

requires improvement of its forms and methods. The system of state control is not an extraordinary event, but an integral part of the whole field of management.

*Keywords:* state control, supervision, public authorities, expertise, management, unification of legislation.

УДК 346.7:339.338(477)

*О. Л. Садовенко*

### ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА ВТІЛЕННЯ ЙОГО В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Державне замовлення — це публічно-правовий інститут реалізації Конституції, законів та функцій держави у формі субординаційних стосунків між державою та суб'єктами господарювання всіх форм власності, що містить матеріальні і процесуальні норми права, що реалізує правовий статус і процес здійснення встановленого публічно-правового інституту задоволення державних потреб, що складається з сукупності послідовних етапів: прогнозування, планування і формування, розміщення, виконання і контролю та є головним елементом антикризової політики держави.

Згідно зі ст. 13 Господарського кодексу України та ст. 1 Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» державне замовлення розглядається як засіб державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності. Крім вище зазначеного кодексу та закону існують й інші нормативно-правові акти, що регулюють систему державного замовлення з недавнього часу. Особливо акцентується увага на Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року, за допомогою якого здійснюється основна процедура системи державного замовлення. Тож слід зазначити, що зміни, які відбулися у сфері нормативно-правового регулювання державного замовлення, в цілому дозволили значно удосконалити ці відносини.

Таким чином, щодо державного замовлення, то не можна сказати, що це питання залишилося без уваги вчених-правників. Окремі аспекти даної проблеми вже аналізували деякі автори, зокрема М. Брагінський, О. Беянович, В. Годунов, К. Кузнецова, В. Мамутов, Н. Нестерович, О. Подцерковний, Я. Петруненко, Г. Суходольський, В. Смирчинський, В. Смирнов, Н. Ткаченко та інші. Однак у теорії права, як і у правозастосовній практиці, все ще не склалася як така система державного замовлення, що є фундаментом в розвитку економіки нашої держави.

У зв'язку з тим, що система державного замовлення відроджується і набирає обертів, це привело до появи нових теоретичних та практичних проблем. Отже, вище зазначене стверджує подальше реформування системи державних замовлень шляхом гармонізації українського законодавства з нормативно-правовими актами інших країн.

Мета даної статті полягає в тому, що в ній автор здійснює аналіз досвіду правового регулювання системи державного замовлення в різних країнах та імплементації їх інструментарію щодо функціонування цієї системи в площині державного замовлення України.

Слід відмітити, що у країнах Західної Європи та Америки держава не розглядається як окремий економічний суб'єкт, що має власні потреби, відмінні від потреб суспільства. Закупівлі потрібні не самій державі, а всьому суспільству, для захисту і забезпечення інтересів якого держава існує як система владних інститутів. Тому в багатьох країнах сформувався такий термін, як «громадські закупівлі».

Ще з початку 80-х років у тендерній системі Китаю було введено в дію тендерну систему в галузі будівництва, машинобудування й електронного устаткування. Водночас департаменти міністерств склали й опублікували методи проведення тендерів. Дана система дозволила створити ринковий простір та ефективніше використати капітал.

Сьогодні ситуація змінилася, якість стала головним пріоритетом, а в конкурентній боротьбі на світовому ринку Китай має шанс завоювати гідне місце у всіх секторах економіки.

На сьогоднішній день основним документом, який регулює державні закупівлі в Китаї, є затверджений 28-м постійно діючим комітетом 9-го Національного Народного Конгресу Китаю «Закон про державні закупівлі Китайської Народної Республіки» (набув чинності з 1 січня 2003 року). Основні зміни нового законодавства полягали в такому: по-перше, на тендерній основі закупуються тільки товари, що зазначені в Централізованому каталозі закупівель, або товари, вартість яких перевищує встановлений поріг. У Централізований каталог урядових закупівель включається продукція, яка пройшла екологічну перевірку й нешкідлива для навколишнього середовища. В Європі, США, Японії й інших країнах давно діють режими закупівлі екологічних товарів для державних потреб. У Китаї програма закупівлі за узгодженими з екологами переліками товарів для державних потреб виконується з 1 січня 2008 року.

Наразі в Китаї створені умови для реалізації в країні «зеленої» системи урядових закупівель, яка передбачає наявність механізму, що надає можливість уряду під час закупівель обирати екологічно чисту продукцію й послуги сервісу. Тобто товари, сертифіковані як «екологічно чисті», тобто «зелені». Реалізація подібної практики сприятиме подоланню китайськими підприємствами «зеленого» торговельного бар'єра на міжнародному ринку й підвищенню конкурентоспроможності продукції китайського виробництва. Під час закупівлі продукції за державні кошти вибір робиться переважно на користь даних то-

варів, в іншому випадку міністерство фінансів має право відмовити у фінансуванні угоди. Громадський резонанс після оприлюднення даного каталогу свідчить про те, що поставленої мети було досягнуто [1, 39].

