

Відгук офіційного опонента
доктора юридичних наук, професора Легези Євгена Олександровича
на дисертацію Д'ячука Максима Юрійовича на тему: «Правове
регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель»,
поданої на здобуття ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертації та зв'язок її з науковими програмами, планами, темами. Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена тим, що сфера публічних закупівель посідає провідне місце в механізмі функціонування держави, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ, оскільки саме через неї забезпечується задоволення публічних потреб, належне виконання владно-управлінських функцій і цільове використання бюджетних ресурсів. Належне правове регулювання процедур у цій сфері є необхідною передумовою реалізації принципів відкритості, прозорості, добросовісної конкуренції, недискримінації учасників, підзвітності замовників, запобігання корупційним проявам і забезпечення ефективного використання публічних фінансів.

Особливої ваги обрана тема набуває в сучасних умовах реформування системи публічних закупівель, її подальшої цифровізації, адаптації до стандартів Європейського Союзу, а також посилення вимог до правової визначеності дій усіх суб'єктів закупівельного процесу – замовників, учасників, органів контролю та органів оскарження. Практика застосування законодавства у сфері публічних закупівель свідчить про наявність низки проблем, пов'язаних із неоднозначністю тлумачення окремих норм, складністю процедурної реалізації закупівель, недостатньою узгодженістю окремих елементів механізму контролю та оскарження, а також збереженням корупційних ризиків і можливостей дискримінаційного підходу до учасників.

Наукова актуальність дослідження додатково обумовлюється необхідністю комплексного осмислення адміністративно-правової природи процедур публічних закупівель, уточнення їх місця в системі публічного

адміністрування, розмежування процедурних, договірних і контрольних елементів у межах закупівельного механізму, а також вироблення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства. У сучасних умовах особливого значення набуває також дослідження співвідношення принципу економії бюджетних коштів із принципом забезпечення належної якості предмета закупівлі, а також балансу між дискреційними повноваженнями замовника і процесуальними гарантіями захисту прав учасників. Отже, тема дисертації є своєчасною, суспільно значущою та науково обґрунтовано актуальною, що визначає її важливість як для подальшого розвитку юридичної науки, так і для вдосконалення практики правового регулювання процедур у сфері публічних закупівель. Дисертація М.Ю. Д'ячука, присвячена комплексному дослідженню правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель, спрямована на систематизацію наукових підходів, виявлення актуальних проблем правозастосування та формування практичних рекомендацій щодо вдосконалення відповідного законодавства, має вагомое наукове і прикладне значення. Обрана проблематика безпосередньо відповідає сучасним пріоритетам державної політики у сфері забезпечення ефективності, відкритості, конкурентності та правомірності використання публічних фінансових ресурсів, а також становить важливу складову розвитку сучасної правової доктрини у сфері публічних закупівель. Додатковим підтвердженням актуальності теми дисертації є її відповідність планам наукових досліджень Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», а також основним напрямом науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту гуманітарних і соціальних наук цього закладу вищої освіти.

Належний ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечується продуманим використанням комплексу загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, належним рівнем узагальнення

наукових підходів, викладених у вітчизняній і зарубіжній літературі, ґрунтовним опрацюванням норм національного законодавства України у сфері публічних закупівель, а також достатньою апробацією результатів дослідження та їх оприлюдненням у встановленому порядку.

Аналіз змісту дисертації свідчить, що на всіх етапах наукового пошуку автор послідовно використовував сучасні загальнонаукові та спеціально-юридичні методи дослідження, що забезпечило цілісність, послідовність і належну глибину наукового аналізу. Методологічну основу роботи становить сукупність підходів, які дали змогу розкрити як теоретичний, так і прикладний вимір досліджуваної проблематики. Зокрема, діалектичний метод застосовано для виявлення сутності правового регулювання процедур у сфері публічних закупівель, аналізу внутрішніх суперечностей відповідної сфери та визначення основних тенденцій її розвитку. Методи аналізу і синтезу використано для дослідження структури процедур публічних закупівель, виокремлення їх елементів і подальшого узагальнення наукових підходів до розуміння їх змісту. Метод класифікації дав змогу впорядкувати види процедур у сфері публічних закупівель, систематизувати їх характерні ознаки, а також чіткіше розмежувати конкурентні та неконкурентні форми закупівель. Важливе місце в дослідженні посідає історико-правовий метод, за допомогою якого простежено становлення та розвиток законодавства у сфері публічних закупівель, а також еволюцію правових підходів до регулювання відповідних процедур. Формально-юридичний метод використано для аналізу змісту нормативно-правових актів, що визначають правові засади, порядок та особливості здійснення процедур у сфері публічних закупівель. Системно-структурний підхід дозволив розглянути правове регулювання процедур публічних закупівель як складну, взаємопов'язану систему, елементи якої функціонують у межах єдиного правового механізму. Порівняльно-правовий метод дав можливість виявити спільні та відмінні риси національного й зарубіжного досвіду правового регулювання публічних закупівель, а також окреслити перспективи подальшої адаптації українського

