify the relations regulated by legislation on public procurement; scientific understanding of the extension of legislation on public procurement to relations not included in the circle regulated by such legislation. The article presents approaches to the nature of public procurement, their industry affiliation and their cross-sectoral nature. The groups of public relations that the institute of public procurement covers are highlighted: budgetary relations, managerial, organizational and private law relations.

Keywords: public procurement; intersectoral institute; legal regulation of public procurement; Eurasian economic union law; contracting authority; procurement.

Введение

Отношения, составляющие систему государственных закупок, разнообразны: наряду с процедурными правилами их организации и проведения присутствуют частноправовые отношения, наличествует публично-правовой элемент, опосредованный фактом использования бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов для приобретения товаров (работ, услуг). В этой связи в доктринальном значении важно определить место государственных закупок в системе права — какие именно отношения охвачены соответствующим правовым регулированием. Кроме того, тенденции развития национального законодательства о государственных закупках свидетельствуют о распространении его действия на иные отношения. Целью настоящей статьи является уяснение отраслевой принадлежности государственных закупок как объекта правового регулирования; уточнение отношений, регулируемых законодательством о государственных закупках; научное осмысление распространения законодательства о государственных закупках на отношения, не входящие в круг регулируемых таким законодательством.

Методы исследования

В исследовании применяются системный и сравнительно-правовой методы.

Анализ существующих подходов к решению поставленной проблемы, степень научной разработанности темы

Признаваемая научным сообществом разнородность отношений в сфере государственных закупок послужила предпосылкой для различных подходов исследователей к их природе. Среди них можно выделить рассмотрение государственных закупок как элемента сферы публичного права (административной процедуры или специального финансового механизма); элемента сферы частного права (совокупности гражданско-правовых сделок); как социального явления двойственной природы.

В рамках первого подхода государственные закупки выступают публичным институтом [6, с. 49; 13, с. 43]. По мнению ряда ученых, в таком случае они представлены административными процедурами, включающими стадии планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения и исполнения контрактов [10, с. 8]. Другие исследователи считают государственные закупки частью бюджетной политики государства [1, с. 8] и институтом финансового права [10, с. 8; 12, с. 8].

Для второго подхода характерно рассматривать процесс определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) как совокупность гражданско-правовых сделок, направленных на предоставление физическим и юридическим лицам права удовлетворить государственные нужды [7, с. 8]. Некоторые исследователи (например, В. А. Анисимов, А. В. Демкина) обратили внимание на гражданско-правовое содержание процедур государственных закупок в разных аспектах.

Ученые, придерживающиеся третьего подхода, отстаивают двойственный характер отношений, возникающих в сфере государственных закупок (Е. П. Чорновол [11], О. И. Дерюшева [4, с. 194–197]), но расходятся во взглядах, какой из элементов государственных закупок является публично-правовым.

Плюрализм мнений относительно правовой природы отношений в сфере государственных закупок, соотношения и роли в них публичных и частных элементов привел к тому, что в теории государственных закупок отсутствует единый подход к их отраслевой принадлежности.

Основное исследование

Для государственных закупок представляется бесспорным наличие норм разных отраслей права, в первую очередь гражданского, бюджетного, административного, регулирующих взаимосвязанные родственные отношения¹ «через их сложную взаимосвязь и иерархическую интеграцию»², где «сочетаются

¹ Рагулин А. В. «Профессиональные права адвоката-защитника»: формулирование определения понятия // Адвокатская практика. 2012. № 4. С. 21–25.

² Кикавец В. В., Цареградская Ю. К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации. М.: Проспект, 2024. 208 с.

публично-правовые и частноправовые элементы»³. В рассуждениях о месте государственных закупок в системе права наиболее верным видится их понимание как межотраслевого института, в рамках которого совокупность правил организована «вокруг одной главной идеи» [3, с. 313].

Такой межотраслевой институт охватывает следующие группы отношений.

1. **Бюджетные отношения:** публичное содержание ввиду задействования бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов для исполнения обязательств по оплате по договору государственной закупки; информационное обеспечение (взаимодействие электронных торговых площадок, далее — ЭТП); товарная биржа; государственная информационно-аналитическая система управления государственными закупками (далее — ГИАС) и автоматизированная система финансовых расчетов Министерства финансов Республики Беларусь [5, с. 4]); контроль за использованием таких средств, применение мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

2. **Отношения управленческого содержания:** организация процесса рассмотрения жалоб Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (далее — МАРТ) (ст. 52–53 Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-3 «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», далее — Закон); осуществление контроля в данной сфере и применение мер административной ответственности за нарушение законодательства о государственных закупках; наличие компетенции на включение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в список поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок [1, с. 111; 2]; наличие компетенции МАРТ на разъяснение законодательства о государственных закупках (ст. 10 Закона), обеспечение функционирования ГИАС и ЭТП (ст. 6, 20 Закона).

