

ли, И. Б. Рутковская. – Режим доступа: <http://www.smb-support.ru/rop/2796>. – Название с экрана.

5. Чижиков Г. Д. Национальные бизнес-ассоциации в условиях интеграции экономики в мировое хозяйство : монография / Г. Д. Чижиков // – Донецк : Норд-Пресс, 2006. – 284 с.

УДК 35.073.53

*Наталія Дроздова*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ НА КОНКУРСНИХ ЗАСАДАХ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

*Розглянуто проблемні питання інституційних перетворень та особливості формування організаційно-правового механізму управління системою державних закупівель на конкурсних засадах (ДЗКЗ). Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування сутності організаційно-правового механізму управління системою ДЗКЗ, визначено напрямки його функціонування в контексті забезпечення ефективності ДЗКЗ. Окреслено напрямки подальших наукових досліджень.*

**Ключові слова:** державні закупівлі на конкурсних засадах, державне управління, організаційно-правовий механізм управління, система органів публічної влади.

Постановка проблеми

Світова практика доводить, що у розвинених економічних країнах державні замовлення широко використовуються як один з елементів системи підтримки економічної і соціальної стабільності, забезпечення поступового зростання економіки. На цьому ринку через систему контрактів устанавлюються і реалізуються економічні й договірні зв'язки держави-замовника з господарськими суб'єктами різних форм власності.

Проте сфера публічних закупівель – чи не найбільш яскравий приклад протистояння держави та бізнесу. На жаль, нині «тендерне законодавство» є не просто недосконалим – у ньому відсутня системність, яка необхідна для того, щоб протистояти численним лобістським впливам. Ситуація на ринку закупівель адекватно відображає рівень розвитку українського суспільства, ведення бізнесу, вирішення питань повсякденного життя [3, с. 3].

Як наслідок – могутній інструмент тендерних закупівель, яким є система ДЗКЗ, що стосується приблизно від 5–20 % ВВП (147 млрд. грн., та 40 % доходної частини державного (місцевого) бюджету), застосовується на дуже низькому рівні [6].

Провідне місце у вирішенні проблеми створення середовища чесної конкуренції з метою раціонального та ефективного витрачання бюджетних коштів належить організаційно-правовому механізму управління ДЗКЗ. Розробка напрямків його удосконалення стає одним із пріоритетних завдань науки державного управління.

© Дроздова Н.Г., 2012.

Досить широко організаційно-правові аспекти державного управління висвітлені у працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарева та інших.

Питання вдосконалення державних закупівель протягом останніх десятиліть знаходяться у сфері наукових інтересів багатьох вчених, таких як І. Банасевич, Н. Головка, Ю. Ганущак, В. Зубар, В. Карасьова, В. Колотій, І. Лопаткіна, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас, В. Смирчинський, Н. Ткаченко, Н. Турченко, К. Хусанова та інші. Методологічною основою проблемного вивчення інституту державних закупівель є праці основоположників інституційного підходу Е. Дюркгейма, У. Гамільтона, О. Конта, Дж. Ламберга, С. Ліпсета, І. Міллза, К. Маркса, Т. Парсонса, Г. Спенсера, Л. Уорда та ін.

Разом із тим, на сьогодні бракує досліджень щодо специфіки державного регулювання у сфері ДЗКЗ. Проблеми ефективного функціонування системи ДЗКЗ залишаються недостатньо вивченими з позиції науки «державне управління», що, у свою чергу, негативно впливає на об'єктивність визначення науково-теоретичних принципів реалізації державної політики у цій сфері.

Так, аспекти організаційно-правового механізму регулювання ДЗКЗ на сьогодні майже не розкрито. Це обумовлює необхідність проаналізувати загальні організаційно-правові аспекти державного управління у поєднанні з його особливостями у сфері ДЗКЗ. Від розробки концепції організаційно-правового механізму управління системою ДЗКЗ, з урахуванням історичного досвіду цієї діяльності, залежить його правильне та практичне функціонування на сучасному етапі. І суспільство, і держава зацікавлені у вдосконаленні організаційно-правового механізму управління системою ДЗКЗ, за якого забезпечується створення конкурентного середовища у сфері ДЗКЗ, розвиток чесної конкуренції, боротьба з корупцією, з метою забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів.

Необхідність формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель на основі розвитку теоретичних і практичних засад механізму державних закупівель зумовили актуальність і вибір теми статті, визначили її мету та зміст.

