

*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 – ЛИЧЕНКО Ірини Олександрівни, докторки
юридичних наук, професорки, завідувачки кафедри цивільного права та
процесу Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної
освіти Національного університету «Львівська політехніка» 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»**

Дисертаційне дослідження Левандовського Чеслава Чеславовича присвячено адміністративно-правовому регулюванню публічних закупівель у галузі будівництва в Україні. У роботі здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових норм, що регулюють публічні закупівлі в будівництві, їх вплив на ефективність використання державних коштів у цьому секторі. На основі аналізу чинного законодавства, адміністративної практики, порівняльного правознавства, а також практики правозастосування обґрунтовано концептуальні засади і запропоновано наукові підходи до вдосконалення нормативного та організаційного механізму регулювання закупівель у галузі будівництва.

Ступінь актуальності обраної теми. На етапі розвитку та демократизації українського суспільства, що відбуваються після проголошення Україною незалежності, особливе значення набувають правові механізми, які забезпечують функціонування конкурентних ринкових відносин. Одним із основних і надзвичайно важливих елементів ринкової економіки є організація державних публічних закупівель, а також їх ефективне адміністративно-правове регулювання.

Треба зазначити, що будівельна галузь як один із ключових секторів виробничої сфери економіки, має свої специфічні риси, що потребують особливого підходу щодо адміністративно-правового регулювання. Адже саме в цій галузі існують значні відмінності у порівнянні з іншими секторами економіки, що обумовлюють специфіку її правового забезпечення.

Водночас, незважаючи на певні досягнення у сфері реформування публічних закупівель, необхідно відзначити, що система закупівель у галузі будівництва продовжує демонструвати низьку ефективність. Що, у свою чергу, зумовлює потребу у подальшому удосконаленні процедур та механізмів контролю. Привертають увагу статистичні дані, згідно з якими у 2022 році за порушення законодавства у сфері публічних закупівель у галузі будівництва було завдано шкоди державі на суму 184,2 млрд грн, що охоплює 12,4 тис. закупівель. У результаті проведених перевірок було складено 902 протоколи за порушення, передбачені статтею 164⁻¹⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення, з яких у 342 випадках було прийнято рішення про накладення адміністративних стягнень на загальну суму 1,1 млн грн. Крім того, завдяки вжитим заходам вдалося попередити укладання договорів та/або здійснення витрат на суму 16,3 млрд грн за закупівлі, проведені з порушеннями законодавства.

У 2023 році кількість порушень у сфері будівництва продовжила зростати: за результатами моніторингу 14,1 тис. закупівель було виявлено порушення на загальну суму 197,5 млрд грн. Було складено 1 056 протоколів за адміністративними правопорушеннями, з яких у 389 випадках було накладено штрафи на загальну суму 1,3 млн грн, а також попереджено укладання договорів або витрати коштів на суму 18,5 млрд грн..

Протягом 2024 року спостерігається стійке збільшення кількості скарг на процедури закупівель у будівельній сфері: тільки в першому півріччі 2024 року до Антимонопольного комітету України надійшло понад 13 тис. скарг, що на 25% більше, порівняно з аналогічним періодом 2023 року. Це зумовлює зростаючу стурбованість учасників ринку з приводу порушень під час

проведення закупівель у сфері будівництва та свідчить про наявність серйозних проблем у забезпеченні прозорості та ефективності цієї сфери.

Таким чином, сукупність двох важливих сфер адміністративно-правового регулювання – публічні закупівлі та будівельна діяльність – становить окремий і значущий інтерес для наукового дослідження. Вони мають суттєвий вплив на подальший розвиток суспільних відносин у цій сфері, зокрема на формування та вдосконалення механізмів правового забезпечення конкурентоспроможності та ефективності публічних закупівель у галузі будівництва.

Наведені обставини не залишають сумнівів у актуальності обраної теми дослідження. Зазначена проблематика дисертаційного дослідження в окремих аспектах досліджувалася вітчизняними вченими, однак не розглядалась як системне явище. Необхідність здійснення відповідного дослідження зумовлена не лише теоретичними чинниками, але й практичною значущістю обраної проблематики дисертаційного дослідження.

У дисертаційному дослідженні Ч.Ч. Левандовський сконцентрувався на питаннях, щодо яких у вітчизняному адміністративно-правовому дискурсі не сформовано належних формулювань, а відтак, враховуючи фрагментарність наявних наукових доробок, розвинув та запропонував авторський підхід щодо дефініції «адміністративно-правове регулювання публічних закупівель у галузі будівництва». Визначено, що адміністративно-правові відносини публічних закупівель у будівництві є ключовим елементом ефективного управління будівельними проектами, забезпечуючи не лише законність та відповідність процедур, але й значну роль у розвитку інфраструктури та економіки країни.

