

УДК 346.6:351.83

О. Критенко

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ

Проаналізовано етапи реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг. Визначено негативні чинники у системі державних закупівель послуг.

Ключові слова: структура, державні закупівлі, послуги, держава, механізми, державний контроль, державний нагляд.

У сучасних умовах організаційні структури управління стали надзвичайно складними для дослідження, оскільки швидко змінюються, що зумовлено постійним пошуком того типу організаційної структури, який відповідав би оптимальним параметрам розвитку всього механізму та умовам функціонування економічної системи загалом. Таким чином, численні зміни складових функціонального механізму досліджуваного об'єкта зумовлюють зміни в його організаційній структурі, й навпаки. Щодо вітчизняної економіки, то у формуванні систем управління практично нема природної економічної еволюційності, що зумовлює механічне перенесення колишніх організаційних форм в абсолютно нові умови функціонування. Постійна зміна органів управління окремих економічних механізмів, замість зміни якісного складу й комбінацій їх елементів, у підсумку призводить до низької дієвості та відсутності позитивних економічних і соціальних ефектів.

Етапам реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг приділяється постійна увага. Над проблематикою дослідження функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг працюють багато науковців, таких як: Н. Ткаченко, О. Овсянюк, О. Малиновська, М. Каменів та багато інших.

Мета статті – проаналізувати етапи реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг та визначити негативні чинники у системі державних закупівель послуг.

Враховуючи сучасні тенденції децентралізації державного управління, зміни функціонального навантаження і векторного спрямування органів управління до максимального задоволення потреб суспільства, актуальність оцінки дієвості організаційних структур управління набирає особливої значимості в рамках дослідження механізму державних закупівель послуг, оскільки останній, є невіддільним елементом економічної системи та методом, засобом, інструментом здійснення багатьох економічних процесів та механізмів.

Дієвість механізму організації та здійснення державних закупівель послуг визначається стабільністю функціонування системи державних закупівель, питомою вагою застосування процедур державних закупівель послуг у видатковій частині державного чи місцевого бюджетів. Враховуючи викладене, оцінка дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг охоплюватиме аналіз організаційних структур управління системою державних

закупівель послуг, їх відповідності задоволенню потреб у послугах, отриманих із керованої системи.

Оцінка дієвості організаційних структур управління досліджуваного об'єкта – важливий етап комплексного дослідження організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, оскільки від налагодженості функціонування організаційних структур прямо залежить ступінь задоволення потреб у послугах інституційних одиниць усієї економічної системи. Оскільки складові організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг функціонують під дією комплексної взаємодії зі загальною системою управління суспільним розвитком, їх вивчення охоплюватиме розгляд цих залежностей і впливів.

Отже, спектр критеріїв дієвості організаційної системи управління в системі державних закупівель послуг базуватиметься на врахуванні двох детермінант результативності її функціонування, зокрема за ступенем відповідності: досягнутих результатів – визначеним цілям функціонування системи державних закупівель послуг; процесу функціонування організаційної системи управління – об'єктивним вимогам управлінської та управляючої системи.

Індикаторами оцінки дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг є: відповідність виконуваних функцій пріоритетам функціонування системи державних закупівель послуг, дієвість та результативність функцій управління системою державних закупівель послуг.

Загалом організаційну структуру розглядають як поведінкову систему, з певним набором груп, котрі постійно взаємодіють між собою для виконання спільних завдань. Оскільки організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг охоплює певну сукупність органів, які виконують певні функції, для оцінки їх здійснення доцільно використовувати наукові методи формування організаційних структур, зокрема системного підходу, за яким в основі оцінки буде кінцева ціль функціонування певної структури, а потім – діючий інструментарій її досягнення [1].

Системність підходу до вивчення організаційної структури управління виявляється у такому:

- виявленні та взаємоузгодженні функцій елементів усієї системи за вертикаллю управління;

- вивченні усіх без винятку управлінських завдань, які виконують елементи організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг, аналізі їх практичного внеску для реалізації мети функціонування організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг;

- дослідженні та організаційному оформленні всіх взаємозв'язків за горизонталлю та вертикаллю управління.

Організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг є агрегованим елементом організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, котрий необхідний для першочергового забезпечення його дієвості.

В організаційній структурі управління системи державних закупівель послуг реалізують чотири основні функції менеджменту: планування, організації, мотивації та контролю. Функціональний та суб'єктний поділ організаційної структури управління у системі державних закупівель послуг можна відобразити так: функція планування: безпосередньо розпорядники державних коштів; функція контролю: Державне казначейство, Державна контрольно-ревізійна служба,

Рахункова палата, органи статистики, громадські організації; функція мотивації: Верховна Рада України, функція координації: спеціально уповноважений орган у сфері державних закупівель.

Функцію мотивації організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг реалізує Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган через прийняття нормативно-правових актів, що регулюють процес закупівлі послуг за державні кошти.

Для реалізації функції координації в системі державних закупівель послуг створено уповноважений орган, діяльність якого пов'язана з виконанням широкого спектру функцій у системі державних закупівель послуг: бюджетної ініціативи – участь в економічному обґрунтуванні окремих статей видатків державного бюджету, зокрема щодо закупівель послуг; нагляду – контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель; адміністративну – погодження іншої, ніж відкриті торги, процедури закупівлі; подання у правоохоронні органи матеріалів про факти порушення правил; аналітичну – підготовка та подання до Кабінету Міністрів України звітів про здійснення замовниками закупівель; інформативну – видання інформаційно-аналітичного бюлетеня; консультативну – роз'яснення порядку застосування вимог законодавства щодо окремих процедур закупівлі, оцінки тендерних пропозицій; інтеграційну – міжнародне співробітництво у сфері закупівель, розширення та підтримка участі вітчизняних підприємств у міжнародних тендерних торгах за межами України [2].

Недосконалість інституційного і громадського регулювання механізму державних закупівель послуг, як наслідок, зумовила деформованість інформаційного супроводу, що є обов'язковою складовою реалізації координаційної функції. Реалізація функції контролю органами забезпечення дієвості та легітимності здійснення державних закупівель послуг, до яких віднесено Контрольно-ревізійне управління, Рахункову палату, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі статистики, Державне казначейство, відділи боротьби з організованою злочинністю, територіальні відділення Антимонопольного комітету України, є переважно адміністративною, наглядовою, на відміну від багатовекторності функцій, що здійснює уповноважений орган.

Реалізація контрольних і наглядових завдань цими органами обумовлені безпосередньо їх функціональним навантаженням, однак є деяке дублювання функцій щодо фінансового контролю, не розмежована їх компетенція в інструментальній підсистемі механізму державних закупівель послуг. Виявлена проблема набагато масштабніша, ніж її прояви в системі державних закупівель послуг, оскільки першопричина – у проблемах формування загальної системи фінансового контролю держави, в якій чітко не визначені органи державного фінансового контролю та контрольні повноваження інших органів державної влади. Розпорощення функцій контролю і нагляду організаційних структур у системі державних закупівель послуг зумовлює відсутність цілісності й органічного взаємозв'язку елементів системи контролю і нагляду, їх низьку адаптивність, гнучкість та оперативність функціонування.

Загальну контрольну функцію здійснює Державна контрольно-ревізійна служба України, яка має регіональні, місцеві управління та підрозділи, діяльністю котрих є контроль за цільовим і ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів, стан і достовірність бухгалтерського обліку й звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, на

підприємствах та в організаціях, що отримують кошти з бюджету [3]. Основними формами державного контролю в системі державних закупівель послуг, який здійснює Контрольно-ревізійна служба, є: державний фінансовий аудит, котрий полягає у перевірці й аналізі результатів законного та ефективного використання державних коштів; безпосередня перевірка державних закупівель, яку здійснюють на всіх стадіях закупівель послуг за державні кошти у формі документального і фактичного аналізу умов дотримання тендерного законодавства; інспектування через ревізію певного сектору діяльності державної організації і забезпечення виявлення фактів порушення умов закупівель послуг за державні кошти.