Метою даної статті є теоретико-методологічне обґрунтування організаційно-правового механізму управління системою ДЗКЗ та особливостей його формування у сучасній Україні в контексті забезпечення ефективності ДЗКЗ.

Загальнотеоретичним обґрунтуванням здійснення закупівель за державні кошти є необхідність виконання функцій держави розпорядниками державних коштів, якими є органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, окремі підприємства, установи і організації [6]. При цьому важливою проблемою є концепція створення середовища конкуренції та боротьби з корупцією у сфері ДЗКЗ з метою ефективного та раціонального використання державних коштів. В умовах суттєвих змін у соціально-економічному житті країни докорінно змінюється характер організаційно-правових відносин між державою та суб'єктами комерційної діяльності. Значний вплив ДЗКЗ на суспільний розвиток зумовлює необхідність посилення уваги до неї з боку держави, створення досконалих, науково-обґрунтованих організаційно-правових засад державного управління в зазначеній сфері. Враховуючи предмет даного дослідження, приділимо свою увагу організаційним і правовим аспектам ДЗКЗ.

Правова складова (правовий механізм) формується, виходячи з того, що на створення та розвиток норма-

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Вигляд основного матеріалу

тивно-правової бази державної політики у сфері ДЗКЗ, безумовно, здійснюють вплив різноманітні чинники, серед яких такі: особливості вихідного правового поля; розвиток політичної системи України; особливості стану соціально-економічних умов країни; розширення міжнародної співпраці та прагнення України до Європейської інтеграції тощо.

Правові засади державної політики у сфері ДЗКЗ мають встановлювати норми і правила щодо:

- суб'єктів системи ДЗКЗ, їх статусу, функцій і компетенції (предмету управлінського впливу, прав та обов'язків, форм і методів діяльності), структури і характеру взаємовідносин;
- порядку формулювання мети, цілей та завдань політики у сфері ДЗКЗ;
- принципів побудови та функціонування системи ДЗКЗ;
- форм, умов, порядку виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами системи ДЗКЗ;
- сукупності правових інструментів для гарантування реалізації суб'єктами системи ДЗКЗ своїх прав та інтересів;
- правових засобів, які визначають юридичні технології: заборони, терміни, процедури та інше;
- методів адміністрування та засобів впливу, заходів відповідальності та заходів з заохочення тощо.

Правові норми не лише визначають цілі та завдання органів державного управління, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, а і регламентують відносини у межах організаційної структури як самої системи, так і її окремих елементів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління.

Правові норми, регламентуючи всі відносини, що виникають у ході формування ефективної системи ДЗКЗ, визначають тим самим, правове середовище та правовий інструментарій діяльності системи органів державного управління, а також інших суб'єктів, які залучаються у процес ДЗКЗ.

Відзначимо, що основними властивостями правового механізму є його зв'язок з конкретною ціллю та системна природа, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів стосовно обраної сфери регулювання (у даному випадку – ДЗКЗ), а їх організовану і взаємопов'язану сукупність, спроможну забезпечити досягнення поставленої мети шляхом законної реалізації суб'єктами наявних інтересів.

Організаційний компонент комплексного механізму управління ДЗКЗ має за мету забезпечити функціонування інституцій (суб'єктів) ДЗКЗ, тобто являє собою сукупність правил і процедур щодо:

- проектування функціональної структури управління системою ДЗКЗ та регламентації взаємодії її учасників;
- упорядкування їх повноважень, розмежування та уникнення дублювання їх функцій;
- формування кадрового забезпечення (підготовки фахівців) у сфері ДЗКЗ;
- організації державного та громадського контролю у сфері ДЗКЗ, надання і збирання відповідної інформації, впровадження елементів електронних торгів;
- забезпечення матеріальними і технічними ресурсами.

В. Калюжний пропонує таке визначення організаційного механізму: організаційний механізм – це послідов-

ність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кінцевим результатом функціонування такого механізму є побудова організаційної системи.

Відносини, які складаються між органами, що здійснюють ДЗКЗ, мають важливе місце в механізмі управління системою ДЗКЗ. Найважливішою особливістю будь-якої цілісної системи є наявність інтегрованих якостей, які не є лише сумою якостей компонентів, що їх утворюють. Цілісна система – це визначений склад елементів, компонентів, частин. Для неї характерні суворі внутрішня організація, взаємозв'язок, взаємодія елементів, які її утворюють.

