

РЕЦЕНЗІЯ

**доктора юридичних наук, професора Денисової Аліни Володимирівни
на дисертацію Купцова Максима Володимировича «Адміністративно-
правове регулювання публічних закупівель в Україні та державах
Європейського союзу: компаративний аспект», представлену на здобуття
наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність дослідження. Після прийняття у 2016 році нового Закону України «Про публічні закупівлі» останній з моменту набуття чинності змінювався більше ніж 30-ма законами, зміни мали місце у більшості його положень. Разом з цим законом одночасно застосовується постанова КМУ від 12 жовтня 2022 року № 1178, якою затверджені особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. За неповних три роки, протягом 2022-2024 років вказана постанова КМУ вже змінювалася 25-ма правками. Чисельні зміни законодавства свідчать про активний розвиток інституту публічних закупівель, їх важливість в економічній, господарській діяльності держави.

При цьому доволі висока загальна кількість процедур закупівель. Так, у 2022 році зафіксовано 2,98 млн. лотів очікуваною вартістю 821,58 млрд. грн., в яких прийняли участь 184,57 тис. учасників. У 2023 році зафіксовано 3,76 млн. лотів очікуваною вартістю 1,23 трлн. грн., в яких прийняли участь 197,03 тис. учасників, у 2024 році зафіксовано 3,62 млн. лотів очікуваною вартістю 1,84 трлн. грн., в яких прийняли участь 192,52 тис. учасників, а у 2025 році зафіксовано 587,84 тис. лотів очікуваною вартістю 245,72 млрд. грн., в яких прийняли участь 73,61 тис. учасників.

Разом з тим кількість скарг за результатами проведення публічних закупівель протягом 2016-2025 років залишається стабільно високим. Пік скарг

припадає на 2021 рік – 13450, в подальшому відбувалося незначне зниження, а саме 2022 році – 3930, у 2023 році – 10900, у 2024 році – 10510, за січень – лютий 2025 року – 1470 (додатки А, Є). Водночас це свідчить про недосконалість механізмів публічних закупівель, намагання привести їх до відповідності вимогам директивам ЄС.

Процес удосконалення триває надалі, оскільки залишаються окремі напрями вказаної діяльності, що потребують подальшого унормування. Одним із невирішених питань є необхідність вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС.

У Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки, схваленою розпорядженням КМУ від 2 лютого 2024 р. № 76-р. відзначається, що нові реалії та виклики сьогодення, що є наслідком повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, та надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС вимагають негайного перегляду та удосконалення законодавства у сфері державно-приватного партнерства і концесії. Як основні завдання зазначених стратегічних цілей Стратегії включають такі пріоритети, що охоплюють інші можливі пов'язані заходи, зазначені в операційному плані, у тому числі: забезпечення ефективного та прозорого процесу закупівель, витрачання коштів донорів та реалізації проєктів, пов'язаних з відбудовою України, а також запобігання зловживанням та корупційним практикам; забезпечення раціонального та ефективного використання бюджетних коштів шляхом розвитку прозорості, відкритої, зрозумілої, доступної, стабільної системи публічних закупівель та розвитку функціонування електронної системи закупівель.

Саме відсутність належного адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні викликає чисельні порушення вказаних закупівель в Україні, зловживання у вказаній сфері з боку посадових осіб, що знижує довіру до України з боку міжнародних партнерів, у тому числі щодо подальшого надання допомоги Україні. Необхідністю втілення пропозицій з

метою часткового усунення причин та умов вказаних порушень обґрунтовується своєчасність, актуальність, а також наукове та практичне значення дисертаційного дослідження.