Доцільно підкреслити, що сформульовано основні ознаки адміністративно-правових відносин публічних закупівель у галузі будівництва. До них віднесено: категорію адміністративного права, яка наповнює правову структуру галузі і становить її предмет; відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади в процесі публічних закупівель, у взаємодії з приватними особами та іншими органами публічної влади; відносини, які виникають і припиняються виключно на основі норм адміністративного права;

взаємні права та обов'язки учасників таких відносин, що забезпечуються державою; специфічний суб'єктний склад, де одна зі сторін завжди є суб'єктом публічної адміністрації, що діє в межах своїх повноважень для забезпечення публічних інтересів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційного дослідження зорієнтована на реалізацію Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки та операційного плану її реалізації у 2024-2025 роках, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2024 р. № 76-р; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2021-2025 роки, схваленої 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, схваленого 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. Зміст дисертації спрямований на втілення основних напрямів 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), наукової теми 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, зумовлений ретельною вивіреною структурою дисертаційної роботи, обраним методологічним інструментарієм, підтверджений результатами наукових пошуків, широкою теоретичною основою, що охоплює праці вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі адміністративного права та процесу, теорії права, конституційного

права та інших галузей права, а також інших наук. Зокрема, надане на рецензування дисертаційне дослідження є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим проблемам адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні. Як наслідок, сформульовані переконливі теоретичні висновки і практичні рекомендації, сприяють удосконаленню чинного законодавства адміністративно-правового регулювання публічних закупівель та практики його реалізації у галузі будівництва в Україні.

Проведене дисертаційне дослідження Ч.Ч. Левандовського за темою «Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні» містить нові науково обґрунтовані результати, які розв'язують задекларовану проблематику, мають істотне значення як для науки адміністративного права, будівельної галузі, інших галузей права, а також гуманітарних наук загалом. Зважаючи на опрацьоване теоретичне підґрунтя, емпіричні дані, судову практику та статистичні дані, слід визнати цілком обґрунтованими пропозиції Ч.Ч. Левандовського щодо зміни до чинного законодавства, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення, для більш чіткого регулювання порушень публічних закупівель у галузі будівництва. А саме 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.

Положення висновків, до яких дійшов автор, запропоновані ним рекомендації щодо адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні є обґрунтованими та вказують на досягнення мети наукового дослідження.

Заслуговує уваги всебічна апробація результатів дисертаційного

дослідження адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні, зокрема оприлюднення результатів на науково-практичних конференціях «Захист прав людини в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Хмельницький, 2023 р.); «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 2024 р.); «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи: Міжнародна науково-практична конференція» (м. Хмельницький, 2025 р.); «Перспективи розвитку сучасної науки багатoproфільного університету в контексті інтеграції в міжнародний освітній простір: Міжнародна науково-практична конференція» (м. Київ, 2025 р.).

У процесі виконання дисертаційного дослідження Ч.Ч. Левандовським використано достатню кількість джерел (197 найменувань), що мають пряме чи опосередковане відношення до аналізованої проблематики. Автор широко аналізує праці не лише вітчизняних, але й зарубіжних науковців. Обізнаність щодо здобутків вітчизняної та зарубіжної науки з приводу досліджуваних питань засвідчує обґрунтованість положень дисертації, належний рівень представленої наукової роботи, високий науковий потенціал Ч.Ч. Левандовського.

Важливим проявом обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, є широка емпірична база дослідження. 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 довідкова література, публікації в періодичних виданнях і навчально-методичні матеріали.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача, новизна та достовірність представлених результатів. Високий науковий рівень дисертації і наукових публікацій здобувача зумовлений використанням значного обсягу наукових джерел, зокрема наукових праць представників

різних напрямів юридичної науки, ґрунтовною емпіричною базою репрезентованого дисертаційного дослідження, підтверджується якістю сформованих висновків, пропозицій, узагальнень.

Достовірність та наукова новизна висновків та рекомендацій зумовлена поставленою метою та визначеними завданнями, вдалою структурою дисертаційної роботи, забезпечується завдяки опрацюванню теоретичного та практичного матеріалу, аналізу наукових праць щодо адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні.

Особливий акцент дисертанта поставлений на дослідженні наукових підходів, що відображають наукову інтерпретацію основних термінів та понять, які стосуються адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні.

Досягнення достовірності та новизни висновків та рекомендацій вдалося досягти завдяки використанню комплексу загальнонаукових і спеціальних методів пізнання.