Попередній та поточний контроль за здійсненням видатків державних коштів здійснює Державне казначейство і, відповідно до завдань, доручених йому, контролює цільове скерування державних коштів на підставі підтверджуючих документів, які надають розпорядники бюджетних коштів. Основними причинами відмов у оплаті рахунків Державним казначейством України є неподання необхідних підтверджувальних документів (наприклад, договору про закупівлю послуг), відсутність затверджених кошторисів видатків і планів асигнувань, відсутність або недостатність коштів на відповідних рахунках бюджетних установ чи організацій, недотримання встановленого порядку використання державних коштів, відсутність у бухгалтерському обліку виконання місцевих бюджетів прийнятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань, відсутність або неправильність оформлення документів, що підтверджують цільове скерування коштів, неподання розпорядниками державних коштів фінансової звітності про виконання кошторисів доходів і видатків на використання державних коштів.

Наступною ланкою управління в системі державних закупівель послуг щодо реалізації функції контролю є відділи державних закупівель при головних управліннях економіки обласних державних адміністрацій, які часто поєднують завдання щодо здійснення міжрегіональних економічних зв'язків, реалізації стратегічних програм у частині ефективного використання матеріальних ресурсів та, зокрема, займаються координацією закупівель товарів, робіт і послуг, обліком закупівель, підготовкою звітів щодо державних закупівель, загалом не відповідає чіткому векторному напрямку концентрації здійснення дорученої їм функції контролю (у зазначених її складових) на мезорівні.

Таким чином, враховуючи перелік функцій, що здійснюють органи контролю в організаційній структурі управління у системі державних закупівель послуг логіка етапності їх дії у функціонуванні механізму схематично зображена на рис. 1.

При реалізації функції планування замовники послуг як інституційні одиниці державного сектору безпосередньо планують певний перелік послуг, що закуповуватимуть для свого належного функціонування. Замовниками, згідно з вимогами законодавства, є: органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування й уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, державні, казенні та господарські товариства, в яких державна частка акцій перевищує 50% [4].

Планування закупівель є інструментом формування довготермінових бюджетів, оскільки забезпечує надійність та послідовність здійснення державної політики через реалізацію відповідних програм. Як стверджують фахівці з питань державних закупівель, обґрунтований план закупівель знижує ризики і вартість закупівель на 10 – 20%.

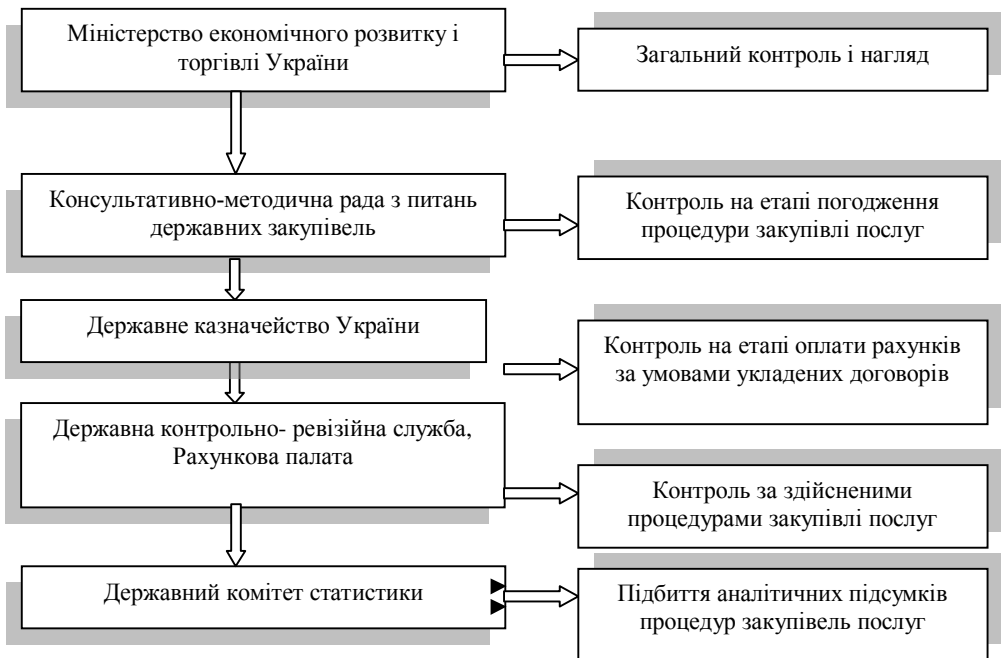


Рис. 1. Етапи реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг [5]