законодавства до європейських стандартів. Поряд із цим, у роботі простежується використання функціонального підходу, що дозволило оцінити правові норми не лише з позиції їх формального змісту, а й з погляду їх практичної ефективності, реального впливу на закупівельний процес і здатності забезпечувати баланс публічного та приватного інтересу.

Структура дисертації є логічною та внутрішньо узгодженою, оскільки складається зі вступу, двох розділів, що охоплюють шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків, що в сукупності сприяє досягненню поставленої мети та реалізації визначених завдань дослідження. Джерельна база дисертації є достатньо репрезентативною: автором опрацьовано значний масив наукових, нормативних, практичних та аналітичних джерел, що забезпечило належне теоретичне, методологічне й нормативне підґрунтя дослідження. Нормативну основу роботи становлять Конституція України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють сферу публічних закупівель, акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та інші документи, які визначають засади функціонування відповідного правового механізму.

Емпіричну основу дослідження становлять матеріали практики застосування законодавства у сфері публічних закупівель, діяльність уповноважених органів, органів контролю та органів оскарження, судова практика, статистичні й аналітичні матеріали, а також довідкові та публіцистичні джерела, що стосуються проблем правового регулювання відповідних процедур. Важливо, що залучення такого емпіричного матеріалу надало дисертації не лише теоретичної ґрунтовності, а й практичної спрямованості, дозволило співвіднести нормативні моделі із реальними проблемами правозастосування, виявити типові помилки у здійсненні закупівельних процедур і обґрунтувати шляхи їх усунення.

У цілому зміст дисертації характеризується достатньо високим теоретичним, науково-методологічним і прикладним рівнем розв'язання поставлених завдань, самостійністю та цілісністю проведеного дослідження,

що дозволило авторові досягти поставленої мети, реалізувати визначені дослідницькі завдання та повною мірою розкрити тему дисертаційної роботи. Додатковою перевагою дослідження є його орієнтація не лише на теоретичне осмислення природи процедур публічних закупівель, а й на вироблення практично значущих рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності закупівельного механізму, посилення правових гарантій учасників та вдосконалення адміністративно-правового забезпечення цієї сфери.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячені встановленню правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель. Здійснене дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки, обґрунтовані особисто здобувачем, зокрема: *уперше*: обґрунтовано модель «воєнної закупівельної дискреції» як особливого різновиду адміністративного розсуду у сфері публічних закупівель, який виникає внаслідок делегування Кабінету Міністрів України повноважень визначати спеціальні правила (особливості) закупівель на період воєнного стану та має підлягати підвищеним вимогам правової визначеності, мотивованості й контрольованості, де визначено такі структурні елементи такого розсуду (підстави відступу від конкуренції, межі безпекового нерозкриття інформації, критерії нагальності, стандарти обґрунтування та постаудиту) і встановлено їхній вплив на конкуренцію, прозорість та ефективність витрачання публічних коштів; *удосконалено*: наукові підходи до класифікації процедур у сфері закупівель шляхом обґрунтування їх поділу на реєстраційні (включно з авторизацією/акредитацією електронних майданчиків), інформаційні, конкурентно-процедурні, контрольно-наглядові та деліктні, що дозволяє точніше визначати межі дискреції та юридичні наслідки кожної стадії; *набуло подальшої розробки*: доцільність інтеграції в українське закупівельне регулювання підходу «вартість життєвого циклу» як процедурного критерію,

який має застосовуватися не лише на етапі оцінювання пропозицій, а й на стадії планування та формування технічних специфікацій, що наближує практику до вимог Директив ЄС 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС, що базується на розвитку положення щодо оптимізації електронних закупівель через запровадження категорійного підходу (товари/роботи/послуги) із відмінними стратегіями постачання та індикаторами ефективності.