Також достовірність результатів дослідження забезпечена комплексним підходом автора до вирішення поставлених завдань, що підкріплено широкою емпіричною базою, зокрема використаними аналітичними та статистичними матеріалами, узагальненою практикою діяльності органів публічної влади, судових органів.

Новизна висновків та рекомендацій досягнута завдяки формулюванню низки нових для адміністративно-правової науки висновків, рекомендацій, науково-практичних пропозицій.

Дисертаційне дослідження Ч.Ч. Левандовського. вирізняється науковою новизною. Наукова новизна полягає в тому, що представлена дисертація є першим комплексним дослідженням адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні на дисертаційному рівні. Вперше в контексті сучасних реформ у сфері публічних закупівель здійснено всебічний аналіз теоретичних джерел, нормативно-правових актів та правозастосовної практики, що дозволяє теоретично

обґрунтувати та розробити рекомендації щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні.

Зважаючи на наявність наукової новизни, запропоновано внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі», зокрема: уточнити статтю 4, уточнити щодо термінів затвердження та оприлюднення річних планів закупівель для запобігання затримок у реалізації будівельних проектів; статтю 11, доповнити чіткими вимогами до кваліфікації уповноважених осіб у будівництві; статтю 16, удосконалити конкретизуючи кваліфікаційні критерії для учасників тендерів; статтю 23, доповнити, щодо технічної специфікації, що дозволить уникнути неоднозначних трактувань при виборі переможця тендера.

Структура дисертаційної роботи є класичною та оптимальною. Структура дисертаційного дослідження підтверджує висновок про концептуальний задум дослідження, що відзначається чіткою, послідовною і логічною структурованістю, забезпечує послідовне й вивірене розгортання дослідницької логіки, передбачає панорамність, універсальність і компаративну проективність аналітичного зору.

Дисертація складається з 3 розділів, кожен із яких запрограмовує певні важливі функції. Архітектоніка роботи обумовлюється метою та завданнями дослідження. План викладу логічно продуманий, його частини пропорційно співвідносні, у кожній збережена наскрізна логіка викладу. Кожен із розділів уміщує відповідні до змісту узагальнення. Запропонована в списку використаних джерел література, використана в достатньо повному обсязі, а її положення отримали в дисертації належне застосування, інтерпретацію та оцінку.

Вступ до роботи визначає актуальність її теми та основні загальні характеристики (актуальність теми дисертації; зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами, мету та завдання, об'єкт та предмет, емпіричну базу, методологічну основу дослідження; наукову новизну; науково-теоретичне і практичне значення результатів; відомості про

апробацію результатів дослідження, його структуру, обсяг; положення, які виносяться на захист).

У першому розділі представлено поняття та особливості адміністративно-правових відносин у сфері публічних закупівель у галузі будівництва. Зазначено, що публічні закупівлі можна визначити як систему організованих процедур, за допомогою яких державні органи та інші публічні інституції здійснюють закупівлю товарів, послуг та виконання робіт для задоволення публічних потреб. Вони є засобом забезпечення ефективного витрачання публічних фінансів, виконання функцій держави та реалізації соціально-економічних інтересів суспільства (стор. 42 дисертації).

У другому розділі автор розглядає механізми адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва. Обґрунтовано, що для забезпечення ефективності публічних закупівель у галузі будівництва є важлива взаємодія між державними органами, органами місцевого самоврядування, підрядниками та наглядовими органами. Кожен з цих суб'єктів виконує свою унікальну роль у забезпеченні ефективного функціонування системи закупівель. Державні органи мають бути основними регуляторами, що формулюють правову базу та стандарти для закупівель. Органи місцевого самоврядування повинні адаптувати ці правила до специфічних умов на місцях, враховуючи потреби місцевих громад. Підрядники як учасники тендерів повинні відповідати вимогам щодо якості робіт і своєчасного виконання контрактів. Наглядові органи повинні здійснювати ефективний контроль за виконанням умов контрактів, створюючи умови для чесної конкуренції та забезпечення рівності всіх учасників. Автор пропонує посилити співпрацю між цими суб'єктами через створення єдиної системи комунікації, що дозволить зменшити бюрократію і підвищити ефективність контролю на всіх етапах закупівель.

У третьому розділі розглянуто закордонний досвід та шляхи адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні. Підкреслено, що важливим є звернення до закордонного

досвіду адміністративного регулювання публічних закупівель, оскільки багато країн, зокрема розвинених, уже успішно подолали аналогічні труднощі і втілили ефективні моделі регулювання. Вивчення та адаптація цих моделей дає змогу краще орієнтуватися в найбільш ефективних способах впорядкування та контролю процесів публічних закупівель, що має безпосередній вплив на зниження рівня корупції, підвищення прозорості та забезпечення конкуренції на ринку.

