

УДК 35.071.5(477)

*О. Ф. ТОЛПИГО*

**ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ  
ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

*Досліджено теоретико-методологічні підходи до проблеми інституалізації політики й управління у сфері державних закупівель. Проаналізовано наукові доробки із зазначених питань, визначено інституційне середовище політики й управління у сфері державних закупівель, обґрунтовано для сучасної України пріоритетність використання мережевої моделі в побудові моделі управління в досліджуваній сфері. Окреслено напрями подальших наукових досліджень.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, інституційне середовище, модель раціональної бюрократії, модель нового державного управління, мережева модель, чинники інституційного середовища.

*Theoretical and methodological approaches to the institutionalization of politics and governance in state procurement policy has been researched. Scientific handling of these issues has been analyzed, institutional circumscription policy and governance in state procurement police has been defined, priority for Ukraine in using network model to construct a model of management in the field of the study has been justified.*

**Key words:** Policy and management in the sphere of state procurement policy, institutional environment, model of rational bureaucracy, network model, factors of institutional circumscription.

Системна криза, в якій опинилася Україна, увиразнила наявні проблеми державного управління та вимагає реалізації активної та послідовної політики, що була б спрямована на забезпечення максимальної раціоналізації та цільового характеру бюджетних видатків через удосконалення управління у сфері державних закупівель у тому числі. Надзвичайно значущим напрямом розвитку політико-управлінського процесу наразі є зосередження уваги не лише на діяльності органів державної влади, а й на їх інституційній розбудові [4]. Тому дослідження інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель, яке може забезпечити базис для проведення відповідних реформ, спрямованих на якісне забезпечення публічних потреб через ефективне використання видатків бюджету, є актуальним завданням і в науково-теоретичній, і в практичній площині.

Серед сучасних вітчизняних і зарубіжних дослідників проблематики теоретичних і методологічних аспектів інституційної регламентації заходів державної політики необхідно виділити С. Білу, Т. Веблен, О. Іншакова, А. Колод,

Л. Лисяк, А. Гриценка, Д. Норга, А. Олейник, У. Садову, В. Савка, Дж. Ходжсона, А. Чухно та ін.

Окремі проблемні питання інституалізації у сфері державних закупівель розглядали Н. Ткаченко, Ю. Уманців, В. Смиричинський, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас та ін.

Проте за наявності великої кількості ідей, думок, пропозицій і узагальнень, викладених у науковій літературі з питань удосконалення державного управління та політичного курсу в закупівельній діяльності, ще недостатньо вивченими залишаються питання теоретико-методологічного характеру, пов'язані з розбудовою інституційного середовища політики й державного управління в цій сфері, що гальмує її подальший розвиток.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних аспектів інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель України з огляду на аналіз їх складових, а саме моделей і чинників; визначення проблем і перспектив подальших наукових розвідок у даній царині.

Переформатування політико-управлінських процесів, яке наразі відбувається в Україні і сприймається багатьма дослідниками як модернізація державного управління, можливо визначити як формування нового інституційного середовища, основою якого є політичне цілепокладання, що враховує інтереси ініціюючих його груп, та яке реалізується через певну систему норм. Виходячи з такого визначення, фактори, що впливають на зміни в державному управлінні, можливо розділити на дві основні групи: ендогенні та екзогенні. Перша група факторів пов'язана з інтересами політичної еліти, що впливають зі статусного протистояння різних груп правлячих класів, та погрозами щодо збереження влади у зв'язку із зростанням незадоволення громадян неспроможністю держави виконувати свої завдання. До екзогенних факторів входять саме відношення громадян до держави, її спроможності виконувати функції, доручені суспільством, та забезпечувати надання необхідних послуг. Ця група включає такі інститути представництва інтересів, як лобізм і корпоративізм. Взаємодія вказаних факторів формує політико-адміністративне середовище, в якому обирається модель та шляхи інституційних перетворень.

Світовий досвід адміністративних реформ дає змогу виділити три моделі, які формують концептуальні основи модернізації державного управління: модель раціональної бюрократії, модель нового державного управління та мережева модель [5].