Закупівлі планують під час підготовки бюджету та юридично оформляють на етапі підготовки бюджетного розпису. Це здійснюють за економічною класифікацією видатків, за цього державні замовники аналізують бюджет на відповідність використання окремих статей процедурам закупівель послуг за державні кошти. Організаційні структури управління в системі державних закупівель послуг визначають можливості раціоналізації вимог і стандартизації продукції, що закуповуватимуть, контрактні стратегії закупівель – від разових закупівель до рамкових угод; вимоги щодо предмета закупівлі, які потребують додаткового вивчення ринку; отримання послуг, охоплених рамковими угодами, та вибір процедури закупівлі.

Здійснюючи планування, замовники торгів, розробляють загальний план закупівель, план конкретного проекту і план забезпечення якості закупівлі, що є специфічною вимогою лише при закупівлі послуг. Саме на етапі планування закупівель інституційні одиниці сектору державного управління дуже часто подрібнюють видатки, щоб уникнути процедури закупівель. Тому плани закупівель головних розпорядників державних коштів уповноважений орган розглядає на предмет відповідності аналогічних кодів економічної класифікації для проведення рамкових закупівель. Однак загалом діюча організаційна структура управління державним сектором передбачає обов'язковість застосування міжвідомчої координації закупівель лише в межах місцевих бюджетів, а головні розпорядники державних коштів дуже часто не погоджуються на такий тип закупівель, оскільки вважають за доцільне самостійне проведення торгів, а чітких законодавчих норм щодо цього немає.

Отже, планувальну функцію розглянутих елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг здійснюють згідно з вимогами бюджетного процесу. Зокрема, органи місцевого самоврядування та державної влади як виконавці соціального замовлення щодо послуг щорічно формують калькуляцію витрат, у котрій фіксують цільові статті витрат на послуги та одержувачів державних коштів. Одержувачами бюджетних коштів є, як правило, установи охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, соціального захисту, підприємства, що займаються благоустроєм територій. Кожна з цих установ обумовлює свою потребу та подає заявку щодо певного виду послуг замовникові. Своєю чергою, відомчі відділи – замовники – формують зведений перелік потреб та передають його головному розпорядникові бюджетних коштів – територіальному управлінню, наприклад через відділ міського замовлення. Відділ міського замовлення формує загалом перелік послуг, який затверджує міський голова, після чого цей документ передають у комітет економічного розвитку для експертизи та опрацювання інформації [6].

На етапі процедури закупівлі планувальну функцію даних органів реалізують через: чіткий опис кількісних та якісних вимог щодо послуги, яку закуповують за державні кошти; дослідження ринку послуг із метою визначення рівня конкуренції та аналізу ризиків; прийняття рішення зі стратегії закупівельної діяльності; підготовку тендерної документації (технічних специфікацій, критеріїв оцінки, кваліфікаційних вимог, специфічних умов контракту).

Оскільки аналіз вимог законодавства та повноважень складових підсистем механізму державних закупівель послуг свідчить, що в Україні система державних закупівель побудована на засадах децентралізації, то стає очевидним, що послуги закуповують безпосередньо розпорядники державних коштів, які укладають відповідні договори. Принцип децентралізації сповна відповідає загальним засадам реформування управлінської системи загалом і є, на нашу думку, позитивним із погляду оптимального розподілу завдань для організації ефективного функціонування досліджуваного механізму. Адже лише конкретна державна установа чи організація може сформувати обґрунтований, на основі реальних потреб, необхідний для належного виконання своїх функцій обсяг закупівлі послуг. Однак тут часто виникає фінансово-юридична проблема: чи може підприємство бути замовником і проводити торги на закупівлю послуг за рахунок державних коштів самостійно. Необхідно зазначити, що поняття “замовник”, яке застосовують стосовно організації, котра проводить процедуру закупівлі, абсолютно не є тотожним поняттю “розпорядник державних коштів”, яке застосовують у бюджетному законодавстві стосовно розпорядження бюджетними коштами. Наприклад, замовником, котрий має безпосереднє право проводити процедуру закупівлі послуги, є центральний орган виконавчої влади – головний розпорядник коштів, який, своєю чергою, виділяє асигнування підпорядкованому підприємству-одержувачу коштів на закупівлю певних послуг. У такому випадку послуги закуповує тендерний комітет центрального органу виконавчої влади, до якого для даної закупівлі можуть бути введені представники підприємства-одержувача коштів, для потреб якого здійснюють цю закупівлю.

