

## РАЗДЕЛ 2

# ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ И СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОГО, ХОЗЯЙСТВЕННОГО, СЕМЕЙНОГО, ТРУДОВОГО, ФИНАНСОВОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

---

УДК 346.7

### ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ МЕЖОТРАСЛЕВОГО ХАРАКТЕРА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

**Амельчя Юлиа Александровна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,*  
*ведущий научный сотрудник отдела исследований в области гражданского,*  
*экологического и социального права Института правовых исследований*  
*Национального центра законодательства и правовой информации*  
*Республики Беларусь*  
*aaa\_post@tut.by*

**Аннотация.** В статье изучен межотраслевой характер правового регулирования государственных закупок, научные подходы к определению места государственных закупок в системе права. Исследованы группы отношений, возникающих в сфере государственных закупок, которые соотнесены с компонентами системы государственных закупок, предложенной автором, в результате чего аргументировано позиционирование государственных закупок как межотраслевого института на стыке неоднородных отраслей права.

**Ключевые слова:** государственные закупки, межотраслевой институт, комплексный институт, система государственных закупок.

**Введение.** Уникальность государственных закупок как экономико-правового явления состоит в том, что, с одной стороны, для государства приоритетно удовлетворение потребностей в товарах (работах, услугах) за счет бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов. Коль скоро используются указанные средства, то и содержание правовых норм, обеспечивающих эффективность, целевой характер их использования, будет императивным, публично-правовым. Об этом также отмечается в отечественных исследованиях, посвященных вопросам административной ответственности за нарушения в сфере государственных закупок, родовым объектом которых «являются общественные отношения в области финансов» [1, с. 163].

С другой стороны, в силу действия ст. 3 Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» (далее – Закон) правовое регулирование отношений в сфере государственных закупок осуществляется, в первую очередь, нормами Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК), которые характеризуются диспозитивностью, хотя, согласимся, что в гражданском законодательстве присутствуют и императивные,

публичные нормы, предназначенные для выполнения «функций гражданского права как элемента системы права» [2, с. 47].

Само законодательство о государственных закупках построено на сочетании гражданско-правового и административно-правового метода регулирования. Последний проявляет себя при реализации Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (далее – МАРТ) контрольных функций, функций по рассмотрению жалоб и др. И, кроме того, национальное правовое регулирование выстроено с учетом международно-правовых актов, составляющих право Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

**Основная часть.** Разнородность отношений в сфере государственных закупок в доктрине привела к плюрализму мнений относительно их правовой природы, соотношения и роли публичных и частных элементов и, как следствие, к отсутствию единого подхода к их отраслевой принадлежности. Они позиционируются:

1) как «институт в российском праве» [3];

2) как комплексный институт права [4, с. 22] (гражданского права [5, л. 176], с оговоркой, однако, что «нормы законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, отраженные в гражданском, антимонопольном, административном, бюджетном законодательстве» [5, л. 179]), регулирующий «относительно самостоятельную обособленную группу отношений, связанную с финансовым обеспечением публичных закупок как частью финансовых отношений, входящих в предмет финансового права» [6], для которого характерно наличие норм, регулирующих как внутриотраслевые (*выражены в меньшей степени*), так и межотраслевые правоотношения (*выражены в большей степени*)» [6];

3) как межотраслевой институт [4, с. 22; 7, с. 89; 8; 9, с. 12; 10, с. 14], объединяющий нормы различных отраслей [10, с. 14] права;

4) комплексный (межотраслевой) институт [11, с. 9–10];

5) как «новое структурно-правовое образование» [12, с. 166]. О. А. Беляева называет его «право публичных закупок», но при этом «определить отраслевую принадлежность публичных закупок не представляется возможным, на них в равной степени воздействуют нормы административного, гражданского, финансового права» [13, с. 187];

6) как специальный правовой режим [14, с. 139; 15, с. 611];

7) как «способ специального опосредующего государственного воздействия на экономику, осуществляемый в целях обеспечения публичных и общественных интересов за счет бюджетных источников финансирования» [16].