Основною характеристикою моделі раціональної бюрократії ("Public Administration") є дихотомія політики й управління. За цією моделлю державний апарат тільки реалізує політичну волю еліти. Як зазначає М. Вебер, бюрократія не підготовлена до виконання функцій визначення державної політики в силу відсутності в чиновників необхідних для цього лідерських факторів. Бюрократія неминуче зіштовхується з обмеженнями, які не можливо подолати в рамках самої бюрократичної системи управління. Відповідно до моделі раціональної демократії вибір політичного курсу не повинен здійснюватися чиновниками. Привласнення бюрократією функцій прийняття політичних рішень розглядається як зловживання

владою [3]. Однак у реальності бюрократія шляхом використання таких механізмів, як управлінське консультування, адміністративне нормування, службова самодіяльність тощо, включена в політику, бере участь у прийнятті політичних рішень, виступає самостійним гравцем на політичній арені. Результатом втілення даної моделі є побудова централізованої бюрократичної системи, що управляється зверху.

На основі досліджень американського вченого Р. Мертона [7], В. Нісканеном створено теорію “масимізуючого бюрократа”, який орієнтований на власну вигоду і не має необхідних стимулів ефективно витратити кошти платників податків. Також було доведено, що бюрократії властива X-неефективність, основою якої є відсутність конкуренції та стимулів до технологічних інновацій для мінімізації витрат [13].

У сучасному світі, що характеризується бурхливими змінами, такі системи працюють не дуже ефективно, що підтверджує досвід України в частині державного управління у сфері закупівель за бюджетні кошти з 1993 по 2000 рр.

Модель “нового державного управління” (“New Public Management”) була обґрунтована в дослідженнях Пітера Окойна та Кристофера Худа [10]. Подальший розвиток вона отримала в дослідженнях Девіда Осборна та Теда Гейлера. Основою моделі стали такі постулати:

- вимір результатів діяльності як основа управління;
- орієнтація на клієнта, розширення зони відповідальності державних установ за рахунок нових сфер потреб суспільства;
- приватизація певних напрямів діяльності державних агентств, коли деякі державні функції передаються приватним організаціям (найчастіше за контрактом);
- децентралізація управління на основі принципу субсидіарності, що знаходить вираження в підвищенні використання потенціалу недержавних інститутів для забезпечення виконання цілей державної політики.

У практиці державного управління з’являється такий інструмент менеджменту, як стратегічне планування, політичний аналіз, програми розв’язання пріоритетних завдань тощо.

Елементи цієї моделі Україна почала впроваджувати в управління сферою державних закупівель з моменту прийняття Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг” від 22.02.2000 р. № 1490-III [1]. Так, з метою використання потенціалу недержавних інститутів в управлінні була створена Тендерна палата України (ТПУ), яка була наділена широким колом повноважень контролю у сфері, мала права розгляду скарг і надання роз’яснень з питань застосування законодавства. Але на підставі закріплення унікального статусу ТПУ в законодавстві, на практиці у сфері державних закупівель відбулася узурпація влади та виникла загроза захоплення такого важливого сектора економіки, як державні закупівлі, з боку певних бізнес- чи політичних угруповань.

Негативний досвід діяльності Тендерної палати України в 2005 – 2008 рр. довів неспроможність таких основ моделі у сфері державних закупівель, як виконання функцій держави приватними організаціями тощо.

У зв'язку з цим варто погодитися з критиками менеджеризму, які вважають, що зміни в державних інституціях мають відбуватися одночасно зі змінами більш широких систем – систем освіти, систем соціального забезпечення, бюджетних систем, кадрових систем та ін. У таких змінах теорія менеджменту не завжди може допомогти [9].