У зв'язку з викладеним актуальність теми дослідження також пояснюється тим, що в теперішній час проблема публічних закупівель постійно привертає до себе увагу не тільки науковців, осіб, які приймають участь в публічних закупівлях, а й все більше громадськості. Це пояснюється тим, що набувають публічного розголосу та резонансу факти очевидного завищення цін на товари, роботи та послуги, які надаються замовникам переможцями тендерів, що тягне за собою збільшення витрат з відповідних бюджетів, незаконне збагачення окремих осіб. Вказані негативні факти періодично встановлюються один за другим, про окремі з них зазначається у медіа, що викликає справедливе обурення в громадян. Умовами, які сприяють можливості здійсненню порушень у вказаній сфері є саме окремі недоліки адміністративно-правового регулювання публічних закупівель. Вказане в свою чергу негативно впливає на розбудову демократичної, правової держави. Вдосконалення інституту публічних закупівель особливо актуально в період триваючої широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України.

У зв'язку з цим постає досить важливе питання удосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель, у тому числі норм Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою більшого охоплення переліку порушень у сфері публічних закупівель.

Про актуальність роботи свідчить її зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрям дисертації відповідає Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, Національній стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015), Стратегії боротьби з організованою злочинністю (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 року № 1126); Цілей сталого розвитку України на

період до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019), відповідно до розділу 3 Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2019-2023 роки, затверджених Постановою Президії НАН України від 30.01.2019 № 30, Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України від 11 червня 2020 року № 454).

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації та їх достовірність. Викладені у роботі наукові положення та висновки є переважно обґрунтованими, аргументованими та переконливими.

Досить схвально слід поставитися до сформульованої методологічної програми, яку складали загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові результати щодо адміністративно-правового регулювання публічних закупівель. До найбільш вагомих результатів, що містять наукову новизну, слід віднести такі

у перше:

- з урахуванням міжнародного досвіду запропоновано підхід, у відповідності до якого в КУпАП необхідно визначити повний перелік суб'єктів адміністративної відповідальності серед осіб, причетних до здійснення закупівель, які відповідно порушують законодавство у сфері публічних закупівель, впливають на зміст документації про закупівлю та/або проведення процедури закупівель, а саме: керівника замовника, службових (посадових) осіб замовника, уповноважених осіб замовника, працівників замовника, які були залучені для підготовки тендерної документації та/або оголошення про проведення закупівлі, проведення закупівлі;

- встановлено, що порядок звільнення службової (посадової) особи замовника та/або уповноваженої особи замовника від притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері закупівель, у разі усунення порушень замовником відповідно до висновку, що визначено у ч. 9 ст. 8 ЗУ «Про публічні закупівлі», протирічить положенням ст. 22 «Можливість звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення» КУпАП. Виходячи зі змісту ст. 22 КУпАП потрібно складати протокол про адміністративне правопорушення за порушення законодавства про закупівлі і тільки після цього обмежитись усним зауваженням. Таким чином буде досягнуто виконання завдань КУпАП, визначених у ст. 245 КУпАП.

удосконалено:

- зміст генезису інституту публічних закупівель в Україні та визначені його періоди;

- зміст процедури публічних закупівель, яка регулюється адміністративно-правовими нормами, що містяться у законах та підзаконних нормативно-правових актах, на підставі яких відбуваються правовідносини у сфері публічних закупівель;

дістало подальшого розвитку:

- визначення поняття публічних закупівель.

- визначення та зміст механізму адміністративно-правового регулювання публічних закупівель;

- сутність актів реалізації права, як наслідку адміністративно-правових відносин (правовідносин) у сфері публічних закупівель, що виражаються в діях по дотриманню правових норм, виконанню правових розпоряджень і реалізації прав та обов'язків у сфері публічних закупівель.

- напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні.

Оцінка змісту дисертації та її оформлення. Дисертація Купцова М.В. «Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Україні та державах Європейського союзу: компаративний аспект» є завершеною науковою працею, характеризується логічним та чітким змістовним наповненням, відповідно до плану, мети та завдань, забезпечує комплексність та системність опрацювання проблематики.

Зміст дисертації відповідає спеціальності 081 «Право».