Л. В. Андреева указывает на межотраслевой характер законодательства о закупках, где присутствуют и императивные и диспозитивные нормы [17, с. 77].

В правоприменительной практике была предпринята попытка определить институт государственных закупок как «специальный институт», регулирующий «особые правоотношения, для которого, однако, характерны и применимы многие элементы гражданских правоотношений» [18].

Некоторые российские исследователи [19, с. 207], как и белорусские [20,

с. 603], указывая на комплексную природу государственных закупок, приходят к выводу об их отнесении к «пограничным» межотраслевым институтам [20, с. 603], но акцент при этом ставится на «организационно-управленческие отношения, регулируемые нормами административного права» [20, с. 601], и «роль административно-правового регулирования, которое наиболее ярко выражается при формировании закупочной системы, а также на стадиях организации и проведения закупок (работ, услуг)» [20, с. 602], наряду с наличием отношений, регулируемых финансовым правом в части «расчета и утверждения объема финансового обеспечения при осуществлении закупок; установления обязательных требований к предельным ценам товаров, работ, услуг» [20, с. 601].

Используя терминологию «пограничный», данный автор со всей вероятностью руководствуется подходом, предложенным С. В. Полениной. Однако, как будет отмечено далее, такая пограничность связана с тем, что институты образуются на стыке смежных однородных отраслей права [21, с. 75–76], а для государственных закупок отрасли, регулирующие отношения, – частные и публичные – нельзя признать однородными. Можно предположить, что причина для подобного заключения состоит в том, что в исследовании не упоминаются договорные отношения, но именно они составляют наряду с иными содержание государственных закупок и относятся к частноправовым, входящим в предмет гражданского права.

Г. А. Лысаковский для государственных закупок и закупок за счет собственных средств предлагает использовать комплексный подход и рассматривать их на межотраслевом уровне [4, с. 22]. Данным исследователем предлагается механизм правового регулирования закупок. В то же время единый механизм для двух полярных сфер закупок, где действуют различные принципы регулирования, различается функциональное назначение, невозможен. Сами правовые средства, используемые в механизме правового регулирования, различаются, в первую очередь, за счет того, что содержание норм, регулирующих государственные закупки, определяется правом ЕАЭС.

По нашему мнению, факт наличия норм разных отраслей права, в первую очередь, гражданского, бюджетного, административного, регулирующих взаимосвязанные отношения, для государственных закупок бесспорен. А рассуждая о месте государственных закупок в системе права, наиболее верным видится их понимание как межотраслевого института. В основу данного тезиса положены взгляды С. С. Алексеева на структуру права. Он, в частности, в своей работе «Общие теоретические проблемы системы советского права» выделяет смешанные институты, когда «на стыках отдельных правовых сфер, в точках их соприкосновения иногда в институт проникают элементы, свойственные другой отрасли» [22, с. 132]. Разновидностью таких смешанных институтов являются «правовые общности, имеющие черты межотраслевых объединений юридических норм», «когда институт, имеющий по своей основе государственно-правовую природу, как бы “притягивает” нормы целого ряда отраслей и образует вместе с ними определенное единство» [22, с. 134].

Хотя надо признать, что ранее в работе «Общие теоретические проблемы системы советского права» С. С. Алексеев смешанный правовой институт

не отделял от комплексного, отмечая, что «комплексный (смешанный) правовой институт представляет собой составную часть данной отрасли права, которая содержит в себе отдельные элементы метода правового регулирования иной отрасли права» [23, с. 83]. Именно наличие в таком институте методов, характерных для другой отрасли, делает его комплексным.

С. В. Поленина, в свою очередь, в числе комплексных институтов, характеризующихся «как институты данной отрасли, которые включают ряд элементов иного метода правового регулирования...», различала межотраслевые институты как наиболее распространенную «разновидность комплексных правовых институтов» [21, с. 74], возникающую «на стыке смежных отраслей права, т. е. отраслей, обладающих известной общностью круга регулируемых ими отношений» [21, с. 74].