Державне управління в концепції мережевої моделі сприймається як система кооперації державних, приватних, громадських і змішаних структур задля забезпечення задоволення суспільних інтересів і розв'язання публічних проблем. У межах таких структур ефективність рішень, що приймаються, забезпечується зростаючою роллю експертів-професіоналів не тільки як консультантів, а і як учасників процесу вироблення державної політики. У свою чергу, узгодженість такої політики засновується на довірі всіх сторін-учасниць процесу [8]. Тим самим політичне та адміністративне (управлінське) виступають як цілісність, в якій долається традиційна, у веберівському сенсі, політико-адміністративна дихотомія та зберігається відносна специфіка політики та управління. У цьому випадку державне управління виходить за межі державних інститутів і залучає у свою сферу громадські інститути, своєрідними учасниками управління виступають також групи інтересів. Розвиток механізмів політичних мережевих структур забезпечує зростання ролі договірних (контрактних) відносин у процесі формування державної політики. Таким чином, відбувається делегування повноважень з формування політичних рішень політично незалежним професіоналам. Професіоналізація політики породжує аргументи, які обґрунтовують уже прийнятий політичний курс. Вони слугують інституалізації рішень і перетворення їх на такі, що виконуються всіма учасниками управлінського процесу.

Отже, з'являється нова формула, згідно з якою державна служба відповідальна і перед політикумом, і перед громадянами, яким безпосередньо слугує. Така подвійна відповідальність на практиці пов'язується з розширенням співпраці держави з іншими учасниками процесу прийняття політичних рішень та підвищенням ролі громадських інститутів. При цьому ефективність традиційних адміністративних методів і контрольно з боку уряду значно знижується, поступаючись методам регулювання та стимулювання. Такі умови приводять до зміни критеріїв керованості, потенціал якої вимірюється не силою держави, а її здатністю створювати та підтримувати мережеві структури. У результаті здійснюється розробка та реалізація ефективної, узгодженої та цілеспрямованої системи управління, що, у свою чергу, забезпечує зміну не тільки форми, але й природи державного управління.

Одним із типів управлінського механізму виступає політичне співтовариство, в якому задіяне досить широке коло учасників. Так, політичне співтовариство, що формує політику у сфері державних закупівель, може включати чиновників міністерств фінансів, економічного розвитку і торгівлі, Антимонопольного комітету України, представників бізнесу, громадськості, науковців тощо. Розвиток цих механізмів має свідчити про зростання ролі договірних відносин при формуванні державної політики в сфері закупівель.

У скандинавських державах ідеї мережевої моделі управління знайшли позитивний відклик. При цьому ефективною стала вважатися не політика, а політичний курс, що розробляється на підставі політичного аналізу та орієнтується на суспільний інтерес.

Уважаємо, що концептуальні орієнтири мережевої моделі в сучасних умовах можуть створити надійний фундамент нової моделі політики й управління у сфері державних закупівель в Україні. При цьому, на шляху таких інституціональних змін необхідно забезпечити урахування залежності від попереднього досвіду та зниження державного тиску на громадянське суспільство.

Існуюче наразі в країні інституційне забезпечення політики й управління у сфері державних закупівель у цілому визначене основними положеннями, що сформульовані в Конституції України, Цивільному, Господарському кодексах України, Кодексі про адміністративні правопорушення України, Законі України “Про здійснення державних закупівель”, інших законах та підзаконних нормативних актах, але воно не позбавлено певних недоліків, що породжують деякі складнощі, у першу чергу щодо забезпечення раціонального та ефективного використання видатків бюджету, розвитку конкурентного середовища, запобігання проявам корупції у цій сфері. За таких умов суттєво знижується ефективність забезпечення потреб суспільства, що, у свою чергу, суттєво впливає на дієвість політики й управління.

Аналіз праць вітчизняних науковців і практиків дозволяє зробити висновок, що на сьогодні недостатньо систематизовані та висвітлені заходи щодо створення нових інституційних основ політики й управління у сфері державних закупівель, розробка яких має стати, на нашу думку, передумовою підвищення рівня раціональності таких процесів. Так, Н. Ткаченко, Ю. Уманців підкреслюють, що наука недостатньо уваги приділяє проблемам удосконалення управління державними закупівлями в умовах формування їх повноцінного ринку. Потребує уваги та врахування національна специфіка державних закупівель, особливостей інституціонально-правової системи, рівня економічного розвитку тощо [12].

Отже, слухним є застереження українських учених В. Смиричинського та О. Овсянюк-Бердадіної, які вважають, що організація системи державних закупівель – це наука, і як кожна наука вона повинна мати свою науково-теоретичну основу, обґрунтування, методологію [11].

