

**ДОГОВОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПКИ
И ДОГОВОР ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Амельчя Ю. А.

*кандидат юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник Национального центра законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь,
ул. Берсона, 1а, 220030 Минск, Беларусь,
aia_post@tut.by*

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные аспекты договора государственной закупки, выявляются его частноправовые и публично-правовые свойства. Автор обосновывает зависимость предмета и объекта договора государственной закупки от предмета государственной закупки и сопутствующих работ, услуг. Также рассмотрен новый для сферы государственных закупок договор жизненного цикла и выявлены его особенности.

Ключевые слова: договор государственной закупки; договор жизненного цикла; государственные закупки; условия договора.

**PUBLIC PROCUREMENT CONTRACT
AND LIFE-CYCLE CONTRACT IN THE LEGISLATION
OF THE REPUBLIC OF BELARUS**

Amelchenia Y.

*PhD in Law, Associate Professor,
Leading research fellow, National Center of Legislation
and Legal Research of the Republic of Belarus,
Bersona Str., 1a, 220030 Minsk, Belarus,
aia_post@tut.by*

Abstract. The article covers some aspects of public procurement contract, its civil law and public law features. The author identifies the dependence of the object of public procurement contract from subject matter of public procurement procedure and related works and services. The new type of public procurement contract – life cycle contract – is also analyzed and its features are identified.

Keywords: public procurement contract; life-cycle contract; public procurement; contract terms.

Действующее законодательство о государственных закупках в содержание правовой категории «государственная закупка» включает не только приобретение товаров (работ, услуг) полностью или частично за счет бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов получателями таких средств, но также отношения, связанные с исполнением договора государственной закупки (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», далее – Закон).

Тем самым правила выбора контрагента, а равно как и договорные обязательства подчиняются нормам законодательства о государственных закупках, включая цели и принципы регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Наличие специального регулирования законодательством о государственных закупках предопределяет отличительную особенность государственных закупок – удовлетворение государственных интересов при использовании публичных средств для приобретения товаров (работ, услуг) заказчиками (организаторами).

В то же время отношения в сфере государственных закупок регулируются не только нормами законодательства о государственных закупках, но также нормами гражданского, бюджетного законодательства, таможенного, валютного, административного, антимонопольного и иного законодательства. Такой разноотраслевой характер регулирования отношений привел к тому, что подходы к определению отраслевой принадлежности государственных закупок и договорных обязательств, возникающих вследствие проведения процедур государственных закупок, различны – от частного-правовых до публично-правовых.

По нашему мнению, наиболее предпочтительно понимание государственных закупок как межотраслевого института. В качестве аргументов в пользу данного тезиса приведем, во-первых, отнесение норм, регулирующих отношения в сфере государственных закупок, к нескольким различным отраслям права [1], во-вторых, общественные отношения в сфере государственных закупок разнородны, но обладают общим признаком [1], в частности, направленностью государственных закупок на обеспечение потребности в товарах

(работах, услугах) заказчиков при использовании, как правило, бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов. По содержанию такой межотраслевой институт является разновидностью «комплексных правовых институтов, возникающих на стыке смежных отраслей» [1].

Договорные обязательства, возникающие по результатам проведения процедур государственных закупок, также имеют отличительные признаки, которые обусловлены сущностью самого института государственных закупок. Именно влияние ряда смежных отраслей права на содержание договора государственной закупки предполагает его комплексность или «полиотраслевой характер воздействия норм» [2, с. 14-15].

Договор государственной закупки является одним из результатов проведения процедуры государственной закупки (ст. 1 Закона), точнее – ее позитивным результатом [3, с. 231] в том смысле, что посредством заключения договора становится возможной поставка товаров (выполнение работ, оказание услуг) и, как следствие, удовлетворение потребности заказчика в указанных объемах.

Иные результаты процедуры государственной закупки – ее отмена или признание несостоявшейся – достижению назначения государственной закупки и решению возложенных на заказчика задач не способствуют. И как правило, после признания процедуры несостоявшейся или ее отмены (кроме случая отмены по причине утраты необходимости в товарах (работах, услугах) на основании п. 3 ст. 27 Закона) проводится другая процедура.