В Сполучених Штатах Америки законодавство про державні закупівлі складається з декількох законодавчих і підзаконних актів, об'єднаних в Правила закупівель для федеральних потреб, в яких встановлюються загальні принципи, правила і порядок проведення закупівельних процедур. Іншим не менш важливим документом є Правила закупівель для потреб оборони, що є доповненням.

Підготовка, розміщення, оплата і контроль за виконанням державних замовлень в США здійснюється через Федеральну контрактну систему, яка являє собою складний механізм, що володіє великим арсеналом фінансових важелів забезпечення економічної зацікавленості підрядників держави [2, 48]. Залежно від підходу до визначення контрактних цін у системі державних закупівель США різняться типи федеральних контрактів. Деякі з них уявляється можливим впровадити в процес підготовки та проведення торгів в Україні: контракт, ціна якого включає в себе фіксовану суму і заохочувальну винагороду з постійними показниками (розмір винагороди визначається по завершенні контрактних зобов'язань і залежить від ступеня ефективності дій контрагента); контракт, що враховує витрати виробництва і фіксована винагорода. В даному випадку передбачається відшкодування контрагенту не тільки всіх виробничих і дозволених законом витрат, а й виплата заздалегідь визначеної та фіксованої винагороди; контракт, що враховує витрати виробництва та заохочувальну винагороду. Такий контракт передбачає відшкодування контрагенту всієї суми його фактичних і допустимих законом витрат, а розмір винагороди встановлюється після завершення виконання контрактних зобов'язань, залежно від економії або перевитрати контрагентом коштів у ході виконання таких зобов'язань.

Деякі американські аналітики вважають, що основним недоліком механізму проведення державних закупівель в США є його жорстка регламентація, через яку працівники Федеральної контрактної системи змушені приділяти величезну кількість часу процедурним питанням щодо вивчення ринку і товару, що купується.

Слід звернути увагу й на те, що розвиток системи державних закупівель нерозривно пов'язаний з запровадженням сучасних інформаційних технологій та розробок. Завдяки їй значно підвищується рівень конкурентності серед учасників торгів (на 5–10 % збільшується кількість фірм-учасників), стає можливим оперативно проводити процедури закупівлі, здійснювати якісний контроль, завчасно передавати інформацію. І найголовніше — суттєва економія бюджетних коштів — до 20 % загальної суми замовлень.

У США, наприклад, електронна система торгів функціонує з 1998 року. Першочергово ця система вирішувала завдання військових (закупівля озброєння, предметів матеріально-технічного забезпечення військ). Завдяки впровадженню електронних державних закупівель у США адміністративні витра-

ти на закупівлі були скорочені від 400\$ до 4\$ у разі закупівлі продукції на суму близько 1000\$. У Мексиці система електронних державних закупівель дозволяє економити до 20 % передбачених на закупівлі коштів. У Великобританії, Швеції, Голландії, Фінляндії подібні системи запроваджені декілька років тому.

Отже, дану систему торгів доцільно втілити у вітчизняній процедурі державного замовлення, підтвердженням цього є проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо електронних державних закупівель) від 30 березня 2011 р. № 8310.

Відповідно до Закону Німеччини проти несумлінної конкуренції розміщення державного замовлення на суму, нижчу граничного значення (5 млн євро — для будівельних замовлень, 250 тис. євро — для інших замовлень), регламентується розпорядженнями про замовлення або службовими розпорядженнями [3, 37]. Слід зауважити, що за ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тис. грн, а робіт — 300 тис. грн. А за ст. 10 цього ж Закону [4] потрібно оголошення про проведення процедури закупівлі та про результати процедури закупівлі розміщувати у міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель уповноваженого органу та на веб-порталі уповноваженого органу англійською мовою, якщо очікувана вартість предмета закупівлі перевищує суму, еквівалентну: для товарів — 200 тис. євро; для послуг — 300 тис. євро; для робіт — 500 тис. євро.

