

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДОГОВОРІВ НА ЗАКУПІВЛЮ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ ТА ПОСЛУГ

**ЛЕВАНДОВСЬКИЙ Чеслав Чеславович - доктор філософії (PhD) в галузі знань 08 «Право», адвокат**

**ORCID ID 0009-0005-7419-9205**

**УДК: 342.9:346.5**

**DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.34>**

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правового механізму внесення змін до договорів на закупівлю будівельних робіт та послуг в умовах реформування системи публічних закупівель України. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю удосконалення правового регулювання процедур модифікації договорів у будівельній сфері, особливо в контексті європейської інтеграції та воєнного стану в Україні.

У статті досліджено правові підстави для внесення змін до договорів, процедурні аспекти їх реалізації та роль контролюючих органів у забезпеченні законності таких змін. Особливу увагу приділено аналізу обмежень щодо внесення змін, встановлених чинним законодавством, та їх відповідності принципам справедливої конкуренції.

Дослідження виявило системні проблеми у практичному застосуванні механізму внесення змін, зокрема недостатню регламентацію процедур погодження змін з контролюючими органами, відсутність чітких критеріїв оцінки допустимості змін та недосконалість системи моніторингу виконання модифікованих договорів. Встановлено, що особливості будівельної галузі, такі як тривалість проектів, складність технічних рішень та залежність від зовнішніх факторів, створюють додаткові виклики для правового регулювання.

Проаналізовано вплив воєнного стану на трансформацію правових підходів до внесення змін у договори будівельного підряду,

зокрема спрощення процедур для об'єктів критичної інфраструктури та оборонного призначення. Звернено увагу на європейський досвід регулювання модифікації договорів у будівельній сфері та можливості його адаптації до українських реалій.

Запропоновано комплексну модель удосконалення адміністративно-правового механізму, що включає створення єдиної електронної платформи для управління змінами, розробку стандартизованих процедур оцінки допустимості змін, удосконалення системи контролю та моніторингу. Розроблено концепцію «адаптивного договірної регулювання», яка передбачає збалансування потреби у гнучкості договірних відносин з вимогами дотримання принципів прозорості та справедливої конкуренції.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, публічні закупівлі, будівельні роботи, внесення змін до договорів, правове регулювання, контроль, моніторинг.

### Постановка проблеми

Сучасний етап розвитку української системи публічних закупівель характеризується посиленням уваги до якості правового регулювання договірних відносин, особливо у сфері будівництва. Будівельні проекти, як правило, відзначаються значною тривалістю виконання, високою вартістю та складністю технічних рішень, що зумовлює необхідність внесення змін до первинних договорів у процесі їх реалізації.

Актуальність дослідження адміністративно-правового механізму внесення змін до договорів на закупівлю будівельних робіт та послуг зумовлена декількома взаємопов'язаними факторами. По-перше, це необхідність приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів та директив ЄС у сфері публічних закупівель. По-друге, воєнний стан в Україні створив нові виклики для будівельної галузі, особливо в частині відновлення зруйнованої інфраструктури та будівництва об'єктів оборонного призначення.

Статистичні дані свідчать про актуальність проблематики, оскільки за результатами спеціалізованих досліджень станом на 13 липня 2025 року у січні-червні 2025 року оголошено 61,0 тис. будівельних закупівель. З них завершені 90,6% (55,3 тис.), не відбулися – 4,5%, скасовані – 1,6%, ще тривали – 3,3%. Сума закупівель становила 106,2 млрд грн. [1].

Однак, незважаючи на існуючу поширену практику внесення змін до договорів за будівельними закупівлями, ця статистика серед інших показників не наведена. Це вказує на недостатній рівень уваги до проблематики внесення змін у договори будівельних закупівель що підкреслює важливість ефективного правового регулювання цього процесу.

#### **Стан дослідження проблеми**

Питання, пов'язані з договорами за результатами процедур публічних закупівель неодноразово ставало предметом наукових досліджень вітчизняних правознавців. У процесі підготовки даного дослідження було опрацьовано значний масив наукової літератури, зокрема наукові публікації В. Малолітневої, С. Вавженчука, О. Бригінця, Р. Джабраїлова, Т. Швидкої, А. Сошникова [2, 3, 4, 5, 8, 10]. Наукові здобутки цих дослідників стали важливою передумовою для поглибленого аналізу адміністративно-правових механізмів публічних закупівель та їх впливу на господарсько-правовий інститут публічних закупівель, в тому числі в такому особливому аспекті як внесення змін до дого-

ворів у сфері закупівлі будівельних робіт і послуг.

