

*Голові спеціалізованої
вченої ради ДФ 70.895.067
Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
вул. Героїв Майдану, 8, Хмельницький
університет управління та права імені
Леоніда Юзькова, м. Хмельницький 29013*

В І Д Г У К

**офіційного опонента – ГАРБІНСЬКОЇ-РУДЕНКО Альони
Валеріївни, кандидатки юридичних наук, доцентки, доцентки кафедри
фінансового та податкового права Державного податкового університету
на дисертацію Левандовського Чеслава Чеславовича на тему
«Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель у галузі
будівництва в Україні» подану на здобуття
наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за
спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дослідження.

Ключова частина витрат, що здійснюється з державного та місцевих бюджетів забезпечується через систему публічних закупівель, що виступають у якості одного з основних чинників формування середовища сталого розвитку економіки, її промислового сектору в довгостроковому періоді та забезпечують прозорість публічних витрат. Одним із найскладніших процесів публічного управління є, зокрема, і організація та забезпечення проведення публічних закупівель, що, в свою чергу, потребує належного адміністративно-правового регулювання. Будівельна галузь, як один із ключових секторів виробничої сфери економіки, має свої специфічні риси, що потребують особливого підходу в плані адміністративно-правового регулювання. Адже в цій галузі існують значні відмінності у порівнянні з іншими секторами економіки, що обумовлюють специфіку її правового забезпечення.

Незважаючи на певні досягнення у сфері реформування публічних закупівель, необхідно відзначити, що система закупівель у галузі будівництва продовжує демонструвати низьку ефективність. Це, в свою чергу, зумовлює потребу у подальшому удосконаленні процедур та механізмів державного

контролю.

Варто зазначити, що сукупність двох важливих сфер адміністративно-правового регулювання – публічні закупівлі та будівельна діяльність – забезпечують актуальний інтерес для наукового дослідження, оскільки забезпечують суттєвий вплив на подальший розвиток суспільних відносин у цій сфері, зокрема, на формування та вдосконалення механізмів правового забезпечення конкурентоспроможності та ефективності державних закупівель у галузі будівництва.

У Конституції України, в преамбулі, було проголошено незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, що стало важливим кроком до інтеграції в європейські та міжнародні структури. Ці зміни в основному законі стали основою для подальшого розвитку правового регулювання у багатьох сферах, зокрема і у сфері публічних закупівель.

Державним закупівлям було відведено особливе місце в міжнародних договорах України. Ратифікація в 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, стала важливим кроком, який зумовив виникнення зобов'язань щодо забезпечення прозорого, недискримінаційного, конкурентного та відкритого тендерного процесу в публічних закупівлях, що, безперечно, забезпечує сталий економічний розвиток країни та системну інтеграцію в європейські стандарти публічних закупівель.

Про користь актуальності та своєчасності теми цього дисертаційного дослідження свідчить також і та обставина, що як і в будь-якій новій сфері, у процесі застосування законодавства про публічні закупівлі, зокрема у будівельній галузі, при розгляді справ цієї категорії органами оскарження та адміністративними судами виникають численні неузгодженості та суперечності. Незважаючи на безперечні переваги адміністративного оскарження та судочинства як механізму захисту прав учасників публічних закупівель - суб'єктів підприємницької діяльності, практика вирішення

спорів, що виникають у ході процесу публічних закупівель, виявляє численні прогалини та суперечності у даній сфері.

Крім того, деякі норми, пов'язані з призначенням, підготовкою і проведенням публічних закупівель, взагалі не мають охоронюваних юридичних механізмів. Це, у свою чергу, призводить до ситуацій, коли недотримання замовниками (державними органами та органами місцевого самоврядування) норми закону унеможлиблює належний захист і відновлення прав і свобод учасників тендерних правовідносин – підрядників будівельної діяльності.