Данным исследователем межотраслевые комплексные правовые институты подразделялись на межотраслевые функциональные и межотраслевые «пограничные». В первом случае такие институты «возникают на стыке смежных неоднородных отраслей права, например гражданского и административного», вторые образуются на стыке смежных однородных отраслей права, например, гражданского и семейного, и «характеризуются наличием между нормами смежных однородных отраслей права, образующих данный институт, подвижной предметно-регулятивной связи» [21, с. 75–76].

Современные исследователи комплексный характер межотраслевого правового института доказывают наличием единого метода правового регулирования и предмета [24, с. 95]. Для государственных закупок, как минимум, единый метод отсутствует. Говорить о наличии единого предмета также спорно по причине того, что отношения в сфере государственных закупок охвачены неоднородными отраслями права.

Принимая во внимание вышеизложенное, наиболее обоснованным видится именно межотраслевой подход к государственным закупкам, который формирует межотраслевой институт государственных закупок на стыке неоднородных отраслей права. При этом общественные отношения, составляющие такой межотраслевой институт, входят в круг регулируемых гражданским, бюджетным, в некоторой степени административным правом.

Содержание такого межотраслевого института охватывает:

1) отношения, характеризующиеся публичным содержанием, – возникающие в связи с использованием заказчиками как получателями бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов (бюджетно-правовые), в том числе опосредованные информационным обеспечением – взаимодействием электронных торговых площадок, товарной биржи, государственной информационно-аналитической системы управления государственными закупками и автоматизированной системы финансовых расчетов, а также связанные с контролем использования таких средств и применением мер ответственности;

2) отношения управленческого содержания, связанные с рассмотрением жалоб МАРТ (ст. 52–53 Закона), осуществлением контроля в данной сфере, включая мониторинг (п. 3 Указа Президента Республики Беларусь от 16 декабря

2009 г. № 510, п. 7 Перечня контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности, утвержденного названным Указом), проведением камеральных проверок (ст. 54 Закона), вынесением предписаний (ст. 55 Закона), составлением протоколов об административных правонарушениях при нарушении законодательства о государственных закупках (подп. 35 ч. 1 ст. 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях), наличием компетенции на включение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в список поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок, в связи с чем субъект утрачивает право на участие в процедурах государственных закупок в течение двух лет, и компетенции МАРТ на разъяснение законодательства о государственных закупках (ст. 10 Закона);

3) отношения организационного (процедурного) содержания прослеживаются для планирования государственных закупок (ст. 19 Закона), при выборе вида процедур государственных закупок (ст. 18 Закона) и установлении правил их проведения в части установления компетенции заказчика (организатора), комиссии по государственным закупкам, эксперта (экспертной организации) по совершению действий, принятию решений в связи с организацией и проведением процедур государственных закупок, в том числе на электронной торговой площадке. Также имеются особые требования к участникам процедур государственных закупок (ст. 16, 16–1, 29 Закона), в том числе исключающие конфликт интересов, антиконкурентный сговор субъектов рынка, требования к предмету государственной закупки, к содержанию документов, опосредующих организацию и проведение государственных закупок (документов, предоставляемых для подготовки и подачи предложения, протоколов заседания комиссии по государственным закупкам, локальных правовых актов), к порядку ведения делопроизводства;

4) отношения частного правового содержания, связанные с заключением, исполнением, изменением и расторжением договора государственной закупки, а также иных договоров, опосредующих осуществление государственных закупок, заключение которых предусмотрено законодательством о государственных закупках, с обеспечением защиты прав и законных интересов потенциальных участников и участников процедур государственных закупок. Для регулирования названных частных правовых отношений, а также иных гражданско-правовых аспектов, проявляющих себя в управленческих отношениях (например, представительство и доверенность для участника процедуры государственной закупки), в соответствии со ст. 3 Закона последовательно применяются нормы ГК.

