

*До спеціалізованої вченої ради
ДФ 41.884.080 Одеського державного
університету внутрішніх справ
м.Одеса, вул. Успенська, 1*

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора юридичних наук, доцента Буги Ганни Сергіївни на дисертаційне дослідження Купцова Максима Володимировича «Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Україні та державах Європейського Союзу: компаративний аспект», підготовленої на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що 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. Водночас 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. Численні 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 взяли участь 184,57 тис учасників. У 2023 році зафіксовано 3,76 млн лотів очікуваною вартістю 1,23 трлн грн, в яких взяли участь 197,03 тис учасників, у 2024 році зафіксовано 3,62 млн лотів очікуваною вартістю 1,84 трлн грн, в яких

взяли участь 192,52 тис учасників, а у 2025 році зафіксовано 587,84 тис лотів очікуваною вартістю 245,72 млрд грн, в яких взяли участь 73,61 тис учасників.

Водночас кількість скарг за результатами проведення публічних закупівель протягом 2016-2025 років залишається стабільно високою.

Саме відсутність належного адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні викликає численні 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.

Актуальність теми дослідження також пояснюється тим, що сьогодні проблема публічних закупівель постійно привертає до себе увагу не тільки науковців, осіб, які беруть участь у публічних закупівлях, а й усе 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 здійснення порушень у вказаній сфері, є саме окремі недоліки адміністративно-правового регулювання публічних закупівель. Вказане своєю чергою 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.

Дослідженням окремих питань адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у різні періоди займалися такі науковці, як А. М. Бровдій, І. В. Влялько, К. Ю. Водоласкова, Н. В. Головка, А. М. Довбенко, М. Ю. Довгань, Н. Г. Дроздова, О. М. Земськова, В. В. Зубар, О. В. Іншина, К. Є. Крищенко, В. К. Малолітнева, О. В. Мацапура, В. П. Мінняйло, В. М. Новаковець, Ю. О. Овrameць, А. О. Олефір, М. В. Остапюк, Я. В. Петруненко, Ю. І. Пивовар, М. С. Письменна, Г. І. Пінькас, Н. П. Селіванова, А. О. Сошников, О. Ф. Толпиго, О. Г. Турченко, К. І. Фамієва, Н. Ю. Цибульник, А. В. Черней, О. Л. Юдіцький та інші.

Високо оцінюючи науковий рівень цих праць, необхідно зазначити, що вказані вчені здебільшого розглядали окремі питання з нормативно-правового забезпечення публічних закупівель. Однак вказана проблематика достатньо не вирішена та потребує подальшого розроблення, в тому числі з урахуванням національних інтересів. Автором доведено, що необхідно переглянути процедуру 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. Одними з напрямів для вдосконалення адміністративно-правової регламентації публічних закупівель є встановлення причин та умов, які викликають зловживання та сприяють їм у сфері публічних закупівель. Потребують урахування в національному законодавстві окремі положення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у країнах ЄС, в тому числі збільшення терміну подачі пропозицій, необхідність визначення комісій установами-замовниками у складі щонайменше трьох осіб або п'яти осіб.

Грунтовних наукових досліджень, які б ураховували вказані проблеми адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні та державах Європейського Союзу та пропонували сукупність пропозицій щодо змін законодавства, недостатньо. Такий стан негативно впливає на законодавчу та правозастосовну практику, а тому ці обставини зумовили вибір теми дисертаційного дослідження, засвідчуючи її обґрунтованість та актуальність.

Саме відсутність належних пропозицій адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС з метою усунення певних причин та умов вчинення порушень у сфері публічних закупівель та необхідністю втілення пропозицій обґрунтовується своєчасність, актуальність, а також наукове та практичне значення дисертаційного дослідження.

Актуальність дисертаційного дослідження також підтверджується тим, що 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).

Роботу виконано в межах науково-дослідної теми Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку реформування

правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів в державі» (номер державної реєстрації 0123U103538) та загальнокафедральної теми кафедри адміністративно-правових дисциплін: «Забезпечення прав, свобод і інтересів людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (номер державної реєстрації 0121U109272). Обраний напрям відповідає Тематиці наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки, затвердженої наказом МВС України від 11 червня 2020 року № 454.

Ознайомлення з дисертацією дає підстави для певної загальної оцінки роботи. Дисертація оформлена згідно з Вимогами до оформлення дисертації, затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 року № 40 та відповідно до 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 від 21 березня 2022 року № 341). Наукові положення дисертації за формою викладу зрозумілі, у смисловому значенні взаємопов'язані.