С теоретической точки зрения договор государственной закупки – это теоретико-правовая конструкция, строящаяся на основе гражданско-правового договора конкретного типа, вида, разновидности, в том числе моделей смешанного и непоименованного договоров, обусловленных предметом государственной закупки, сформированная под влиянием частноправовых и публично-правовых элементов, находящихся в зависимости от вида процедуры государственной закупки, источника финансирования закупки товаров или распространения действия законодательства о государственных закупках на иные закупки товаров (работ, услуг),

подчиненная комплексному воздействию принципов правового регулирования обязательственных отношений, целей и принципов в сфере государственных закупок, имеющих наднациональный характер, и согласующаяся с правом Евразийского экономического союза (далее – Союз) [3, с. 221–222].

Тем самым договор государственной закупки отличаются:

1) содержание, в основе которого гражданско-правовой договор конкретного типа, вида, разновидности, в том числе модели смешанного и непоименованного договоров;

2) обусловленность предмета и объекта договора государственной закупки предметом государственной закупки;

3) влияние на договорные обязательства частноправовых и публично-правовых элементов, находящихся в зависимости от вида процедуры государственной закупки, источника финансирования закупки товаров (работ, услуг) или распространения действия законодательства о государственных закупках на иные закупки товаров (работ, услуг);

4) воздействие на договорные отношения принципов правового регулирования обязательственных отношений, целей и принципов в сфере государственных закупок, имеющих наднациональный характер;

5) согласованность правовой конструкции договора государственной закупки с правом Союза.

Рассмотрим приведенные отличительные свойства.

Публичный или государственный интерес в использовании бюджетных средств на нужды заказчиков для выполнения ими своих функций, послужил в свое время основанием для вывода о том, что договору, заключаемому по результатам процедур государственных закупок, присущи признаки публично-правового договора, административного договора, поскольку чаще всего для регулирования отношений по такому договору применяются нормы публичных отраслей права, в частности, бюджетного.

Действительно, в национальной правовой системе нормы бюджетного законодательства регулируют договорные отношения в части оплаты денежных обязательств по договору государственной закупки, и также применяется правило о том, что в случае расхож-

дения акта бюджетного законодательства с актом другой отрасли права, содержащим нормы по вопросам регулирования бюджетных отношений, применяются положения акта бюджетного законодательства, за некоторым исключением (п. 5 ст. 3 Бюджетного кодекса Республики Беларусь). Таким образом, установлен приоритет действия норм публичного права.

Более того, получатель бюджетных средств, он же заказчик в смысле ст. 1 Закона, должен в случае уменьшения распорядителем бюджетных средств размера ранее доведенных бюджетных ассигнований, приводящего к невозможности исполнения принятых бюджетных обязательств и заключенных договоров (соглашений), принять меры по корректировке указанных договоров (соглашений) по суммам, срокам и условиям выполнения (подп. 2.8 п. 2 ст. 82 Бюджетного кодекса Республики Беларусь).

Тем самым, если заключен договор государственной закупки и возникла ситуация, предусмотренная в подп. 2.8 п. 2 ст. 82 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, данная норма является безусловным основанием для изменения договора государственной закупки несмотря на то, что такое изменение допускается в случаях, установленных Законом или Советом Министров Республики Беларусь (п. 1 ст. 25 Закона).

Очевидно, что на договор государственной закупки оказывают влияние публично-правовые элементы по причине действия норм бюджетного законодательства, однако в то же время законодательство о государственных закупках Республики Беларусь прямо закрепляет регулирование отношений, в том числе договорных, в данной сфере Гражданским кодексом Республики Беларусь (п. 1 ст. 3 Закона), и по содержанию данный договор включает гражданско-правовые обязательства. Именно поэтому несмотря на то, что договор государственной закупки предназначен для обеспечения государственных интересов в широком смысле, ему присущи частноправовые элементы, к которым можно отнести двусторонний характер договора, его заключение в пользу сторон (могут быть исключения, например, вытекающие из модели организации государственных закупок, установленной Указом Президента Республики Беларусь от 23 декабря 2019 г. № 475 «Об обеспечении

деятельности бюджетных организаций»), консенсуальный характер (могут быть исключения, например, при заключении договора по результатам проведения процедуры закупки из одного источника, для которого требуется передача товара для подтверждения факта заключения договора), обязательность заключения договора (исключения, например, составляют случаи осуществления закупки из одного источника), относимость к договору присоединения (кроме случая, когда проводится закупка из одного источника, при которой условия договора взаимосогласовываются), возмездность.