Некоторые авторы отношения в сфере государственных закупок в части информационного и аналитического обеспечения относят к самостоятельной группе организационно-управленческих отношений [20, с. 601] и даже позиционируют как элемент системы государственных закупок [7, с. 150–151]. Однако, как представляется, такое информационное и аналитическое обеспечение как вспомогательный модуль оптимизирует взаимодействие субъектов в цифровой форме, структурирует информацию, формирует транспарентность закупок

и открытость для потенциальных участников, выступая элементом управленческих отношений в связи с организацией процесса государственных закупок.

**Заключение.** Обозначенные выше группы отношений с позиции системного подхода, предложенного нами [25], формируют компоненты системы государственных закупок, функциональное назначение которой состоит в удовлетворении потребностей государства в товарах (работах, услугах) в совокупности с сопутствующими целями их правового регулирования, отвечающими экономическим, экологическим, социальным приоритетам развития государства, включая следование принципам устойчивого развития [25].

Таким образом, идентификация приведенных выше групп отношений позволяет сделать следующий вывод. По своему содержанию они являются разнородными, для их регулирования используются различные методы (императивный, диспозитивный), и они выстраиваются по различным принципам, присутствующим бюджетному, гражданскому, административному праву, а также специальным принципам, закрепленным в Законе. В общетеоретическом значении государственные закупки рассматриваются как межотраслевой институт на стыке неоднородных отраслей права, сочетающий частноправовые и публично-правовые нормы. Использование системного подхода в исследовании таких отношений позволяет проследить объединяющую связь в виде их подчиненности функциональному назначению системы государственных закупок для обеспечения потребности заказчиков в товарах (работах, услугах), что предопределяет выработку и применение наиболее подходящих правовых средств, при которых возможно функционирование или развитие системы государственных закупок.

#### Список цитированных источников

1. Бильдейко, А. А. Административная ответственность за нарушения законодательства о закупках товаров (работ, услуг) и прокурорский надзор в данной сфере : монография / А. А. Бильдейко. – Барановичи : БарГУ, 2023. – 428 с.

2. Витушко, В. А. Нормы гражданского права как комплексная, многомерная и многофункциональная система / В. А. Витушко // Проблемы гражданского права и процесса : сб. науч. ст. / редкол.: И. Э. Мартыненко (гл. ред.) [и др.]. – Гродно : ГрГУ, 2020. – Вып. 5. – С. 39–48.

3. Подшибякина, Е. В. Развитие института государственных закупок в российском праве / Е. В. Подшибякина // Публичные закупки: проблемы правоприменения : материалы Третьей Всерос. науч.-практ. конф., Москва, 9 июня 2015 г. / МГУ им. М. В. Ломоносова. – М. : Юстицинформ, 2015. – С. 179–184.

4. Лысаковский, Г. А. Особенности правового регулирования закупок товаров, работ и услуг: теоретические и практические аспекты / Г. А. Лысаковский // Право.by. – 2020. – № 5. – С. 19–24.

5. Гусейнли, И. В. Гражданско-правовое регулирование отбора исполнителей и финансового обеспечения контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.3 / Гусейнли Имади Али Вугар оглы ; Саратов. гос. юрид. акад. – Саратов, 2024. – 206 л.

6. Кикавец, В. В. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации : монография / В. В. Кикавец, Ю. К. Цареградская ; под ред. В. В. Кикавца. – М. : Проспект, 2022. – 208 с.