#### **Мета і завдання**

Мета статті полягає у комплексному дослідженні адміністративно-правового механізму внесення змін до договорів на закупівлю будівельних робіт та послуг, виявленні проблемних аспектів його функціонування та розробці пропозицій щодо удосконалення правового регулювання.

#### **Наукова новизна**

Наукова новизна дослідження полягає у формуванні комплексного підходу до аналізу адміністративно-правового механізму внесення змін до договорів у будівельній сфері, розробці концепції «адаптивного договірної регулювання» та створенні моделі удосконалення правового регулювання процедур модифікації договорів.

#### **Виклад основного матеріалу**

Дослідження адміністративно-правового механізму внесення змін до договорів на закупівлю будівельних робіт і послуг доцільно розпочати з аналізу його загальнотеоретичних засад. У юридичній науці адміністративно-правовий механізм зазвичай трактується як система правових засобів, методів і процедур, спрямованих на реалізацію норм адміністративного права в окремих сферах суспільних відносин [6, с. 45].

Такий механізм забезпечує не лише правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень, але й встановлення процедурної чіткості, стабільності та передбачуваності управлінських рішень.

Слід зауважити, що у сфері публічних закупівель внесення змін до вже укладених договорів є правомірним лише у випадках, прямо передбачених законодавством, зокрема статтею 41 Закону України «Про публічні закупівлі». У цьому контексті адміністративно-правовий механізм виступає гарантом забезпечення принципів відкритості, прозорості, добросовісної конкуренції, а також ефективного використання бюджетних коштів [9].

Зміст адміністративно-правового механізму внесення змін до договорів на закупівлю будівельних робіт та послуг включає низку взаємопов'язаних структурних елементів:

1. Нормативно-правову базу, що визначає підстави, порядок та обмеження для внесення змін до договорів. Основу такої бази становлять положення Закону України «Про публічні закупівлі», Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, типових контрактів, а також роз'яснення уповноважених органів.

2. Суб'єктів правовідносин, серед яких основними є замовник (представник держави чи органу місцевого самоврядування), виконавець (постачальник робіт чи послуг), а також органи контролю (наприклад, Державна аудиторська служба, Антимонопольний комітет України). Усі суб'єкти мають чітко визначені права, обов'язки та відповідальність у процедурі зміни умов договору.

3. Процедурні аспекти внесення змін, які охоплюють ініціювання змін, їх правове обґрунтування, погодження, документальне оформлення та реєстрацію в системі «Прозорро». Ключовим є дотримання вимог щодо своєчасності, обґрунтованості змін та неможливості порушення початкового балансу інтересів учасників закупівлі.

4. Механізми контролю та моніторингу, що реалізуються як внутрішніми (служби внутрішнього аудиту), так і зовнішніми (державний фінансовий контроль, антикорупційні органи) суб'єктами. Ефективність цього елементу забезпечує неухильне дотримання законодавства та унеможливорює зловживання з боку учасників правовідносин [10, с. 151].

Як вже зазначали, процедурні аспекти внесення змін до договорів регламентуються статтею 41 Закону України «Про публічні закупівлі». Згідно з цією нормою, зміни до істотних умов договору можуть вноситися за письмовою згодою сторін у випадках та порядку, визначених договором, за умови, що такі зміни не змінюють загальної мети договору [9].

Водночас, законодавство встановлює певні обмеження щодо внесення змін. Зокрема, заборонено збільшувати ціну договору більш ніж на 10% від початкової ціни договору (крім випадків, передбачених законом), змінювати предмет закупівлі, порушувати принципи публічних закупівель.

Практичний аналіз застосування механізму внесення змін виявляє низку системних проблем. Передусім, це недостатня регламентація процедур погодження змін з контролюючими органами. Чинне законодавство не містить чітких вимог щодо необхідності повідомлення або отримання дозволу від органів контролю при внесенні певних категорій змін.

Другою важливою проблемою є відсутність чітких критеріїв оцінки допустимості змін. Це створює ризики суб'єктивного тлумачення норм законодавства та може призводити до порушення принципів справедливої конкуренції.

Третя проблема стосується недосконалості системи моніторингу виконання модифікованих договорів. Існуючі механізми контролю не завжди дозволяють своєчасно виявляти порушення та запобігати зловживанням [7].