Тем самым частноправовые элементы находятся в зависимости от вида процедуры государственной закупки. Кроме того, они также присущи договору государственной закупки независимо от источника финансирования (для государственных закупок, проводимых в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2020 г. № 437 «О ведении лесного хозяйства и реализации древесины» и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2022 г. № 869 «О государственных закупках медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания», предусмотрена необходимость проведения процедур государственных закупок даже в отсутствие бюджетного финансирования указанными в данных актах субъектами), а также в случае распространения действия законодательства о государственных закупках на иные закупки товаров (работ, услуг) (например, на закупки, проводимые в соответствии с п. 4 Положения о порядке закупок товаров (работ, услуг) за счет денежных средств, поступающих на специальный счет государственного учреждения «Оператор вторичных материальных ресурсов», утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 июня 2020 г. № 388 «Об обращении с отходами товаров и упаковки»).

Как представляется, влияние гражданского законодательства на обязательства по договору государственной закупки первично и бесспорно. Одна из причин этому – круг объектов, которые могут выступать в качестве предмета государственной закупки, содержательно совпадающих с объектами гражданских прав в ст. 128 ГК. В частности, это товары, работы и услуги, причем

Закон определяет содержание каждого из приведенных объектов (ст. 1 Закона).

Приведенным объектам присущи те или иные типы, виды, разновидности гражданско-правового договора, которые могут присутствовать в договоре государственной закупки унитарно или в совокупности, образуя модель смешанного договора, сочетающего элементы различных договоров, предусмотренных законодательством (п. 2 ст. 391 ГК).

Однако здесь необходимо сделать важную оговорку. Заказчик не может формировать предмет государственной закупки, а, следовательно, и предмет и объект договора государственной закупки, заключаемого по результатам процедуры государственной закупки, произвольно. Законом установлены правила формирования предмета государственной закупки, одно из которых предполагает, что заказчик в предмет государственной закупки включает однородные товары (работы, услуги) (критерий однородности определен в ст. 1 Закона – это относимость товаров (работ, услуг) к одному подвиду общегосударственного классификатора Республики Беларусь «Классификатор продукции по видам экономической деятельности»). Однако при наличии между товарами (работами, услугами) технологической и функциональной связи неоднородные товары (работы, услуги) могут быть включены в один предмет государственной закупки (п. 3 ст. 21 Закона).

Таким образом, предмет государственной закупки может быть сформирован в виде однородных товаров (работ, услуг), а также неоднородных, если между ними имеются указанные связи.

Следовательно, в зависимости от формирования заказчиком предмета государственной закупки будет определяться содержание последующих договорных обязательств и сама договорная конструкция того или иного типа, вида, разновидности или модель смешанного договора. В то же время, моделируя ситуацию, не исключаем, что предмет государственной закупки может быть сформирован таким образом, что договор государственной закупки, исходя из его содержания, потребует квалифицировать как непоименованный.

Помимо этого системный анализ законодательства о государственных закупках позволяет сделать вывод о том, что договор

государственной закупки может включать сопутствующие работы (услуги) (ст. 25 Закона в совокупности с подп. 1.8 п. 1 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 июня 2019 г. № 395 «О реализации Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)»), к которым, по нашему мнению, относятся упомянутые в абз. 8 п. 4 ст. 21 Закона, а именно, осуществление монтажа и наладки товаров, обучение лиц, осуществляющих обслуживание и (или) эксплуатацию товаров. Такие работы, услуги, если они установлены в описании предмета государственной закупки, впоследствии формируют договорные обязательства.

Учитывая изложенное, очевидно воздействие на договорные отношения как принципов правового регулирования обязательственных отношений, так и целей и принципов в сфере государственных закупок, имеющих наднациональный характер. Последний напрямую связан с такой отличительной чертой договора государственной закупки, как его согласованность с правом Союза. Причиной этому является, во-первых, тот факт, что цели и принципы в сфере государственных закупок в Законе сформулированы с учетом закрепленных в п. 1 ст. 88 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор). Во-вторых, норма п. 3 ст. 88 Договора предусматривает, что закупки в государствах-членах, в том числе в Республике Беларусь, осуществляются согласно приложению № 25 к Договору. Как следствие, Республика Беларусь при формировании национального законодательства должна следовать нормам приложения № 25 к Договору, включая его предписания относительно договорных обязательств.