Негативний вплив на стан дотримання законності у ході тендерних процедур також викликає напруженість економічної та політичної ситуації в країні, корупційні прояви, а також непрозорість при створенні вимог до учасників (підрядників) та вимог до тендерної пропозиції. Особливої уваги заслуговує проблематика не достатнього рівня фахової придатності та правової обізнаності деяких публічних службовців, які супроводжують тендерні процедури.

Отже, дослідження адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні має важливе значення для подальшого удосконалення правового регулювання здійснення публічних закупівель, зокрема і у сфері будівництва. Удосконалення правового регулювання порядку публічних закупівель сприятиме забезпеченню їх відкритості та прозорості, добросовісній конкуренції серед учасників, недискримінації учасників, об'єктивному та неупередженому визначенню переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі, а також зростанню довіри до влади в цілому і до замовників, які є державними органами та органами місцевого самоврядування.

Вказане ще раз засвідчує актуальність дослідження даного дослідження.

Зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами. Необхідно підкреслити, що дисертація виконана відповідно до основних

положень Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки та затвердження операційного плану її реалізації у 2024-2025 роках, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2024 р. № 76-р; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2021-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2021 р. № 136-р, Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2021-2025 роки, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2021 р. № 315-р, Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (2014), яка є міжнародним договором і містить положення щодо реформи публічних закупівель в Україні. Також тема дослідження відповідає основним напрямкам наукових досліджень Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927), науковою темою кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації забезпечено використанням низки загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, а також значного обсягу емпіричного матеріалу.

Необхідно відзначити, що у роботі влучно та лаконічно визначено об'єкт (суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні) та предмет (адміністративно-правове регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні) дослідження (с. 34 дисертації). Чіткість визначення мети і завдань дослідження, логічна побудова структури роботи дали змогу автору повністю розкрити тему та вірно

визначити підходи для усунення наявних суперечностей

Водночас зміст дисертації відображає логічний зв'язок мети та предмета дослідження. Зокрема проаналізовано як теоретичні проблеми, в межах теми дисертаційного дослідження на сучасному рівні розвитку українського суспільства, так і питання правозастосування. Загалом, дисертація характеризується ознакою єдності змісту. Положення, які формулює та відстоює автор роботи, ґрунтуються на останніх досягненнях правової науки. Запропоновані дисертантом висновки та рекомендації є аргументованими та переконливими, про що свідчить використана для їх доведення та обґрунтування значна кількість джерел (197 найменувань).

Варто зауважити, що наукові результати дисертаційної роботи об'єктивно відображають реальний стан проблеми понятійно-категоріального апарату адміністративного права України. До того ж в дисертації викладено пропозиції в напрямку правотворчості та правозастосування, які зумовлюють її практичну цінність.

Дисертантом відмінно проаналізовано систему теоретичних положень з тематики дослідження, що свідчить про те, що Левандовський Ч.Ч. вільно оперує понятійним апаратом, що систематизовано як наукою адміністративного права, так і правничою наукою в цілому. Варто відмітити і те, що дисертант звертається до положень наукових праць фахівців суміжних галузей та підгалузей права. Що ще раз підтверджує системність даного дослідження.

Нормативно-правовою основою роботи стали положення Конституція України, міжнародні угоди, законодавчі та підзаконні акти України та інших країн, що регулюють правовідносини у сфері публічних закупівель. Емпіричну базу дослідження становлять: статистичні дані Міністерства економіки України, звіти Державної аудиторської служби України, Антимонопольного комітету України, Рахункової палати, Національного агентства з питань запобігання корупції, а також довідкову літературу,

публікації в періодичних виданнях і навчально-методичні матеріали (с. 35 дисертації).

Про глибоке та змістовне опрацювання тематики дослідження свідчить і те, що матеріал дисертації викладено логічно, послідовно, відповідно до визначеного дисертантом змісту.