3. **Отношения организационного содержания.** Они охватывают планирование государственных закупок (ст. 19 Закона), виды процедур государственных закупок (ст. 18 Закона), правила их организации и проведения, требования к участникам процедур (ст. 16, 16-1, 29 Закона), требования к предмету государственной закупки и содержанию документов, опосредующих осуществление государственных закупок, к порядку ведения делопроизводства.

4. **Отношения частноправового содержания.** Они связаны с заключением, исполнением, изменением и расторжением договора государственной закупки, иных договоров, опосредующих осуществление государственных закупок (вспомогательные договоры), заключение которых предусмотрено законодательством для создания условий функционирования системы государственных закупок. Заметим, что заключение договора и преддоговорные отношения, опосредованные проведением процедур государственных закупок, отличает их структурирование в рамках гражданско-правового порядка заключения договора, подчиненного тем не менее законодательству о государственных закупках. Так, представляется,

³ Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. 282 с.

что правоотношения, возникающие в ходе конкурентных процедур государственных закупок, формируют сложный юридический состав — совокупность юридических фактов, необходимую для возникновения правовых последствий. Такой состав включает: 1) приглашение делать оферты в виде размещаемых заказчиком (организатором) на ЭТП документов для подготовки предложений участников; 2) оферту, представленную предложениями участников процедуры, в составе которой имеется заявление о согласии заключить договор; данное заявление квалифицируется как одностороннее юридически значимое действие; 3) условный акцепт заказчиком (организатором) предложения участника-победителя; 4) новую оферту в виде сформированного заказчиком проекта договора; условия оферты определены по результатам проведения процедуры государственных закупок, она связывает обе стороны (заказчика и участника-победителя) обязанностью заключить ее на основании добровольно принятого обязательства; 5) акцепт при подписании участником-победителем проекта договора на ЭТП электронной цифровой подписью. Заключение договора по результатам конкурентных процедур государственных закупок осуществляется при обеспечении конкуренции и действии антимонопольных требований к закупкам.

Ввиду вышеизложенного, по нашему мнению, нет необходимости применения норм Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее — ГК) о заключении договора по результатам проведения торгов (ст. 417–419 ГК) к отношениям, возникающим при проведении конкурентных процедур государственных закупок. Более того, мы полагаем, что необходимо изменение п. 5 ст. 417 ГК с установлением правила о неприменении правил о заключении договора по результатам проведения торгов, предусмотренных ГК, для договоров государственной закупки, подпадающих под действие законодательства о государственных закупках и регламентов операторов ЭТП (по аналогии с тем, как это реализовано в действующей норме ч. 3 п. 5 ст. 417 ГК применительно к заключению договоров на бирже в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность такой биржи, и (или) правилами, действующими на ней).

Кроме того, диалектическая связь проведенной процедуры государственной закупки и договора государственной закупки позволяет рассматривать условия предложения участника-победителя, а также условия, предложенные участником процедуры закупки из одного источника, в свете ст. 401-2 ГК как заверения в обстоятельствах с дальнейшим применением предусмотренных законодательством последствий.

Также группу частноправовых отношений составляют охранительные отношения, в которых реализуется защита прав и законных интересов участников отношений (ст. 51, 52–53, 56 Закона).

Обозначенные выше общественные отношения в сфере государственных закупок обладают общим признаком⁴ и преобразуются ввиду выполнения системой

⁴ Губарева А. В. Внешнеэкономическое право как межотраслевой институт российского права // Российский юридический журнал. 2013. № 6 (93). С. 145–150.

государственных закупок своего функционального назначения наряду с сопутствующими целями (экономическими, экологическими, социальными).

Вместе с тем выявлена и теоретически обоснована отличительная особенность государственных закупок, когда соответствующее законодательство применяется в отсутствие бюджетного финансирования и заказчика в значении, используемом в Законе, то есть когда формально условия применения законодательства о государственных закупках отсутствуют. Это возможно в силу ч. 2 п. 1 ст. 2 Закона, позволяющей распространять действие законодательства о государственных закупках на иные отношения.

