

ЦИВІЛІСТИКА

БОДНАР Т. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного права,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 346.3+346.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.11>

ОСОБЛИВОСТІ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ РЕЗЕРВІВ

В статті на основі аналізу положень Закону України «Про державні резерви» та інших актів законодавства досліджуються комерційні договори, що врегульовують відносини, пов'язані із поставкою, зберіганням, резервуванням та реалізацією матеріальних цінностей державного матеріального резерву. Їх особливість полягає в тому, що це договори з публічним інтересом.

Здійснено класифікацію договорів у сфері державних резервів залежно від предмета договору шляхом поділу їх на основні договори, що безпосередньо регулюють відносини з поставки та закладення матеріальних цінностей до державних матеріальних резервів, відповідального зберігання та резервування зазначених цінностей; додаткові (обслуговуючі) договори, що регулюють відносини з реалізації матеріальних цінностей державного матеріального резерву та матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, та звичайні договори, що регулюють відносини з надання охоронних послуг та протипожежної безпеки, страхування матеріальних цінностей державного матеріального резерву та зберігання і резервування у разі розміщення запасів державного матеріального резерву поза межами території України.

Аналізуються особливості зазначених договорів, перелік яких розширено Законом України «Про державні резерви». Зазначається, зокрема, що основні та додаткові (обслуговуючі) договори у сфері державних резервів укладаються на основі Типових та Примірних договорів, що слугують додатковими обмежувачами принципу договірної свободи суб'єктів підприємництва, задіяних у цій сфері.

Запропоновано низку змін та доповнень до Закону України «Про державні резерви», спрямованих на усунення розбіжностей між зазначеним законом та положеннями Цивільного, Господарського кодексів України та інших законів України, а також на уніфікацію термінології, вжитої в цих нормативно-правових актах.

Ключові слова: державні резерви, договір, поставка, зберігання, резервування, реалізація матеріальних цінностей.

Bodnar T. V. Features of contracts in the sphere of state reserves

The article, based on the analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On State Reserves" and other legislative acts, examines commercial contracts that regulate relations related to the delivery, storage, reservation and sale of material assets of the state material reserve. Their peculiarity is that these are contracts with public interest.



The contracts in the field of state reserves are classified depending on the subject of the contract by dividing them into main contracts that directly regulate relations on the supply and deposit of material assets to state material reserves, responsible storage and reservation of these values; additional (service) contracts that regulate relations on the sale of material assets of the state material reserve and material assets of the mobilization reserve, and ordinary contracts that regulate relations on the provision of security services and fire safety, insurance of material assets of the state material reserve and storage and reservation in the event of placement of stocks of the state material reserve outside the territory of Ukraine.

The features of the above-mentioned agreements, the list of which is expanded by the Law of Ukraine "On State Reserves", are analyzed. It is noted, in particular, that the main and additional (service) contracts in the field of state reserves are concluded on the basis of Standard Contracts and Sample Contracts, which serve as additional restrictions on the principle of contractual freedom of business entities involved in this area.

A number of amendments and additions to the Law of Ukraine "On State Reserves" are proposed, aimed at eliminating discrepancies between the above-mentioned law and the provisions of the Civil, Economic Codes of Ukraine and other laws of Ukraine, as well as at unifying the terminology used in these regulatory legal acts.

Key words: *state reserves, contract, delivery, storage, reservation, sale of material assets.*

Вступ. З метою забезпечення реформування системи державного матеріального резерву Верховна Рада України 9 серпня 2023 р. прийняла Закон України «Про державні резерви» [1], яким, зокрема, визначено правові, організаційні та фінансово-економічні засади формування, розміщення, зберігання, переміщення, поставки, резервування, освітлення, відпуску матеріальних цінностей державних резервів.

Серед інших новел Закону, спрямованих на досягнення задекларованої мети, Закон встановлює, зокрема, види договорів у сфері державних резервів, а також визначає органи, наділені повноваженнями затверджувати типові та примірні форми певних видів договорів.