Дисертація складається із вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

Достовірність та новизна одержаних результатів. Достовірність результатів дослідження забезпечена належним науковим рівнем проведеного комплексного аналізу адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні. На підставі врахування проблемних аспектів, які виникають під час правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва, автором розв'язано завдання та запропоновано нові підходи до лінгвістично-юридичного обґрунтування понятійно-категоріального апарату в системі адміністративного права України, його теоретичні аспекти, сутність регулювання публічних закупівель у галузі будівництва та відповідальність за їх порушення, а також вироблено рекомендації законодавчого та науково-теоретичного змісту.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній науковій літературі комплексним дослідженням, у якому на належному рівні акумульовано сучасні теоретичні та практичні перспективи подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні. Вирішення багатьох проблемних аспектів, наявних у досліджуваній сфері, автором задекларовано вперше. Водночас, Левандовський Ч.Ч. не залишає поза увагою результати попередніх наукових розвідок у цій сфері, а ефективно розвиває та аргументовано удосконалює їх, пропонує власне бачення тих чи інших наукових проблем. До того ж дисертантом виявлено високу толерантність

у полеміці з іншими науковцями та дотримано науково-дослідницьку етику у посиланні на їхні праці, які використано у роботі.

Детальне ознайомлення із текстом дисертації дає можливість вважати, що у роботі на підставі проведеного ґрунтовного дослідження автором запропоновано низку положень, висновків та пропозицій, сукупність і рівень опрацювання яких дозволяє кваліфікувати цю працю як завершене наукове дослідження.

Висновки і положення, що виносяться на захист, є особистим здобутком Левандовський Ч.Ч. і характеризуються необхідним рівнем наукової новизни для дисертаційного дослідження у системі адміністративного права.

Викликає схвалення висновок дисертанта стосовно того, що нагляд і контроль за публічними закупівлями у галузі будівництва є ключовими елементами адміністративно-правового регулювання, спрямованими на забезпечення прозорості, ефективності та законності витрачання публічних коштів. Основні суб'єкти цього процесу включають органи державного контролю, такі як Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України, Рахункову палату та Державну казначейську службу, які відповідають за забезпечення належного використання ресурсів, виявлення порушень і запобігання корупційним ризикам. (с. 168 дисертації).

Особливої позитивної оцінки заслуговує пропозиція автора щодо запровадження систему градації санкцій в залежності від тяжкості порушення, розширивши інструментарій для застосування штрафів та тимчасових заборон на участь у тендерах. Аналіз практичних порушень, таких як затримки в публікації результатів тендерів та необґрунтовані відмови у прийнятті пропозицій, свідчить про необхідність удосконалення існуючого механізму, що дозволить забезпечити більшу ефективність державного контролю та зниження корупційних ризиків. Враховуючи вищезазначене, очевидним є те, що законодавчі зміни мають бути спрямовані

на чітке визначення порушень і створення дієвих механізмів реагування, що сприятиме підвищенню ефективності публічних закупівель у галузі будівництва (с. 179 дисертації).

В якості положень, що відображають наукову новизну дисертації слід виокремити запропоновані автором конкретні зміни до чинного законодавства, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення, для більш чіткого регулювання порушень публічних закупівель у галузі будівництва. Так, автором рекомендовано внести зміни до статті 164-14 КУпАП, зокрема щодо визначення чітких строків публікації результатів тендеру та накладення адміністративних санкцій за їх порушення; вимоги до обґрунтування відхилення пропозицій учасників тендера, що сприятиме зменшенню корупційних схем і підвищенню довіри до системи публічних закупівель; механізмів оскарження, зокрема встановлення чітких термінів для розгляду скарг. Автор акцентує увагу на необхідності диференціації адміністративної відповідальності за порушення умов контрактів у сфері публічних закупівель. Визначено потребу у внесенні змін до статті 164-15 КУпАП з метою запровадження системи градації покарань в залежності від тяжкості порушення (с. 36-37 дисертації).

Вважаємо, що автором сформульовано актуальні пропозиції щодо внесення доповнень до чинного законодавства України, які заслуговують на схвалення та підтримку вітчизняного законодавця.