К таким случаям относятся:

1. Указ Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2020 г. № 437 «О ведении лесного хозяйства и реализации древесины», устанавливающий обязательность применения законодательства о государственных закупках для юридических лиц, ведущих лесное хозяйство, если они используют при покупке плату за лесопользование, а также суммы пеней (пп. 1.8 п. 1 названного Указа).

2. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2024 г. № 1034 «О государственных закупках медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания», которым закреплены особенности осуществления государственных закупок на двухлетний период. Такие особенности содержат возможность заключения договора государственной закупки не заказчиком, а организатором из числа предусмотренных названным постановлением. Оплата по таким договорам организаторами за счет бюджетных средств не производится. Впоследствии отношения между заказчиками и организатором регулируются договором поставки или комиссии (поручения), заключаемым без проведения процедуры государственной закупки.

3. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 июня 2020 г. № 388 «Об обращении с отходами товаров и упаковки», на основании которого применяется законодательство о государственных закупках при закупках товаров (работ, услуг) для строительства (в том числе реконструкции, модернизации) объектов за счет денежных средств, поступающих на специальный счет государственного учреждения «Оператор вторичных материальных ресурсов».

Наличие названных случаев распространения законодательства о государственных закупках на иные отношения демонстрирует стремление законодателя к их регламентации по правилам государственных закупок. Подобная особенность национального правового регулирования государственных закупок ставит вопрос: сохраняются ли публичные элементы в указанных сферах, где отсутствует как бюджетное финансирование, так и сам «заказчик» в качестве получателя бюджетных средств?

Ответ очевиден: даже отсутствие бюджетного финансирования позволяет государственным закупкам функционировать, при этом сами государственные интересы при расширении сфер отношений, охватываемых законодательством

о государственных закупках, не искажаются. Вывод из данного тезиса следующий: государственные закупки как система самодостаточны, выстроены в русле обеспечения эффективности использования средств, приобретаемых товаров (работ, услуг).

Таким образом, в общем значении государственные закупки рассматриваются как межотраслевой институт, сочетающий частно- и публично-правовые нормы. В отсутствие бюджетного финансирования может тем не менее возникнуть специфика регулирования некоей сферы общественных отношений [9, с. 162], формирующая, по нашему мнению, «правовой режим регулирования» или «правовой режим государственных закупок», который состоит в том, что публично-правовые нормы (бюджетные) не применяются для регулирования таких отношений. Иными словами, для государственных закупок в отсутствие бюджетных средств специфика правового регулирования будет состоять в неприменении бюджетного законодательства для регулирования соответствующих отношений и неприменении мер ответственности за его нарушение (если законодательством не установлено иное), также нет необходимости предварительного резервирования бюджетных средств в их отсутствие.

В теоретическом осмыслении С. С. Алексеев отмечал, что правовой режим «может включать все способы, методы, типы, но в различном их сочетании»⁵ как особый порядок правового регулирования. При этом правовой режим очевидно санкционирован законодателем и может использоваться с применением различного правового инструментария [8, с. 80–81].

Особенность в виде появления правового режима государственных закупок непосредственно вытекает из норм права Евразийского экономического союза. В приложении № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Протокол о порядке регулирования закупок, п. 2), в содержании категорий «заказчик» и «закупки» закреплена компетенция государства-члена распространить в своем национальном законодательстве соответствующее регулирование на отношения, в которых отсутствует элемент публичности (бюджетно-правовые интересы), но при этом государственный интерес состоит в необходимости расходования иных, небюджетных средств по правилам законодательства о государственных закупках.

Результаты исследования

Государственные закупки можно определить как межотраслевой институт, охватывающий частно- и публично-правовые нормы. Распространение предписаний законодательства о государственных закупках на отношения, для которых нехарактерно использование бюджетных средств, формирует

⁵ Алексеев С. С. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов // Библиотека юриста. URL: <https://web.archive.org/web/20090124013003/http://lawbook.by.ru/theory/alexeev/cont.shtml> (дата обращения: 27.05.2025).

«правовой режим государственных закупок». Целесообразность такого режима обусловлена содержанием правового регулирования государственных закупок, обеспечивающего системность при проведении процедур, транспарентность размещаемой по процедурам информации, более высокий стандарт защиты прав потенциальных участников и участников процедур государственных закупок, неизменность определенных условий договора государственной закупки, ответственность (если законодательством не установлено иное), наличие мер, исключающих коррупционные проявления, способствующих эффективности использования средств, создающих условия для конкуренции и исключающих субъективные неадминистрируемые требования к участникам процедур, к предмету государственной закупки. Благодаря аргументированному «правовому режиму государственных закупок» пределы правового регулирования нормами государственных закупок как межотраслевого института расширяются за счет охвата отношений, которые изначально не подпадают под действие последнего.