У зв'язку з істотним оновленням законодавства про державні резерви договори у сфері державних резервів не були предметом дослідження українських науковців, хоч потреба в цьому набуває особливої актуальності у зв'язку з рекодифікацією цивільного законодавства (оновленням Цивільного кодексу України).

Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення видів та правової природи договорів, покликаних врегульовувати відносини, що безпосередньо пов'язані з поставкою, зберіганням, резервуванням та реалізацією матеріальних цінностей державних резервів (крім матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву, що може бути предметом окремого дослідження), а також з'ясування їх особливостей, зумовлених специфікою відносин, що складаються в сфері державних резервів, і формулювання пропозицій до законодавства, спрямованих на вирішення виявлених проблем правового регулювання.

Результати дослідження. Закон України «Про державні резерви» (далі – Закон) визначає державні резерви як особливі державні запаси матеріальних цінностей, призначені для цільового використання в порядку, встановленому цим Законом.

На відміну від попереднього Закону України від 24 січня 1997 р. «Про державний матеріальний резерв» (втратив чинність), в якому мова йшла головним чином про державний контракт (договір) на поставку матеріальних цінностей до державного резерву, чинний Закон значно розширив види договорів, що опосередковують відносини у сфері державних резервів.

Одним з таких договорів є **державний контракт (договір) на поставку та закладення матеріальних цінностей до державного матеріального резерву.**

Найменування цього договору запозичене із Закону України «Про державний матеріальний резерв», де воно узгоджувалося з назвою «державний контракт», вжитою в Законі



Україні від 22 грудня 1995 р. «Про поставки продукції для державних потреб» (втратив чинність), який визначав державний контракт як договір, укладений державним замовником від імені держави з виконавцем державного замовлення. Проте, починаючи із Закону України від 10 квітня 2014 р. «Про здійснення державних закупівель» (втратив чинність), державний контракт почав іменуватися договором про закупівлю. Це було пов'язано з визнанням таким, що втратив чинність, Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» і, відповідно припиненням застосування державного замовлення як засобу державного регулювання економіки у відносинах публічних закупівель. Оскільки сьогодні державне замовлення не застосовується і у відносинах закупівлі матеріальних цінностей до державних резервів, вживання терміну «державний контракт» щодо договору у сфері державних резервів вважаємо безпідставним.

Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону замовлення на поставку та закладення (поповнення) матеріальних цінностей державного матеріального резерву здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів. Таким органом визначено Державне агентство з управління резервами України (далі – Агентство), яке здійснює відбір постачальників матеріальних цінностей до державного матеріального резерву відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (п. 7 ч. 1 ст. 5 Закону) і згідно з Типовим державним контрактом (договором) на поставку та закладення матеріальних цінностей до державного резерву іменується «Замовник».

Виходячи з викладеного та враховуючи, що в нинішній редакції назва договору, про який йдеться, доповнена словами «та закладення», вважаємо, що більш відповідною його назвою була б назва «Договір про закупівлю та закладення матеріальних цінностей до державного матеріального резерву». В такому разі цілком обґрунтованим буде найменування Агентства в цьому договорі Замовником.

Запропонована назва договору сприяла б узгодженню визначення поняття поставки за Цивільним та Господарським кодексами України (далі – відповідно ЦК України і ГК України) і поняття поставки згідно з пунктом 21 ч. 1 ст. 1 Закону, яким поставка визначається як закупівля і доставка матеріальних цінностей з метою їх закладення до державних резервів, а також розміщення у відповідальних зберігачів з оформленням відповідних документів.

Наведене визначення поняття поставки істотно відрізняється від визначень договору поставки, вжитих в ЦК України (ч. 1 ст. 712) та ГК України (ч. 1 ст. 265). З одного боку воно не встановлює, ким, кому і на якому праві передаються матеріальні цінності, а з іншого – охоплює поняттям поставки закупівлю і доставку матеріальних цінностей, тобто відносини, які могли б бути предметом двох різних видів договорів (або одного змішаного). При цьому залишається незрозумілою така дія, як розміщення: чи це є одним з елементів поставки, чи стосується мети поставки?