Особливий вплив на функціонування механізму внесення змін справляє воєнний стан в Україні. З одного боку, це призвело до спрощення окремих процедур для об'єктів критичної інфраструктури та оборонного призначення. З іншого боку, воєнні дії створили нові ризики для будівельних проектів, що потребує перегляду підходів до планування та управління змінами [3, с. 10].

Аналіз європейського досвіду регулювання модифікації договорів у будівельній сфері показує, що країни ЄС використовують більш деталізовані процедури оцінки допустимості змін. Зокрема, Директива 2014/24/ЄС передбачає можливість внесення змін без проведення нової процедури закупівлі лише у чітко визначених випадках [11].

Подібні підходи простежуються і в інших міжнародних актах, що формують

глобальні стандарти у сфері публічних закупівель.

Зокрема, Угода про державні закупівлі Світової організації торгівлі (GPA) містить загальні вимоги до прозорості, недискримінації та добросовісної конкуренції у процедурі закупівель. Хоча вона прямо не регламентує порядок внесення змін до договорів, однак передбачає, що будь-які зміни не повинні призводити до обходу вимог конкурентних процедур. Таким чином, будь-яка модифікація має відповідати початковим принципам відкритості та справедливості, які лежать в основі GPA [12].

Загальні принципи ОЕСР щодо цілісності в державних закупівлях (OECD Principles for Integrity in Public Procurement) акцентують увагу на запобіганні зловживанням під час реалізації контрактів, особливо у контексті змін до умов договорів. ОЕСР рекомендує впроваджувати механізми незалежного контролю, чіткі критерії для дозволених змін та регулярне оприлюднення інформації про модифікації, що має сприяти підзвітності та підвищенню довіри до закупівельної системи [13].

Крім того, у Типовому законі UNCITRAL про публічні закупівлі (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) питання внесення змін до договорів врегульовано на рівні загальних підходів. Зокрема, документ передбачає, що зміни допускаються лише в обґрунтованих випадках та в межах, які не спотворюють умови конкуренції та не змінюють основного предмета закупівлі. Закон також рекомендує, щоб подібні зміни супроводжувалися належною документацією, правовим обґрунтуванням та повідомленням про них заінтересованим сторонам [14].

У цьому контексті доцільним є розвиток концепції «адаптивного договірного регулювання», яка передбачає збалансування потреби у гнучкості договірних відносин з вимогами дотримання принципів прозорості та справедливої конкуренції. Ця концепція має базуватися на наступних принципах: пропорційності (зміни мають бути пропорційними до викликів,

що їх зумовили); справедливості (зміни не повинні створювати необґрунтованих переваг для окремих учасників ринку); ефективності (процедури внесення змін мають бути оптимізованими за часом та ресурсами).

З урахуванням виявлених проблем та зарубіжного досвіду, доцільним є розроблення комплексної моделі удосконалення адміністративно-правового механізму, що включає наступні елементи:

1. Створення єдиної електронної платформи для управління змінами до договорів, яка б інтегрувалася із системою «Прозорро» та забезпечувала автоматизацію процедур погодження змін.

2. Розробка стандартизованих процедур оцінки допустимості змін з урахуванням специфіки будівельної галузі. Такі процедури мають включати чіткі критерії оцінки необхідності змін, їх впливу на конкуренцію та відповідності законодавству.

3. Удосконалення системи контролю та моніторингу шляхом створення спеціалізованих підрозділів у контролюючих органах, які б спеціалізувалися на будівельних проектах.

4. Розвиток професійної компетентності посадових осіб, відповідальних за управління договорами, через систему спеціалізованих тренінгів та сертифікації.

Окремої уваги заслуговує питання правового регулювання внесення змін до договорів у контексті відновлення зруйнованої воєнними діями інфраструктури. Специфіка таких проектів може потребувати розробки спеціальних правових режимів, що забезпечували б необхідну гнучкість при дотриманні принципів законності та прозорості.

### **Висновки**

Проведене дослідження дозволяє констатувати, що адміністративно-правовий механізм внесення змін до договорів на закупівлю будівельних робіт та послуг потребує комплексного удосконалення з урахуванням специфіки будівельної галузі та сучасних викликів.

Основними проблемами функціонування механізму є недостатня регламентація

процедур погодження змін, відсутність чітких критеріїв оцінки допустимості змін та недосконалість системи моніторингу. Ці проблеми посилюються особливостями будівельної галузі та викликами воєнного стану.