Низовою ланкою організаційної структури управління у системі державних закупівель послуг є тендерні комітети, які розпорядники державних коштів створюють згідно з принципами колегіальності прийняття рішень. Ці комітети безпосередньо здійснюють такі функції: прийняття рішень про закупівлю послуг на

основі визначених потреб, обсягу бюджетних асигнувань та моніторингу ринку послуг; визначення процедури закупівлі на етапі складання плану закупівель; публікації оголошення про здійснення закупівлі; розроблення пакета тендерної документації зі зазначенням вимог щодо предмета закупівлі, учасників, критеріїв та методики оцінки тендерних пропозицій і формують проект договору; передачі пакета тендерної документації зацікавленим потенційними учасникам; кваліфікаційного добору учасників; розкриття тендерних пропозицій і акцептування тендерної пропозиції учасника-переможця та укладення договору про закупівлю.

Висновки

В ході дослідження визначено, що негативним проявом останніх законодавчих змін в інституційній базі державних закупівель послуг є скасування обов'язкової вимоги отримання членами тендерного комітету сертифіката про проходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель. Наслідки такої зміни з високою часткою ймовірності проявлятимуться у неправильному використанні елементів процедурної та інструментальної підсистем при закупівлях послуг, оскільки є об'єктивна їх складність і взаємозалежність від інших організаційно-економічних механізмів, які можуть і не бути у площині безпосередньо виконуваних ними функцій у професійній діяльності (знання бюджетного, податкового механізмів, правил міжнародної торгівлі, вимог сертифікації та стандартизації). При розгляді функціонального навантаження тендерних комітетів потрібно зазначити, що вони на етапі контролю за виконанням умов договору можуть залучати до цього інші підрозділи організації-замовника, однак зі збереженням власної відповідальності за результативність делегованих повноважень.

Таким чином, у системі державних закупівель послуг помітні негативні чинники, що впливають на результативність дієвості системи управління:

- на відміну від формування замовниками потреб у послугах для забезпечення своїх господарських потреб, при виконанні соціального замовлення обґрунтування потреб у послугах проходить багатоступеневу процедуру затвердження;
- типовою ситуацією є те, що розмір необхідних послуг для управляючої системи часто обмежений видатковою частиною відповідного бюджету;
- елементи структури управління у системі державних закупівель абсолютно не гнучко здійснюють реагування на швидкість змін у бік зростання суспільних потреб у послугах.

Наявність цих стримуючих факторів актуалізує необхідність удосконалення складу і взаємодії елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг.

Література

1. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями [Текст] : [монографія] / Н. Б. Ткаченко. — К. : Книга, 2007. — 296 с.
2. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс] : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 921 від 17.10.2008 р. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>.
3. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

4. Гагарина И. Электронизация государственных рынков / И. Гагарина // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция [Текст]. — 2004. — № 4. — С. 63—66.

5. Овсянюк О. Ф. Державні закупівлі в системі державного регулювання економіки / О. Ф. Овсянюк // Економіка пострадянських країн: стан та перспективи розвитку [Текст] : матер. міжнар. наук. студ.-аспірант. конф. — Львів : [б. в.], 2003. — С. 212, 213.

6. Морозов В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) [Текст] / В. В. Морозов. — К. : Таксон, 2003. — 744 с.

O. Krytenko

ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF MANAGEMENT IN PUBLIC PROCUREMENT SERVICES

The stages of realization of the control functions and supervision in the organizational structure of the public procurement services are analysed. Negative factors in the public procurement system of services are determined.

Key words: structure, government procurement, services, state, mechanisms, state control, state supervision.