Отдельно следует отметить появление в Законе с внесением в него изменений Законом Республики Беларусь от 31 января 2024 г. № 354-З «Об изменении Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», положений о договоре жизненного цикла (соответствующие нормы вступили в силу с 4 февраля 2024 г.). По определению, это договор, предметом которого являются приобретение товара или работы,

последующие обслуживание, ремонт и (или) эксплуатация в течение срока службы и (или) утилизация приобретенного товара или созданного в результате выполнения работы объекта. За счет подобного комплексного содержания, включающего различные виды объектов гражданских прав (товары, работы, услуги, в том числе сопутствующие), имеется правовая возможность формировать предмет государственной закупки, принимая во внимание не только стоимость товара (цена приобретения), но и стоимость всего его жизненного цикла (цена владения). Это, в свою очередь, обеспечивает эффективность системы государственных закупок, поскольку охватывается «весь жизненный цикл от определения потребности до окончания срока полезного использования объекта закупки по договору» [2, с. 14–15].

Договор жизненного цикла по существу является договором государственной закупки со специфическим комплексным предметом, смешанным договором (российские исследователи называют его «договором смешанного типа» [4, с. 36]), который включает в себя элементы различных договоров, предусмотренных законодательством, – поставки или выполнения работ, оказания услуг по техническому обслуживанию, работ по ремонту, работ по утилизации приобретенного товара или созданного в результате выполнения работы объекта.

Одновременно наряду с появлением в Законе категории «договор жизненного цикла» закреплены правила формирования предмета государственной закупки, устанавливающие, что требование об объединении неоднородных товаров (работ, услуг) только при наличии технологической и функциональной связи для договора жизненного цикла не применимо (п. 3 ст. 21 Закона). В то же время, учитывая продолжительный характер отношений, опосредуемых договором жизненного цикла (в том числе в случае, если он заключен с учетом абз. 3 п. 4 ст. 21 Закона), объективно необходимы дополнительные основания для изменения цены, предмета договора. В частности, предлагается дополнить подп. 1.8 п. 1 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 июня 2019 г. № 395 «О реализации Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь

«О государственных закупках товаров (работ, услуг)» абзацами следующего содержания:

- «изменения цены договора, заключенного в соответствии с абзацем третьим пункта 4 статьи 21 Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», не более чем на 15 процентов по отношению к предусмотренной договором цене при его заключении без изменения цены (тарифа) за единицу товара (работы, услуги), являющегося предметом договора;

- изменения предмета договора жизненного цикла в части последующего обслуживания, ремонта и (или) эксплуатации в течение срока службы и (или) утилизации приобретенного товара или созданного в результате выполнения работы объекта, а также цены договора жизненного цикла, если такие изменения невозможно было предусмотреть при проведении процедуры государственной закупки. Размер изменения цены договора должен быть подтвержден соответствующим расчетом поставщика (подрядчика, исполнителя)».

При этом очевидно, что все публично-правовые и частноправовые элементы, присущие договору государственной закупки, имеют отношение и к договору жизненного цикла.

В этой связи, поскольку различия между конструкцией договора государственной закупки и договора жизненного цикла строятся по предмету договора и производным от него договорным обязательствам, представляется, что договор жизненного цикла следует рассматривать как разновидность договора государственной закупки.

Таким образом, государственные закупки как межотраслевой институт регулируются как частноправовыми, так и публично-правовыми нормами, влияние которых испытывает и договор государственной закупки, заключаемый по результатам проведения процедур государственных закупок, отличающийся от иных договорных конструкций рядом свойств и обеспечивающий за счет таких свойств государственные интересы в широком смысле.

Предмет и объект договора государственной закупки находятся в зависимости от предмета государственной закупки и правил его формирования. Предметный критерий в договорных обяза-

тельствах положен в основу позиционирования в законодательстве договора жизненного цикла, для которого присущи все свойства договора государственной закупки, и который следует рассматривать как разновидность последнего.

Список использованных источников

1. *Губарева, А. В.* Внешнеэкономическое право как межотраслевой институт российского права [Электронный ресурс] / А. В. Губарева // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2023.

2. *Шмелева, М. В.* Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 5.1.3 / М. В. Шмелева ; Саратов. гос. юрид. акад. – Саратов, 2022. – 50 с.

3. *Амельченя, Ю. А.* Система договоров в сфере государственных закупок / Ю. А. Амельченя. – Минск : Колорград, 2021. – 344 с.

4. *Фрейдин, И. В.* Контракты жизненного цикла как инструмент государственно-частного партнерства / И. В. Фрейдин // Российское предпринимательство. – 2011. – № 10. – С. 33–38.