Список источников

1. Амелъчя Ю. А. Система договоров в сфере государственных закупок. Минск: Колорград, 2021. 343 с.
2. Беляева О. А. Деловая репутация участников корпоративных закупок в контексте реестра недобросовестных поставщиков // Журнал российского права. 2018. № 4 (256). С. 54–63.
3. Бертель Ж.-Л. Общая теория права / под общ. ред. В. И. Даниленко. М.: Nota Bene, 2000. 576 с.
4. Дерюшева О. И., Железнякова Е. А. Гражданско-правовые основы закупок товаров, выполнения работ и оказания возмездных услуг для нужд уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2024. № 3 (231). С. 194–197.
5. Запольский А. В. Развитие системы государственных закупок в Республике Беларусь: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Минск, 2023. 23 с.
6. Коновалова З. А. Проблемы правового регулирования в сфере закупок // Проблемы экономики и юридической практики. 2024. Т. 20, № 3. С. 45–50.
7. Курц Н. А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2013. 24 с.
8. Соловьева О. А. Партиципативное управление как особый административно-правовой режим предпринимательской деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9 (106). С. 80–89.
9. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов; 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 495 с.
10. Фамиева К. И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Челябинск, 2014. 21 с.
11. Чорновол Е. П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и Экономика. 2015. № 4.

12. Юдин В. А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. М., 2021. 22 с.

13. Юдин В. А. Контрактная система в сфере закупок как средство обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2021. № 5. С. 42–46.

References

1. Amelchenya Yu. A. Sistema dogovorov v sfere gosudarstvennyh zakupok. Minsk: Kolorgrad, 2021. 343 s.

2. Belyaeva O. A. Delovaya reputatsiya uchastnikov korporativnyh zakupok v kontekste reestra nedobrosovestnyh postavshnikov // Zhurnal rossijskogo prava. 2018. № 4 (256). S. 54–63.

3. Berzhel Zh.-L. Obshhaya teoriya prava / pod obshh. red. V. I. Danilenko. M.: Nota Bene, 2000. 576 s.

4. Deryusheva O. I., Zheleznyakova E. A. Grazhdansko-pravovye os-novy zakupok tovarov, vypolneniya rabot i okazaniya vozmezdnyh uslug dlya nuzhd ugolovno-ispolnitelnoj sistemy Rossijskoj Federatsii // Agrarnoe i zemelnoe pravo. 2024. № 3 (231). S. 194–197.

5. Zapolskij A. V. Razvitie sistemy gosudarstvennyh zakupok v Respublike Belarus: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.05. Minsk, 2023. 23 s.

6. Konovalova Z. A. Problemy pravovogo regulirovaniya v sfere zakupok // Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki. 2024. T. 20, № 3. S. 45–50.

7. Kurts N. A. Zaklyuchenie dogovorov o gosudarstvennyh i muni-tsipalnyh zakupkah: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.03. M., 2013. 24 s.

8. Solovyeva O. A. Partisipativnoe upravlenie kak osobyj ad-ministrativno-pravovoj rezhim predprinimatelskoj deyatelnosti // Ak-tualnye problemy rossijskogo prava. 2019. № 9 (106). S. 80–89.

9. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik / otv. red. V. D. Perevalov; 4-e izd., pererab. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2011. 495 s.

10. Famieva K. I. Administrativnye protsedury zakupok dlya gos-udarstvennyh i muni-cipalnyh nuzhd v usloviyah perehoda k kontraktnoj sisteme: avtoref. ... kand. yurid. nauk: 12.00.14. Chelyabinsk, 2014. 21 s.

11. Chornovol E. P. Ponyatie kontraktnoj sistemy Rossii v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i munitsipalnyh nuzhd // Pravo i Ekonomika. 2015. № 4.

12. Yudin V. A. Byudzheto-pravovaya priroda kontraktnoj sistemy v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i munitsipalnyh nuzhd: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.04. M., 2021. 22 s.

13. Yudin V. A. Kontraktная система в сфере закупок как средство обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2021. № 5. С. 42–46.

Статья поступила в редакцию: 18.09.2025;
одобрена после рецензирования: 18.10.2025;
принята к публикации: 05.11.2025.

The article was submitted: 18.09.2025;
approved after reviewing: 18.10.2025;
accepted for publication: 05.11.2025.