Зрозуміло, що поставлені матеріальні цінності не передаються зберігачеві ні у власність, як це передбачено ст. 712 ЦК України, ні на правах господарського відання чи оперативного управління, передбачених ГК України, а залишаються власністю держави. Проте Закон лише встановлює, що Агентство здійснює управління державним матеріальним резервом (п. 1 ч. 1 ст. 5), є його балансоутримувачем (абз. 1 ч. 3 ст. 10), не визначаючи, чи закріплюються матеріальні цінності державного резерву за Агентством або окремими суб'єктами господарювання, і якщо закріплюються, то на якому праві.

Відсутні відповідні норми і в Законі України «Про управління об'єктами державної власності» [2], який навіть не містить норми щодо державних резервів як окремого об'єкта державної власності – особливих запасів матеріальних цінностей.

Безумовно, ці прогалини в законодавстві доцільно заповнити.

Договір відповідального зберігання матеріальних цінностей державного матеріального резерву.

Крім того, що договірна свобода суб'єктів господарювання, які є зберігачами, значно обмежується існуванням Типового договору, як регулятора відносин зберігання, ще одним обмежувачем слугує положення ч. 1 ст. 11 Закону, відповідно до якого для державних



підприємств, установ та організацій, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також для суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, визнаних відповідно до законодавства України суб'єктами господарювання, що займають монопольне (домінуюче) становище на ринку, відповідальне зберігання матеріальних цінностей державного матеріального резерву є обов'язковим.

На наш погляд, некоректним є визначення в Законі і Типовому договорі зберігання відповідальним, а зберігачів – відповідальними зберігачами. З наведених словосполучень випливає, що за договором зберігання (Глава 66 ЦК України) зберігання є безвідповідальним, а зберігач – відповідно безвідповідальним зберігачем. Отже термін «відповідальне зберігання», запозичений з Закону України «Про державний матеріальний резерв», не узгоджується з назвою договору, передбаченого ЦК України. Більше того підпункт 14.13.2. Податкового кодексу України, запозичивши термін «відповідальне зберігання» з Закону України від 3 квітня 1997 р. «Про податок на додану вартість» (втратив чинність), визначає відповідальне зберігання як господарську операцію, що здійснюється платником податків і передбачає передачу згідно з договорами схову матеріальних цінностей на зберігання іншій фізичній чи юридичній особі без права використання у господарському обороті такої особи з подальшим поверненням таких матеріальних цінностей платнику податків без зміни якісних або кількісних характеристик. Окрім того, що наведений термін податкового законодавства не узгоджується з термінологією ЦК України, в якому цей договір поіменованій як договір зберігання, він до того ж «прив'язаний» до договору схову, який був передбачений Цивільним кодексом Української РСР 1963 р., що втратив чинність у зв'язку з прийняттям ЦК України. Виходячи з цього, із Закону доцільно виключити слово «відповідальне» у всіх відмінках, як ще один прояв аномалій у законодавстві України [3, с. 7], а визначення поняття «зберігання» в Податковому кодексі України узгодити з визначенням цього поняття в ЦК України.

Новим договором у сфері державних резервів став **договір резервування матеріальних цінностей державного матеріального резерву** (далі – договір резервування).

Закон визначає резервування як формування запасів матеріальних цінностей державного матеріального резерву шляхом їх викупу центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів, у резервантів, які самостійно забезпечують їх зберігання та освіження без розриву у часі (п. 24 ч. 1 ст. 1 Закону). Таким чином однією із сторін договору резервування є Агентство, а іншою стороною договору є резервант, який поєднує в собі статус продавця за договором резервування, а в подальшому – зберігача матеріальних цінностей за цим же договором.