Інституційне середовище політики й управління у сфері державних закупівель – це система взаємопов’язаних інститутів, до яких належать формальні правила та неформальні обмеження, що дозволяють створити сприятливе середовище державних закупівель за допомогою організаційно-правової та економічної регулюючої діяльності реальних суб’єктів влади. Усі чинники інституційного середовища, які необхідно враховувати у формуванні політики й управління у сфері державних закупівель в Україні, можна об’єднати в такі групи: політична, економічна, організаційна (структурна), нормативна (регулятивна), фінансова та соціокультурна.

*Політична* група чинників передбачає концептуальні рішення держави щодо формування державного замовлення та витрачання бюджетних коштів, що відображаються в бюджетах всіх рівнів; послідовну державну політику інституціалізації управління у сфері закупівель; жорсткість заходів по боротьбі з корупцією в органах влади.

*Економічна* група охоплює заходи економічного відтворення, що передбачають підтримання історично зумовлених процесів виробництва, розподілу, обміну і споживання вироблених благ за допомогою, як правило, неписаних (неформальних) правил здійснення господарських відносин.

Політика й управління у сфері державних закупівель мають відповідати складній багатоаспектній структурі економіки і враховувати основні об'єктивні тенденції її трансформації. Причинами змін стали зростання ролі вимог і можливостей нематеріальних факторів виробництва (освіти, науки, кваліфікації кадрів, інфраструктури, науково-технічних факторів, конкуренції); поява нових соціально-економічних ризиків, пов'язаних із комплексом проблем науково-технічного прогресу, глобалізацією сучасних економічних процесів.

Заходами мікроекономічної реструктуризації є нові капітальні вкладення, перерозподіл робочої сили, закриття старих виробництв, підвищення конкурентоспроможності підприємств, що вимагають часу і великих грошових витрат [6].

На нашу думку, в Україні продовження пошуку ефективної моделі макроструктури потребує створення такого середовища, в якому нові інститути зможуть ефективно розвиватися й сприяти загальноекономічним перетворенням. Інституційна складова економічної системи має забезпечувати контрольованість і передбачуваність усіх процесів, що відбуваються в ній.

*Організаційна* група формується із комплексу органів різних рівнів, функціями яких є управління, регулювання, стимулювання держзакупівельної діяльності та сприяння її розвитку. До складу даної підсистеми входять також інститути всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, громадські об'єднання, приватні підприємства, організації освіти та інші суб'єкти, що зацікавлені у ефективності закупівель для задоволення потреб суспільства. Залежно від історичних подій, функціональних завдань і суб'єктивного цільовизначення такі органи можуть займатися створенням “правил гри” та контролем, брати активну участь у розробці напрямів розвитку політики й управління у сфері державних закупівель, що відповідає сучасним реаліям.

Важливою компонентою інституціалізації політики й управління у сфері державних закупівель є *нормативна* (регулятивна) підсистема, яка охоплює систему законодавчих документів, нормативних актів, а також традиційних поведінкових норм і звичаїв, що забезпечують формування і проведення в державі ефективної політики закупівель за бюджетні кошти.

*Інформаційні* чинники передбачають створення спеціалізованого середовища (наприклад, порталу) з державних і муніципальних закупівель;

організацію навчання замовників і постачальників товарів, робіт і послуг; формування позитивного ставлення суспільства до політики й управління у сфері державних закупівель.

Провідну роль у зазначених процесах інституціональної розбудови необхідно відвести не стільки технологіям і виробничим ресурсам, скільки людському фактору, який є головним чинником соціально-економічного розвитку. Сутність і якість людського капіталу значною мірою визначають історичні та релігійні фактори, традиції, звички, освіта і навчання, за допомогою яких відбувається залучення кожного окремого індивіда до культурної спадщини, яка в кінцевому результаті визначає набір неофіційних обмежень, притаманних тому чи іншому народу.

Основною функцією неформальних інститутів повинна стати надійна підтримка формальних інститутів, оскільки держава не спроможна захистити закони та інші писані норми тільки методом примусу. Зрозуміло, що формальні інститути діють більш ефективно тоді, коли вони стають частиною культури, поєднуються з неформальними інститутами і вимагають мінімального державного втручання. Такий стан справ вимагає, довготривалої культурної еволюції суспільства шляхом розвитку сфери “духовного виробництва”, що охоплює діяльність у таких напрямках, як наука, управління, освіта, культура і мистецтво тощо.