Ступінь достовірності та обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Значну увагу автор приділяє методології дослідження. Дисертант використав загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, які обрані з урахуванням поставленої мети, завдань, об'єкта та предмета вивчення, зокрема: діалектико-матеріалістичний метод, що сприяв розумінню об'єкта дослідження щодо поєднання потреб наукових досліджень та практики діяльності учасників публічних закупівель, суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері публічних закупівель. У дослідженні застосовувалися спеціально-правові методи, зокрема: формально-логічний – для вивчення понять «публічні закупівлі», «тендерні закупівлі», «адміністративно-правове регулювання», аналізу конструкцій деяких норм чинного законодавства

України, обґрунтування висновків і пропозицій за темою дослідження (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); історико-правовий – для вивчення генезису інституту публічних закупівель в Україні (підрозділ 1.1); юридичного аналізу – для усвідомлення змісту норм національних правових актів щодо публічних закупівель (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); порівняльно-правовий – для з'ясування особливостей функціонування інституту публічних закупівель в Україні та в інших державах (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); статистичний – для узагальнення показників діяльності, пов'язаної з публічними закупівлями (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); прогнозування – для розроблення пропозицій щодо чинного законодавства з питань публічних закупівель (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2).

Належними є законодавча та доктринальна бази дослідження відповідної сфери регулювання суспільних відносин. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджена якісним аналізом наявних літературних джерел, перелік яких складається з 244 найменувань.

Емпіричну базу дослідження становлять: чинне законодавство України; право ЄС та СОТ у сфері публічних закупівель; матеріали судової практики; акти законодавства окремих зарубіжних країн, статистичні дані щодо публічних закупівель в Україні за 2016-2025 роки. Також опрацьовані судові рішення, внесені до Єдиного державного реєстру судових рішень. Поряд з цим дисертант використовував особистий досвід роботи у правоохоронних органах.

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:

уперше:

- з урахуванням міжнародного досвіду запропоновано підхід, відповідно 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», суперечить положенням ст. 22 «Можливість звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення» КУпАП. З огляду на зміст 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 щодо дотримання правових норм, виконання правових розпоряджень і реалізації прав та обов'язків у сфері публічних закупівель;

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

Практичне значення одержаних результатів полягає в 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, що 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).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорювались на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ. Результати дисертаційного дослідження були оприлюднені та доповідалися на п'яти міжнародних, всеукраїнських та відомчих науково-практичних конференціях: «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 2024 р.); «Державно-правові засади формування безпекового середовища в Україні в умовах сучасних викликів» (м. Одеса, 2024 р.); «Кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі заходи попередження злочинності в період воєнного стану» (м. Одеса, 2024 р.); «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 2024 р.); «Проблеми кримінального аналізу» (м. Одеса, 2024 р.).

Зміст та оформлення дисертації. Дисертаційний матеріал загалом логічно побудований і викладений згідно з виділеними автором трьома розділами.

У першому розділі дисертації «Теоретичні основи функціонування інституту публічних закупівель» складається з двох підрозділів, в яких визначається генезис інституту публічних закупівель в Україні, поняття та сутність публічних закупівель.

Другий розділ дисертації «Механізм адміністративно-правового регулювання публічних закупівель» складається з трьох підрозділів, в яких визначаються складові елементи механізму адміністративно-правового регулювання публічних закупівель, адміністративно-правові норми, юридичні факти, правовідносини у сфері публічних закупівель, акти реалізації права як результат адміністративно-правових відносин (правовідносин) у сфері публічних закупівель.

Третій розділ дисертації «Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у контексті європейських стандартів» складається з двох підрозділів, в яких визначається досвід держав Європейського Союзу щодо здійснення публічних закупівель, напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні.

Загальний обсяг дисертації становить 253 сторінки, з яких основного тексту 199 сторінок.

Оформлення дослідження відповідає встановленим вимогам. Робота виконана грамотною українською мовою.

Текстових запозичень без посилання на джерела та інших порушень академічної доброчесності не виявлено.

Загалом, позитивно оцінюючи зміст дисертації Купцова М.В. та наголошуючи на її відповідності вимогам до робіт, які подані на здобуття ступеня доктора філософії, вбачаємо за доцільне висловити особисту думку щодо окремих її положень та висновків, які можуть слугувати підґрунтям для дискусії під час захисту роботи, або ж є такими, що потребують додаткової аргументації:

Чому Ви вважаєте, 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?

Однак висловлене зауваження не зменшує цінність виконаної роботи. Результати роботи є обґрунтованими. Ці зауваження не носять принципового

характеру, не впливають суттєво на загальне позитивне враження від виконаного дослідження та сформульованих автором пропозицій.

Отже, за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значущістю отриманих результатів, за оформленням, а також за кількістю та обсягом публікацій, повнотою опублікованих дисертантом матеріалів дисертація на тему: **«Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Україні та державах Європейського Союзу: компаративний аспект»**, виконана **Купцовим Максимом Володимировичем**, 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».

Опонент:

**Начальник відділу організації
наукової роботи Донецького
державного університету внутрішніх
справ, доктор юридичних наук,
доцент**

Ганна БУГА

Підпис начальника відділу організації наукової роботи Донецького державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Буги Ганни Сергіївни, засвідчую

Т.в.о. начальника ВДСД

Н.М. Хозлу