На особливу увагу заслуговують такі результати дисертаційного дослідження, відповідно до яких:

обґрунтовано, що належне функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане із забезпеченням ефективного здійснення публічних закупівель як механізму відкритого, прозорого та підконтрольного розпорядження публічними фінансовими ресурсами. Акцентовано, що раціональне використання публічних коштів визначено одним із стратегічних напрямів розвитку України, зокрема в положеннях статей 148–156 Глави 8 «Державні закупівлі» розділу «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що зумовлює необхідність подальшої адаптації національного законодавства у сфері публічних закупівель до європейських стандартів. Також встановлено, що процедура здійснення публічних закупівель охоплює такі основні етапи, як оприлюднення інформації про закупівлю та застосування відповідної процедури закупівлі, зокрема відкритих торгів, конкурентного діалогу або переговорної процедури закупівлі (підрозділ 1.2);

визначено, що у сфері публічних закупівель функціонує комплекс адміністративних процедур, до яких належать реєстраційні, інформаційні, втручальні, інспекційні, контрольно-наглядові та деліктні процедури. Обґрунтовано, що ефективність реалізації зазначених процедур безпосередньо впливає на стан суспільних відносин у сфері використання публічних фінансів, а також на належне забезпечення стратегічних завдань

держави у сфері прозорого й результативного витрачання бюджетних коштів (підрозділ 1.2);

доведено, що однією з визначальних ознак адміністративних процедур у сфері публічних закупівель є наявність публічно-правових відносин типу «влада–підпорядкування». У межах закупівельної процедури замовник, незалежно від його організаційно-правового статусу – чи то орган державної влади, орган місцевого самоврядування, чи державне підприємство, – фактично реалізує владні повноваження. Саме замовник формує зміст тендерної документації, визначає кваліфікаційні критерії, ухвалює рішення щодо допуску або відхилення тендерних пропозицій, а також визначає переможця процедури закупівлі. Учасники ж перебувають у юридично залежному становищі, оскільки реалізація їхніх прав та законних інтересів у межах закупівельної процедури безпосередньо залежить від прийняття відповідних рішень замовником як суб'єктом владних повноважень (підрозділ 2.1).

Окрім зазначених положень, у дисертаційному дослідженні міститься низка інших важливих і практично значущих висновків, узагальнень та рекомендацій. Проведене автором дослідження є самостійним результатом ґрунтовного наукового пошуку та свідчить про прагнення запропонувати дієві шляхи вдосконалення правового регулювання процедур у сфері публічних закупівель в умовах сучасного розвитку національної правової системи та її наближення до європейських стандартів.

Наукове та практичне значення роботи. Дисертаційне дослідження, виконане М.Ю. Д'ячуком, має вагомe теоретичне і практичне значення, оскільки спрямоване на розв'язання низки актуальних питань, пов'язаних із удосконаленням правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель.

Сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та практичні рекомендації можуть бути використані у правотворчій діяльності – з метою подальшого вдосконалення чинного законодавства у сфері

публічних закупівель, уточнення змісту діючих і перспективних нормативно-правових актів, насамперед Закону України «Про публічні закупівлі», а також підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, уповноважених органів у сфері закупівель та актів, що регулюють питання контролю, моніторингу й оскарження закупівельних процедур.

Результати дослідження можуть бути використані і в правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності практичного здійснення процедур у сфері публічних закупівель, удосконалення діяльності замовників, учасників закупівель, уповноважених осіб, контролюючих органів та органів оскарження, а також для забезпечення належного й однакового застосування законодавства у відповідній сфері.

У науково-дослідній сфері положення дисертації можуть слугувати теоретичним підґрунтям для подальших досліджень із проблем правового регулювання публічних закупівель, підготовки наукових статей, монографій, навчальних посібників, методичних рекомендацій та інших науково-аналітичних матеріалів із зазначеної проблематики.