Тож слід звернути увагу і нашим законодавцям на дану проблему, адже чим нижче порогове значення, тим істотно підвищуються витрати організації — замовника, а значить, держави. Наприклад, низькі порогові значення забезпечують участь потенційних учасників у розміщенні замовлень в Російській Федерації, в тому числі несумлінних, великою кількістю закупівельних процедур (торгів і запитів котирувань). Така ситуація дозволяє групі «недоброзичливців» або державному (муніципальному) замовнику практично повністю «блокувати» його роботу [5, 26]. Таким чином, акцент на досягнення однієї мети закону Російської Федерації від 2005 року № 94-ФЗ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» («розширення можливостей для участі фізичних і юридичних осіб в розміщенні замовлень і стимулювання такої участі») ставить під сумнів реалізацію його іншої мети («ефективне використання коштів бюджетів і позабюджетних джерел фінансування», ст. 1 Закону).

Таким чином ефективність витрачання бюджетних коштів повинна досягатися мінімальною кількістю витрат на процес виконання нормативних і процедурних зобов'язань замовниками. Витрати на проведення закупівель є досить важливою складовою закупівельної системи країни і вимагають обов'язкового врахування при розрахунку порогових значень. У Росії на відміну від розмірів офіційної економії від застосування закону про розміщення замовлень не публікуються звіти про витрати на «закупівельну систему», хоча законом передбачені інститути, спрямовані на зменшення цих витрат (наприклад,

спільні торги). Відсутність належного обліку витрат на функціонування системи державних закупівель уявляється очевидним її пропуском.

Слід зазначити, що Євросоюз офіційно повідомив Україну про призупинення бюджетної допомоги органам державної влади у зв'язку з внесенням Верховною Радою змін до процедури держзакупівель. А вже 11 січня 2011 року Верховна Рада України включила енергетичні товари, а також послуги водопостачання та водовідведення до числа тих, які можна закуповувати, минаючи тендерні процедури.

Державне замовлення Німеччини характеризується ще тим, що учасниками тендера можуть бути як вітчизняні, так і іноземні підприємці, але єдина категорія учасників, стосовно якої існують визначені «пільгові» розпорядження, — це малі й середні підприємства [3, 38].

Ще одне нововведення торкнулося процедури перевірки державних замовлень. Воно полягає в тому, що тепер став можливим судовий перегляд процедури розміщення державного замовлення, до завершення якого передача державного замовлення в принципі неможлива. Але практика свідчить, що втручання контролюючих органів затягує тендерну процедуру.

Слід зазначити, що існує багато країн, система державного замовлення яких також має бути прикладом для розвитку вітчизняної системи. Тож, у Франції дуже вдало організована система контролю за законністю в галузі державних закупівель. Робота державного апарату Франції бездоганно налагоджена, тому відповідальність замовника не передбачена. Основну відповідальність за правильність розміщення державного замовлення несе підприємець у рамках, встановлених серйозними штрафними санкціями.

У Швейцарії закупівлі регламентує кантональне, міжкантональне і місцеве законодавство, що передбачає рівний, недискримінаційний доступ на ринок постачальників як зі Швейцарії, так з інших країн, з ідентичним швейцарському режимом державних закупівель. Приймавши у 1996 р. антимонопольний закон, уряд Швейцарії не тільки розширив повноваження комісії з конкуренції, а й залишив за собою право застосування санкцій до картелів, незважаючи на те, що конституція країни дозволяє створення промислових об'єднань і картелів. Особливу увагу законодавець акцентує на сфері застосування та суб'єктах державних закупівель. Так, замовник має право не виконувати положення швейцарського законодавства про державні закупівлі, якщо існує загроза нанесення шкоди моралі, суспільному порядку та безпеки і якщо цього вимагає необхідність захисту здоров'я та життя громадян, фауни і флори чи порушені права охорони інтелектуальної власності.

Відмінною особливістю системи державних закупівель Великобританії є спеціальні функції і повноваження казначейства. Крім делегування права розпорядження бюджетними коштами галузевим міністерствам, воно здійснює нормативно-правове регулювання процедур державних закупівель.

У Великобританії спеціально уповноважений орган з координації та контролю за державними закупівлями країни безкоштовно розповсюджує інформаційний каталог (у паперовому й електронному вигляді) з різними пропозиціями

ми товарів і послуг. Використовуючи його, розпорядники державних коштів мають змогу замовити певний товар або послугу, не проводячи формально процедуру закупівлі, оскільки вона вже була проведена за запропонованими групами товарів цим уповноваженим органом.

В Італії досвід системи державного замовлення пов'язаний зі створенням і функціонуванням асоціації фахівців державного замовлення.