Резервантом згідно з п. 23 ч. 1 ст. 1 Закону є суб'єкт господарювання незалежно від форми власності (резидент), який відповідає встановленим Кабінетом Міністрів України критеріям [ще один обмежувач договірної свободи. – Т. Б.], щодо можливості виконання функцій резервування та з яким укладено договір резервування, а також іноземна компанія чи організація (нерезидент), яка відповідає встановленим Кабінетом Міністрів України критеріям щодо можливості виконання функцій резервування та з якою укладено відповідний договір згідно з нормами міжнародного права.

Певною мірою невдалим є вживання і в Законі, і в Типовому договорі терміну «освіження», який більше підходить щодо продуктів харчування з нетривалим строком зберігання або які швидко псуються. Тому більш вдалим, на нашу думку був би термін «оновлення», яким і доцільно замінити існуючі терміни «освіження» і «поновлення», що вживаються в Законі як невдалі синоніми один іншого.

Договори поставки та закладення матеріальних цінностей до державних матеріальних резервів, відповідального зберігання та резервування зазначених цінностей є **основними** договорами, що опосередковують відносини у сфері державних резервів. Цим зумовлено укладання їх на підставі Типових договорів, відступати від змісту яких сторони зазначених договорів не можуть, але мають право конкретизувати їх умови. Визначення сторонами змісту цих договорів на основі типових договорів свідчить про відсутність у них договірної свободи, що зумовлено публічно-правовим характером зазначених договорів.



Іншу групу договорів в сфері державних резервів становлять **договори про реалізацію матеріальних цінностей державного матеріального резерву та матеріальних цінностей мобілізаційного резерву.**

Зазначені договори можна кваліфікувати як **додаткові** або **обслуговуючі** договори, особливість яких полягає в тому, що вони укладаються на підставі Примірних договорів, коли сторони мають право за взаємною згодою змінювати окремі умови, передбачені примірним договором, або доповнювати його зміст. Проте і в цьому разі договірна свобода сторін таких договорів суттєво обмежується, зокрема, тим, що реалізація матеріальних цінностей державних резервів здійснюється або шляхом їх продажу визначеному Кабінетом Міністрів України одержувачу (споживачу), або шляхом їх продажу на електронному аукціоні, що проводиться в електронній торговій системі (ЕТС), у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону).

Разом з тим, Закон крім реалізації матеріальних цінностей визначеному одержувачу (споживачу) чи продажу їх на електронному аукціоні, що здійснюються на підставі відповідних договорів, передбачає і таку форму відпуску матеріальних цінностей державних резервів визначеному одержувачу (споживачу), як безоплатна передача, яка, якщо виходити з аналізу змісту ч. 2 ст. 13 Закону, має місце у разі відпуску матеріальних цінностей державного матеріального резерву: а) що підлягають освіженню (поновленню), хоч ч. 5 ст. 15 Закону передбачає, що у разі прийняття рішення про освіження запасів державних резервів шляхом їх продажу такий продаж здійснюється на електронних аукціонах, що проводяться в ЕТС, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; б) для забезпечення стратегічних потреб України; в) для надання гуманітарної допомоги; г) в разі настання особливого періоду. Втім, механізми (порядок) такого відпуску встановлює Кабінет Міністрів України.

Крім основних та додаткових (обслуговуючих) договорів у сфері державних резервів, Закон зазначає також і на інші види договорів: договір про надання охоронних послуг та протипожежної безпеки (п. 4 ч. 1 ст. 6 Закону); договір страхування матеріальних цінностей державного матеріального резерву (абз. 4 ч. 1 ст. 11 Закону); договори зберігання та резервування у разі розміщення запасів державного матеріального резерву поза межами території України, укладені згідно з нормами міжнародного права (абз. 1 ч. 3 ст. 11 Закону), які можна віднести до групи **звичайних** договорів, що можуть укладатися незалежно від сфери їх застосування (крім договорів зберігання та резервування у разі розміщення запасів державного матеріального резерву поза межами території України, які укладені згідно з нормами міжнародного права, а точніше – відповідно до положень Законів України «Про міжнародне приватне право» та «Про зовнішньоекономічну діяльність»).