7. Шмелева, М. В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация : монография / М. В. Шмелева ; под ред. Е. В. Вавилина. – М. : Юстицинформ, 2021. – 604 с.
8. Малыхина, Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Малыхина Елена Александровна ; Саратов. гос. юрид. акад. – Саратов, 2015. – 30 с.
9. Левушкин, А. Н. Поставка товаров для государственных нужд: современный взгляд на проблемы правового регулирования / А. Н. Левушкин // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 нояб. 2016 г.): сб. науч. ст. / Отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова ; Пермский гос. нац. исслед. ун-т, юрид. фак-т [и др.]. – М. : Статут, 2017. – С. 253–260.
10. Гапанович, А. В. О принципе единства контрактной системы в сфере закупок / А. В. Гапанович // Гражданское право. – 2024. – № 4. – С. 13–16.
11. Зарубин, А. С. Основания возникновения и защита прав участников размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Зарубин Алексей Сергеевич ; Моск. акад. экономики и права. – М., 2012. – 26 с.
12. Беляева, О. А. Гражданско-правовые аспекты отношений по государственному оборонному заказу / О. А. Беляева // Идеи и традиции отечественной цивилистики: рубежи эпох и новые горизонты : сб. материалов к XVII Научным чтениям памяти проф. С. Н. Братуся / О. А. Беляева, М. М. Вильданова, О. В. Гутников [и др.] ; Ин-т закон-ва и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М. : Юриспруденция, 2023. – С. 163–173.
13. Научные концепции развития российского законодательства : монография / В. Р. Авхадеев, Е. Г. Азарова, Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова ; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2024. – 656 с.
14. Беляева, О. А. «Договор закупки» – фантомы гражданско-правовых обязательств / О. А. Беляева // Модернизация гражданского законодательства : сб. материалов к XV Ежегодным науч. чтениям памяти проф. С. Н. Братуся / редкол.: В. М. Жуйков, О. В. Гутников, С. А. Сеницын, М. Л. Шелютто ; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М. : Статут, 2020. – С. 139–148.
15. Кабытов, П. П. Анализ содержания и структуры контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / П. П. Кабытов // Вестник СПбГУ. Право. – 2020. – Т. 11, вып. 3. – С. 601–624.
16. Петров, Д. А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику / Д. А. Петров // Конкурентное право. – 2013. – № 3. – С. 2–5.
17. Андреева, Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию : монография / Л. В. Андреева. – М. : Проспект, 2023. – 231 с.
18. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2022 г. № 308-ЭС21-20570 по делу № А63-8366/2020 // КонсультантПлюс. Россия : справ. правовая система (дата обращения: 04.02.2025).
19. Чижик, А. П. Теоретические основы правового регулирования конкуренции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А. П. Чижик // Вестник Московского университета МВД России. – 2024. – № 3. – С. 206–211.
20. Колосова, М. В. Государственные закупки в системе права Республики Беларусь / М. В. Колосова // Научные труды Белорусского государственного экономического университета : сб. ст. / М-во образования Респ. Беларусь, Белорус. гос. экон. ун-т ; редкол.: А. В. Егоров (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Колорград, 2023. – Вып. 16. – С. 598–605.
21. Поленина, С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права / С. В. Поленина // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 71–79.

22. Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1975. – 264 с.
23. Алексеев, С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права / С. С. Алексеев. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1961. – 187 с.
24. Малый, А. Ф. Институты права и правовые институты в современном российском праве и особенности их формирования / А. Ф. Малый, С. О. Логунова // Образование и право. – 2021. – № 2. – С. 91–96.
25. Амельченя, Ю. А. Системный подход к сфере государственных закупок: теоретическое осмысление / Ю. А. Амельченя // Судовы веснік. – 2025. – № 1. – С. 72–79.

**Рецензент:** Бакиновская О. А.,  
заместитель руководителя Института – начальник отдела исследований  
в области гражданского, экологического и социального права  
Института правовых исследований Национального центра законодательства  
и правовой информации Республики Беларусь,  
кандидат юридических наук, доцент.

Дата поступления статьи: 05.02.2025.

## **THEORETICAL UNDERSTANDING OF THE INTERSECTORAL NATURE OF PUBLIC PROCUREMENT LEGAL REGULATION**

**Julia A. Amelchenia**

**Abstract.** The article is examined the intersectoral nature of public procurement legal regulation, scientific approaches determining the place of public procurement in the legal system. The author analyzes groups of relations arising in public procurement which are correlated with the components of public procurement system proved by the author, as a result of which the positioning of public procurement as an interdisciplinary institution at the junction of miscellaneous branches of law is argued.

**Keywords:** public procurement, intersectoral institute, integrated institute, public procurement system.