У навчальному процесі результати дисертаційного дослідження можуть бути використані під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Господарське право», «Фінансове право», «Інформаційне право», а також спеціальних курсів, присвячених правовому регулюванню публічних закупівель і публічному адмініструванню.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Високо оцінюючи загальний науково-теоретичний рівень дисертаційної роботи М.Ю. Д'ячука, її актуальність, самостійність та практичну значущість, слід водночас зазначити, що, як і будь-яке комплексне дослідження складної наукової проблематики, дана праця містить окремі положення, які мають дискусійний характер або потребують додаткової аргументації. Це зумовлює можливість висловлення певних зауважень, що

можуть слугувати підґрунтям для подальшої наукової дискусії, зокрема:

1. Слід відзначити позитивне звернення автора до практики Верховного Суду та Великої Палати Верховного Суду у питаннях розмежування юрисдикції спорів, пов'язаних із публічними закупівлями. Водночас наведений аналіз, хоча і є змістовним, не завжди має достатньо системний характер. У роботі було б доцільно ширше показати сталість або, навпаки, суперечливість відповідних підходів судової практики, а також окремо узагальнити їх значення для розуміння процедур публічних закупівель саме як адміністративних, що дозволило б зробити авторські висновки ще більш переконливими.

2. У підрозділі 2.1 автор активно використовує категорії «процедура», «стадія», «етап», «адміністративна справа», що в цілому є виправданим з погляду предмета дослідження, проте ці поняття вживаються без достатнього термінологічного розмежування, а інколи – майже як взаємозамінні. Більш чітке визначення співвідношення зазначених категорій надало б дослідженню більшої логічної послідовності й методологічної завершеності.

3. Автор обґрунтовано акцентує увагу на тому, що саме кваліфікаційні стадії закупівельних процедур є найбільш ризикованими з погляду можливих дискримінаційних практик і зловживань з боку замовника. Водночас деякі положення щодо дискреційного характеру повноважень замовника сформульовані досить широко і могли б бути підсилені більшою кількістю прикладів із практики органу оскарження або судової практики. Зазначене є особливо важливим з огляду на те, що у сфері публічних закупівель дискреція замовника поєднується з високим рівнем формалізованого регулювання, а тому межі такої дискреції потребують більш тонкого аналізу.

4. Зважаючи на сучасний стан розвитку законодавства у сфері публічних закупівель та істотний вплив спеціального правового режиму воєнного стану на закупівельні процедури, доречним було б більш повно врахувати ці особливості саме в межах окремого підрозділу. Автор справедливо вказує на актуальність врахування таких умов, однак у тексті

підрозділу ця проблематика не отримала достатньо розгорнутого висвітлення. Унаслідок цього дослідження виглядає дещо більш зорієнтованим на загальну модель процедур, ніж на її сучасні трансформації під впливом надзвичайних правових режимів.

Висловлені зауваження засвідчують складність, багатовимірність і дискусійність порушеної в дисертації проблематики та мають переважно рекомендаційний характер, у зв'язку з чим не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи М.Ю. Д'ячука. Самостійно здійснений автором науковий пошук, спрямований на вирішення важливих теоретичних і прикладних питань у сфері правового регулювання процедур публічних закупівель, безперечно заслуговує на схвальну оцінку та підтримку.

Дисертаційна робота містить низку науково обґрунтованих положень, висновків і пропозицій, яким притаманні елементи наукової новизни, які є результатом особистої дослідницької роботи автора та мають суттєве науково-теоретичне і практичне значення для подальшого розвитку юридичної науки, а також для вдосконалення правозастосовної практики у сфері публічних закупівель.

Дисертацію оформлено з дотриманням установлених вимог. Аналіз її змісту дає підстави стверджувати, що автором дотримано принципів академічної доброчесності, а також забезпечено належний рівень самостійності під час виконання наукового дослідження.

ВИСНОВОК

Отже, наведене дає підстави для висновку, що дисертація на тему «Правове регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель» є самостійною, завершеною науковою працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності забезпечують розв'язання конкретного наукового завдання, яке має істотне значення для юридичної науки.

Беручи до уваги, що висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, слід констатувати, що подана дисертаційна робота на тему «Правове регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель» за своїм змістом, структурою та рівнем наукового опрацювання відповідає вимогам чинного законодавства України, зокрема Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261, а також 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.

У зв'язку з цим автор дисертації, Д'ячук Максим Юрійович, за результатами публічного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:
доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії
з актуальних проблем юриспруденції та
психології
Науково-дослідного інституту
Вищого навчального приватного закладу
«Дніпровський гуманітарний університет»

Євген Легеза