Таким чином, інституалізація політики й управління у сфері державних закупівель є процесом виникнення та підготовки інститутів політики й управління у цій сфері, визначення і закріплення соціально-економічних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у діючу систему шляхом прийняття конкретних правових актів з метою ефективного задоволення потреб суспільства, забезпечення сприятливого середовища для розвитку конкурентного середовища, запобігання проявам корупції. Результатом даного процесу можна вважати створення відповідно до норм і правил чіткої статусно-рольової структури, схваленої більшістю учасників державного закупівельного процесу.

Сучасні підходи до бюджетного процесу, реформи регіонального та місцевого самоврядування, новели законодавства у сфері державних закупівель, упроваджені з прийняттям 10.04.2014 р. Закону України “Про здійснення державних закупівель” № 1197-VII [2] закладають надійні підвалини для оновлення інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель з орієнтацією на ефективне забезпечення суспільних потреб, цільове та ефективне витрачання державних коштів, запобігання корупційним проявам.

Аналіз основних моделей, які формують теоретичні основи розбудови політики й державного управління, дозволяє зробити припущення про пріоритетність для сучасної України застосування у сфері державних закупівель мережевої моделі з елементами моделі нового державного управління. При цьому залучення представників бізнес-еліти та громадянського суспільства до процесів формування та реалізації політики й управління у цій сфері стає ключовим фактором адаптації її інститутів сучасному соціальному середовищу.

На перший план у такій взаємодії виходить “спільне виробництво” благ з метою задоволення потреб суспільства в товарах роботах і послугах, що дає можливість бізнесу і громадськості відчувати відповідальність за прийняті рішення стосовно подолання чи попередження проблем. Разом із тим, розуміння концептуальних основ зазначених моделей вимагає історичного підходу до визначення напрямів розвитку і становлення інституційного середовища в досліджуваній сфері.

Визначення інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель як системи інститутів, пов’язаних певними умовами, дає змогу систематизувати його чинники в такі групи: політична, економічна, організаційна (структурна), нормативна (регулятивна), фінансова та соціокультурна. Це дозволяє повніше зрозуміти їх сутність і відкриває нові можливості в інституційному аналізі, а також сприятиме вдосконаленню інституційного забезпечення політики й управління в сфері державних закупівель на практиці.

Логічність подальших розвідок обумовлена потребою різнопланового аналізу теоретико-методологічних аспектів політики й управління у сфері державних закупівель та необхідністю визначення українським суспільством у запровадженні в нашій країні тієї чи іншої моделі її розбудови.

#### Література:

1. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III // ВВР України. – 2000. – № 20. – Ст. 48.
2. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 34. – Ст. 900.
3. Вебер. М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс. – 1990. – С. 666.
4. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – С. 3.
5. Купряшин Г. Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления / Г. Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2011. – Вып. № 26. – С. 1–14.
6. Левін П. Б. Державне регулювання ефективності функціонування інноваційної інфраструктури в Україні / П. Б. Левін. – Дон. : НАН України ; Ін-т економ. прогнозування, 2005. – С. 8.
7. Мертон Р. М. Бюрократическая структура и индивидуальность / Р. М. Мертон // Классики теории управления: американская школа. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 131–141.
8. Мэннинг Н. Реформа государственного управления. международный опыт. / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М. : Весь мир. – 2003. – 495 с.
9. Осборн Д. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства / Д. Осборн, Д. Пластрик. – М. : Прогресс. – 2001. – С. 45–46.
10. Полтерович В. М. Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ : препринт / В. М. Полтерович. – М. : ГУ ВШЭ, 2007. – 24 с.



11. *Ткач А. А.* Інституціональні основи ринкової інфраструктури : монографія / А. А. Ткач. – К. : НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. – 295 с.
12. *Ткаченко Н. Б.* Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // *Фінанси України.* – 2009. – № 8. – С. 82–88.
13. *Niskanen W. A.* Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham / W. A. Niskanen. – N.Y., 1994.

*Надійшла до редколегії 12.08.2014 р.*