У разі розміщення запасів державного матеріального резерву поза межами території України виконання відповідальним зберігачем та/або резервантом (нерезидентом) своїх зобов'язань забезпечується міжнародною банківською гарантією.

Слід, однак, мати на увазі, що протягом дії воєнного стану розміщення матеріальних цінностей державних резервів за межами України здійснюється виключно за відповідним рішенням Кабінету Міністрів України (ч. 5 ст. 21 Закону).

Як відомо, належне виконання умов будь-яких господарських договорів забезпечується, зокрема, передбаченими законом, або такими, що йому не суперечать, видами забезпечення. Окремі з них, такі, як неустойка (штраф, пеня) у разі невиконання чи неналежного виконання зобов'язань за договором трансформуються в заходи майнової відповідальності.

Не є винятком і застосування заходів відповідальності, передбачених ст. 17 Закону за порушення у сфері державних резервів, проте, оскільки питання відповідальності за невиконання (неналежне виконання) договорів у сфері державних резервів може бути предметом окремого дослідження, обмежимося загальним висновком про те, що на відміну від штрафних санкцій, встановлених ГК України та іншими законами, ст. 17 Закону встановлює підвищену відповідальність за порушення у цій сфері.

Висновки. Проведене дослідження правової природи договорів, що опосередковують відносини з поставки та закладення матеріальних цінностей до державних матеріальних



резервів, відповідального зберігання та резервування зазначених цінностей, а також договорів про реалізацію матеріальних цінностей державного матеріального резерву та матеріальних цінностей мобілізаційного резерву дозволило виділити певні особливості договорів у сфері державних резервів, зумовлені публічним характером врегульованих ними відносин. Зокрема, публічним характером відносин, що складаються у сфері державних резервів, пояснюється укладання певних видів договорів на підставі типових і примірних договорів, умови яких слугують обмежувачами договірної свободи суб'єктів господарювання-сторін договорів.

Договори у сфері державних резервів залежно від предмета договору можна поділити на кілька груп: *основні договори*, що безпосередньо регулюють відносини з поставки та закладення матеріальних цінностей до державних матеріальних резервів, відповідального зберігання та резервування зазначених цінностей; *додаткові (обслуговуючі) договори*, що регулюють відносини з реалізації матеріальних цінностей державного матеріального резерву та матеріальних цінностей мобілізаційного резерву; *звичайні договори*, що регулюють відносини з надання охоронних послуг та протипожежної безпеки, страхування матеріальних цінностей державного матеріального резерву та зберігання і резервування у разі розміщення запасів державного матеріального резерву поза межами території України.

Однією з особливостей основних та додаткових (обслуговуючих) договорів у сфері державних резервів є наявність в їхньому змісті елементів різних видів договорів, що, однак, свідчить не про виникнення нових поіменованих договорів, а про те, що за своїм змістом зазначені договори є складними (змішаними). З урахуванням цього видається, що за своїм змістом договори у сфері державних резервів мають бути максимально наближені до умов відповідних договорів, передбачених ЦК та ГК України, але містити при цьому умови, що відображають специфіку договорів у сфері державних резервів.

Відповідно до п. 7 ст. 21 Закону Кабінет Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом (Закон набрав чинності 16 грудня 2023 р.) мав прийняти нормативно-правові акти, що випливають із цього Закону, а також забезпечити прийняття міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів, що випливають із цього Закону. Зокрема це стосується Типових та Примірних форм договорів, передбачених Законом, які на час написання цієї статті ще не прийняті, проте після їх прийняття компетентними органами ці акти потребуватимуть окремого спеціального дослідження.

Список використаних джерел:

1. Про державні резерви : Закон України від 9 серпня 2023 р. № 3310-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3310-20#Text> (дата звернення: 15 січня 2025 р.).
2. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 15 січня 2025 р.).
3. Щербина В.С. Проблеми застосування юридичної техніки та термінології в господарському та господарському процесуальному законодавстві України. Економіка та право. 2023. № 1. С. 3-10.