В Швеції створені і діють 10 державних спеціалізованих організацій (компаній), що укладають рамкові договори на певні види продукції і діяльність яких координується спеціально створеним координаційним органом. Ефективність дії таких договорів забезпечується за рахунок економії часу проведення процедури закупівлі та бюджетних коштів [6, 204].

Аналіз державних (публічних) закупівель в різних країнах дозволяє сформулювати висновки, які можуть бути використані для подальшого реформування системи державних замовлень України, особливо недопущення помилок і прорахунків.

Отже, у системі державного замовлення України необхідним є впровадження та практичне застосування механізму державного замовлення, задля створення ефективної системи, що стає важелем економічного зростання, сприяє збільшенню обсягів виробництва і розширенню національного ринку товарів і послуг та є пріоритетним напрямком державної політики нашої держави.

### Література

1. Карасьова В. Організація держзакупівель у Китаї // Державні закупівлі України. — 2009. — № 1. — С. 38–40.
2. Карасьова В. Реформа системи державних закупівель: досвід США // Державні закупівлі України. — 2008. — № 3. — С. 48–52.
3. Сидоренко І. Тендери у Німеччині // Державні закупівлі України. — 2008. — № 10. — С. 37–40.
4. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 черв. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 33. — С. 1140.
5. Кичик К. «Пороговые значения» по законодательству о государственных закупках России и зарубежных стран // Внешнеторговое право. — 2010. — № 2. — С. 24–28.
6. Харченко Г. Міжнародний досвід у системі державних закупівель // Економіка та держави. — 2009. — № 11. — С. 200–204.

### Анотація

*Садovenko O. L.* Досвід правового регулювання державного замовлення в зарубіжних країнах та втілення його в законодавство України. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду систем державного замовлення в різних країнах, проведення аналізу їх досвіду та імплементації їх інструментарію щодо функціонування цієї системи в площині державного замовлення України. Результатом цього є подальше реформування системи державних замовлень шляхом гармонізації українського законодавства з нормативно-правовими актами інших країн.

*Ключові слова:* система державного замовлення, державне замовлення, державні закупівлі, світовий досвід, тендерна система, державні потреби, «зелені товари», електронна система торгів, порогові значення, бюджетні кошти.

### Аннотация

*Садовенко О. Л.* Опыт правового регулирования государственного заказа в зарубежных странах и внедрение его в законодательство Украины. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению систем государственного заказа в разных странах, анализу их опыта и имплементации их инструментария по функционированию этой системы в плоскости государственного заказа Украины. Результатом этого является дальнейшее реформирование системы государственных заказов путем гармонизации украинского законодательства с нормативно-правовыми актами других стран.

*Ключевые слова:* система государственного заказа, госзаказ, государственные закупки, мировой опыт, тендерная система, государственные нужды, «зеленые товары», электронная система торгов, пороговые значения, бюджетные средства.

### Summary

*Sadovenko O.* Experience in the legal regulation of public procurement in foreign countries and implementing it in the legislation of Ukraine. — Article.

The article examines the public procurement systems in different countries, analysis of their experience and implement their tools on the functioning of this system in the plane of public procurement in Ukraine. The result is a further reform of government contracts through the harmonization of Ukrainian legislation with the regulations of other countries.

*Keywords:* system of public procurement, public procurement, international experience, tender system, the state needs, «green products», the electronic trading system, thresholds, budget.

УДК 347.462:347.43

*Н. М. Дихта*

### СПЕЦІАЛЬНІ ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ДОГОВОРУ ДОРУЧЕННЯ ЗА ЦИВІЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

В умовах сьогодення, коли договір має величезне значення як один з інструментів врегулювання цивільних відносин, особливу актуальність набувають наукові дослідження різноманітних аспектів цього правового явища. Не менш, ніж питання виникнення і здійснення (реалізації) договорів, на пильну увагу науковців заслуговують і питання припинення договірних відносин. Контрагенти, припиняючи договірні відносини, припиняють зобов'язання за договором, відповідно зникає правовий зв'язок між контрагентами відносно договірного об'єкта, а також припиняються відповідні права та обов'язки сторін внаслідок підстав, визначених договором, законом, рішенням судових органів, надзвичайних подій.

Слід зазначити, що загальним питанням припинення договорів свого часу було приділено достатньо уваги у працях таких науковців, як В. В. Вітрянський, О. А. Підпригора, Д. В. Боброва, Є. О. Харитонов, О. В. Дзера, М. І. Брагинський, О. С. Йоффе тощо.

Найбільш поширеним серед різноманіття договорів є договір доручення, який стосується представництва інтересів, захисту прав за допомогою пред-