Дисертація, крім зазначених положень, містить низку інших наукових результатів, що мають бути оцінені як науковий внесок у науку адміністративного права. Водночас, окремі результати дослідження, також можуть бути корисними для збагачення загальної теорії права.

Повнота викладу одержаних результатів. Виклад матеріалу є логічним та системним, наповнення роботи відповідає темі та змісту дисертаційної роботи. Ведення наукової дискусії відзначається помірковою коректністю та детальною аргументованістю.

Дисертаційну роботу оформлено відповідно до встановлених вимог. Основні положення та результати дисертаційного дослідження автором апробовано у 7 наукових публікаціях, серед яких: 3 статті у наукових фахових виданнях України, 4 тези виступів на конференціях та науково-практичних заходах.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації.

Засвідчуючи достатній теоретичний та практичний рівень роботи Левандовського Чеслава Чеславовича, варто звернути увагу на низку дискусійних положень, що потребують додаткової аргументації:

1. Обґрунтовані у вступі твердження дисертанта про наявність проблем у сфері публічних закупівель у галузі будівництва, що фактично пов'язані із сферою економічної безпеки держави, не знайшли свого продовження у дисертаційному дослідженні (с.28-29).

2. Дисертантом запропоновано створення так званої «Координаційної ради з питань контролю за здійсненням публічних закупівель у будівництві», проте, у той же час, у дисертаційному дослідженні недостатньо розкриті наявні інституційні можливості та недоліки у сфері публічних закупівель, наприклад в межах компетенції уповноваженого Законом України «Про публічні закупівлі» органу – Міністерства економіки України (с.184).

3. Пропонуючи у дослідженні впровадження систему градації санкцій в залежності від тяжкості порушення, при цьому розширивши інструментарій для застосування штрафів та тимчасових заборон на участь у тендерах, дисертантом не акцентовано увагу на існуючій системі санкцій у вказані сфері (с.181).

4. Зазначаючи у дослідженні про необхідність професіоналізації контрольних органів щодо сфери публічних закупівель у галузі будівництва, дисертантом не зазначено у якому напрямку та якими засобами могла б бути здійснена така професіоналізація. Чи на зразок професіоналізації уповноважених осіб закупівельних організацій чи шляхом інших окремих заходів? (с.112, 179).

5. Пропонуючи запровадити спільну участь у публічних закупівлях резидентів та нерезидентів без створення юридичної особи, дисертантом не розкрито особливості адміністративно-правового регулювання фінансових, в тому числі і валютних, розрахунків в межах такої форми участі у публічних закупівлях (с.84, 183).

Проте, висловлені зауваження мають виключно дискусійний характер та не применшують загальної високої оцінки рівня виконання дисертаційної роботи, її теоретичної цінності та практичної значущості в межах виконаного Чеславом Чеславовичем Левандовським дисертаційного дослідження.

Відсутність порушення академічної доброчесності

Аналіз змісту дисертації вказує на дотримання здобувачем вимог академічної доброчесності. У роботі є посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги законодавства про авторське право і суміжні права, надано достовірну інформацію про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації. У роботі не виявлено ознак академічного плагіату, фальсифікації та інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного автором дисертаційного дослідження.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам

Дисертація є завершеною роботою, що виконана на високому науково-теоретичному рівні і містить наукові положення та науково обґрунтовані результати в галузі науки адміністративного права, які розв'язують важливе науково-прикладне завдання з подолання теоретичних та практичних проблем, що мають місце у сфері публічних закупівель у галузі будівництва. Дисертація Чеслава Чеславовича Левандовського «Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні» є першим комплексним дослідженням за відповідним науковим напрямом та відповідає спеціальності 081 «Право», вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12.01.2017 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», «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, а її автор – Чеслав Чеславович Левандовський, з урахуванням результатів публічного захисту, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**доцентка кафедри фінансового
та податкового права
Державного податкового університету
кандидатка юридичних наук,
доцентка**

Альона ГАРБІНСЬКА-РУДЕНКО