Розроблена концепція «адаптивного договірної регулювання» може стати теоретичною основою для удосконалення правового регулювання внесення змін до договорів. Ця концепція передбачає збалансування гнучкості договірних відносин з вимогами прозорості та справедливої конкуренції.

Запропонована комплексна модель удосконалення механізму включає створення електронної платформи управління змінами, стандартизацію процедур оцінки, удосконалення контролю та розвиток професійної компетентності.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з розробкою конкретних методик впровадження запропонованих рішень, створенням системи індикаторів ефективності механізму та дослідженням можливостей використання цифрових технологій для оптимізації процедур внесення змін до договорів.

### Література

1. Звіт Центру економічної стратегії. Контроль витрат на відновлення України. № 20, липень 2025 р. 27 с. URL: <https://ces.org.ua/recovery-20/>
2. Малолітнева В.К. Господарсько-правовий інститут публічних закупівель: монографія. Київ, 2020. 412 с.
3. Вавженчук С. Укладення договору про публічні закупівлі: динаміка законодавства та проблеми правозастосування. *Підприємництво, господарство і право*, 2019. № 6. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/2.pdf>
4. Бригінець О.О. Проблеми адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. Випуск: № 4, 2025. Doi: <https://doi.org/10.37634/efp.2025.4.20>
5. Джабраїлов Р., Малолітнева В. Публічні закупівлі як засіб державного регу-

лювання господарської діяльності та реалізації цілей сталого розвитку. *Право України*. 2019. №08. 18 с.

6. Кулак Н.В. Адміністративно-правові основи регулювання будівельної діяльності в Україні: монографія. Харків: Право, 2017. 236 с. URL: <https://law.kharkiv.ua>

7. Швидка Т., Ушаков А. Рамкова угода як крок до централізованих публічних закупівель. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. №6. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/6/12.pdf>

8. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 1. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tpp\\_2017\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tpp_2017_1_7)

9. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19>

10. Сошников А. О. Деякі питання удосконалення порядку документального підтвердження наявності досвіду виконання аналогічних договорів при здійсненні державних закупівель. Актуальні проблеми юридичної науки і практики: тези доп. та наук. повід. II всеук. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10-11 грудня 2012 р.). Харків: Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», 2012. С. 150-151.

11. Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_052-14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_052-14)

12. Угода про державні закупівлі СОТ ратифікована Верховною Радою 16.03.2026р. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981\\_050#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050#Text)

13. Загальні принципи ОЕСР щодо професійної етики у сфері державних закупівель, 2009 р. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994520.pdf>

14. UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011). URL: [http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html)

**АНОТАЦІЯ**

*The article is devoted to a comprehensive study of the administrative-legal mechanism for amending contracts for the procurement of construction works and services amid the reform of Ukraine's public procurement system. The relevance of the research is driven by the need to improve the legal regulation of contract modification procedures in the construction sector, especially in the context of European integration and the martial law regime in Ukraine.*

*The article examines the legal grounds for contract amendments, procedural aspects of their implementation, and the role of controlling authorities in ensuring the legality of such changes. Particular attention is given to the analysis of restrictions on amendments established by current legislation and their compliance with the principles of fair competition.*

*The study reveals systemic problems in the practical application of the amendment mechanism, including insufficient regulation of procedures for coordinating changes with oversight bodies, lack of clear criteria for assessing the permissibility of amendments, and imperfections in the monitoring system of modified contracts' execution. It is established that specific features of the construction*

*industry, such as project duration, technical complexity, and dependence on external factors, create additional challenges for legal regulation.*

*The impact of martial law on the transformation of legal approaches to contract amendments in construction procurement is analyzed, particularly the simplification of procedures for critical infrastructure and defense-related projects. Attention is also drawn to European experience in regulating contract modifications in the construction sector and the possibilities for its adaptation to Ukrainian realities.*

*A comprehensive model for improving the administrative-legal mechanism is proposed, which includes the creation of a unified electronic platform for managing amendments, the development of standardized procedures for assessing the permissibility of changes, and the enhancement of control and monitoring systems. The concept of «adaptive contract regulation» is developed, envisaging a balance between the need for flexibility in contractual relations and compliance with the principles of transparency and fair competition.*

*Keywords: administrative-legal mechanism, public procurement, construction works, contract amendments, legal regulation, control, monitoring.*