Така структура дисертації дала змогу ґрунтовно дослідити предмет дисертаційної роботи, сформулювати і запропонувати зміни до чинного законодавства, сформувати позиції автора щодо напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні.

Наукова та практична значущість отриманих результатів підтверджена відповідними актами впровадження, зокрема обґрунтовані за результатами дослідження положення і висновки використовуються у навчальному процесі для підготовки фахівців у галузі адміністративного права та публічних закупівель (акт впровадження Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова від 25 квітня 2025 року). Наукові положення, висновки та рекомендації також можуть бути використані у науково-дослідній, правотворчій сфері – для удосконалення адміністративно-правового регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні, правозастосовній діяльності у досліджуваній сфері.

Оцінка наукових публікацій здобувача, повнота викладення у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Результати дисертаційного дослідження повною мірою висвітлені у достатній кількості публікацій. Апробація результатів дослідження проводилася шляхом їх обговорення на наукових, науково-практичних конференціях та семінарах упродовж 2023–2025 років. Основні положення та результати опубліковано в 7 наукових працях, з них: 3 – у наукових фахових виданнях України, та 4 – у збірниках тез наукових конференцій, які

констатують апробацію результатів дисертації.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутнє привласнення чужих ідей, результатів або слів без оформлення належного цитування.

Дисертаційна робота є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями, які виставлені автором для публічного захисту.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Поставлені перед дисертантом наукові завдання виконані в повному обсязі, мета дисертаційного дослідження повністю досягнута. Це стало можливим завдяки вдало сформованій логічній структурі дисертаційної роботи, широкому методологічному інструментарію, ґрунтовному аналізу зібраного теоретичного та емпіричного матеріалу. Методологічна основа роботи стала запорукою обґрунтованості основних положень дисертації. Вона представлена широким спектром сучасних юридичних методів, які дозволили всебічно розкрити задекларовану проблематику та є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків та результатів, викладених у дисертації.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації

Визнаючи загалом достатній теоретичний і практичний рівень роботи Ч.Ч. Левандовського, слід звернути увагу на низку **дискусійних питань, недостатньо аргументованих положень та зауважень:**

1. Дискусійним є твердження дисертанта щодо рівня адміністративного контролю, адже інша, ширша адміністративно-правова категорія, якою є публічне адміністрування, надає більші потенційні можливості вдосконалення правозастосування (стор.56).

2. Неповним є твердження дисертанта, про те, що конкуренція та запобігання корупційним ризикам забезпечується за допомогою електронних платформ та прозорих механізмів тендерів, адже перелік відповідних засобів

може бути об'єктивно ширшим (стор.57).

3. Пропозиція дисертанта щодо інтеграції міжнародних стандартів у національне законодавство публічних закупівель у галузі будівництва, могла б мати у дисертаційному дослідженні більш ширше обґрунтування (стор.84).

4. Пропозиція дисертанта щодо впровадження у законодавство можливості участі у публічних закупівлях об'єднання резидента та нерезидента без створення юридичної особи, вимагає додаткового обґрунтування щодо форми реалізації такої юридичної конструкції (стор.83-84).

5. Застосований дисертантом термін «належне урядування» щодо контрольних органів у сфері публічних закупівель повинен би бути обґрунтованим окремими теоретичними положеннями (стор.108).

6. Пропозиція дисертанта щодо впровадження «аудиту ефективності» для оцінки економності та ефективності використання бюджетних коштів у межах конкретного проєкту, могла б мати ширше цільове призначення, наприклад слугувати оцінці змін на ринку економічної конкуренції у відповідному сегменті будівельної галузі та оцінці інших факторів, що впливають на відносини сферу публічних закупівель (стор.112).

Висловлені зауваження і побажання мають дискусійний характер та не применшують загальної високої оцінки рівня виконання дисертаційної роботи, її теоретичної цінності та практичної значущості 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 подолання теоретичних і практичних проблем, що мають місце у сфері публічних закупівель. Дисертація Чеслава Чеславовича Левандовського «Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні» є першим комплексним дослідженням за відповідним науковим напрямом і відповідає спеціальності 081 «Право» та відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 р. № 40 «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 р. № 44, а її автор, Чеслав Чеславович Левандовський, з урахуванням результатів публічного захисту, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії (в галузі знань 08 «Право», зі спеціальності 081 «Право»).

Офіційний опонент:

завідувачка кафедри цивільного права та процесу

Навчально-наукового інституту

права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

докторка юридичних наук, професорка

Ірина ЛИЧЕНКО

Підпис засвідчую:

Вчений секретар

Національного університету

«Львівська політехніка»

Роман БРИЛИНСЬКИЙ