Дисертація складається з анотації-вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

Теоретична та практична значущість дисертаційного дослідження полягає у тому, що отримані наукові результати дисертаційного дослідження використовуються та можуть бути запроваджені у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки та вирішення проблем адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні з урахуванням досвіду у державах ЄС (акт впровадження в науково-дослідну діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ від 30 квітня 2025 року);

- *законотворчій діяльності* – при внесенні доповнень до чинного законодавства, яке регламентує питання публічних закупівель в Україні, при визначенні повного переліку в КУпАП суб'єктів адміністративної відповідальності серед осіб, причетних до здійснення закупівель, які відповідно порушують законодавство у сфері публічних закупівель, впливають на зміст документації про закупівлю та/або проведення процедури закупівель, з'явиться стримуючий фактор щодо майбутніх порушень законодавства про публічні закупівлі, зменшить можливості отримання неправомірних винагород, зайвих витрат бюджетних коштів на закупівлі.

- *навчальному процесі* – при проведенні занять за відповідними темами з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Кваліфікація адміністративних правопорушень» (акт впровадження в

навчальний процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 29 квітня 2025 року).

Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях. Основні наукові результати дисертації відображено в 10 наукових публікаціях, серед яких 5 наукових статей, опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених наказом МОН України, 5 тез доповідей на науково-практичних конференціях, з яких 3 – міжнародні. Така кількість, обсяг і зміст друкованих праць відповідають вимогам МОН України щодо публікації основного змісту публікації, адже основні положення, висновки і рекомендації пройшли належну апробацію.

Висновки дисертаційного дослідження відповідають поставленим завданням дослідження у межах обраного об'єкта та предмета, містять розроблені автором теоретичні наукові положення, практичні рекомендації, пропозицій із вдосконалення законодавства.

Дисертація виконана українською мовою. Стиль викладення матеріалу – науковий.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій. Обґрунтованості наукових положень та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною та методологічною обґрунтованістю проведеного дослідження, критичним аналізом та узагальненням значної кількості праць вітчизняних та зарубіжних вчених.

Автором у ході дослідження використані актуальні статистичні дані, які вдало застосовані у роботі.

Слід відмітити оволодіння автором методологією та методикою дослідження. У роботі виявлено широкий спектр нових проблем та підходів до їх вирішення. Автор вміло і коректно полемізує, аргументує власні судження. Комплексний підхід до використання методів дослідження дозволив системно дослідити предмет дослідження, виконати поставлені завдання та досягти мети.

Віддаючи належне кропіткій та високоякісній роботі дисертанта, високо оцінюючи рівень дослідження, його актуальність та новизну підходів до дослідження обраної проблематики варто звернути увагу на окремі недоліки, а також положення та висновки, які мають дискусійний характер та вимагають додаткового обґрунтування під час захисту.

У висновках до розділу 2 Ви зазначаєте, що одними з напрямків для вдосконалення регламентації публічних закупівель є встановлення причин та умов, які викликають зловживання та сприяють їм у сфері публічних закупівель. При встановленні вказаних причин та умов на Вашу думку потрібне ініціювання внесення відповідних змін та доповнень до законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують всі стадії процесу публічних закупівель.

Як Ви можете пояснити цю необхідність встановлення причин та умов, які викликають зловживання та сприяють їм у сфері публічних закупівель? Наскільки це відповідає сучасному законодавству?

Разом з тим, наведені зауваження та пропозиції у жодному разі не впливають на загальне позитивне враження від роботи, здебільшого носять дискусійний характер і мають бути предметом для публічної дискусії та обговорення під час захисту.

ВИСНОВОК:

Дисертація Купцова Максима Володимировича «Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Україні та державах Європейського союзу: компаративний аспект» є самостійною, комплексною, завершеною працею. Дисертація повністю відповідає вимогам до оформлення дисертації, затвердженої наказом МОН України від 12 січня 2017 року № 40 та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (із змінами, внесеними згідно з

Постановою Кабінету Міністрів України № 341 від 21 березня 2022 року), а її автор – Купцов Максим Володимирович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

Завідувач кафедри адміністративно-правових

дисциплін Інституту права та

безпеки Одеського державного

університету внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор

_____._____2025

Аліна ДЕНИСОВА