Саме структура пов'язує окремі елементи в єдине ціле, виявляє спільні ознаки, викликає появу нових системних якостей.

На думку А. А. Алексєєва-Таскіна, процес державних закупівель на конкурсних засадах представляє собою взаємозалежну систему, що включає п'ять головних етапів: підготовка, проведення, реалізація, контроль та аналіз.

У науковій літературі подається типова модель концептуальної структури організаційного механізму державного управління, відповідно до якої до складу цього механізму відносяться: об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури і результати їх функціонування [5].

В аспекті нашого дослідження слушною є думка П. Надолішнього, який стверджує, що у вітчизняній літературі визначають організаційні форми управлінської діяльності – як форми здійснення певних колективних чи індивідуальних дій (оперативно-організаційних чи матеріально-технічних операцій), і правові – як форми, через посередництво яких управлінські рішення і дії набувають правового характеру. Таким чином, організаційно-правові форми – це форми, пов'язані з наданням управлінським рішенням і діям правового змісту через посередництво встановлених організаційних форм [4, с. 11].

Схоже, подібну думку поділяє і Г. Атаманчук, який зазначає, що до організаційних та правових форм управлінської діяльності потрібен комплексний підхід. Він відзначає, що окреме місце посідають організаційно-правові форми, які констатують той факт, що у державних органах багато правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття за допомогою встановлених організаційних форм. Жорсткі ж організаційні процедури значущі і в діяльності колегіальних органів виконавчої влади, не кажучи вже про органи судової влади. Порушення таких організаційних форм робить нікчемними відповідні правові акти [1].

Погоджуючись з вищезазначеними вченими та з метою системності дослідження ефективного управління ДЗКЗ в умовах ринку та конкуренції, вважаємо, що організаційний і правовий механізми слід об'єднати в єдиний організаційно-правовий механізм. При цьому, в результаті їх поєднання відбувається об'єднання та переплетіння їх елементів, функцій, принципів й зв'язків.

На нашу думку, одним з найважливіших інструментів управління ринковою економікою, що має звільнити систему ДЗКЗ від монополізму, корупції, відомчого свавілля і забезпечити ефективність і економічність витрачання державних коштів на умовах конкуренції є організаційно-правовий механізм управління системою ДЗКЗ.

Як зазначалося раніше, основою сфери ДЗКЗ є ринкові відносини, адже тільки така форма відносин дозво-

лить реалізувати інтереси держави, що представлена в особі замовників, постачальників і суспільства. З іншого боку, гармонізація стосунків суб'єктів ДЗКЗ забезпечується на інституційній основі державного регулювання економіки, що охоплює своїм впливом всі сфери взаємин. Тільки управління дозволяє досягти необхідного рівня упорядкування і стабільності системи, що функціонує в умовах ринку.

Відповідно до базового Закону, місією ДЗКЗ слід визнати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, розвиток чесної конкуренції, боротьбу з корупцією з метою забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. Даний підхід дає можливість визначити, в якому напрямі треба вдосконалювати організаційно-правовий механізм управління системою ДЗКЗ.

Проблеми організаційно-правового функціонування ринку державних закупівель досліджували у своїх наукових працях такі вітчизняні і зарубіжні вчені та фахівці, як В. Зубар, В. Карасьова, З. Максименко, Н. Ткаченко, Р. Маланій, М. Вишневський, О. Пономаренко, В. Смирнов, В. Смиричинський, Н. Несторович, В. Малочка, Т. Уіслон. Аналіз наукових праць за темою дослідження доводить, що питання організаційно-правового механізму управління системою ДЗКЗ не забезпечене належним науковим обґрунтуванням, практично відсутні методологічні впровадження, які відносяться до практики вітчизняної ДЗКЗ.

В окремих нормативно-правових актах України, прийнятих протягом останніх років, простежується зацікавленість держави у правомірному і врегульованому процесі проведення ДЗКЗ в Україні.

Проте, потрібно розуміти, що внаслідок поглиблення економічних перетворень і активізації інтеграційних процесів усе актуальнішими стають питання організаційно-правового забезпечення розвитку конкурентних відносин, удосконалення правового захисту суб'єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції, зловживання монополією становитиме на ринку, антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання та антиконкурентних дій органів державної влади і органів місцевого самоврядування (ст.ст. 5, 6, 10, 18, 25 та інші статті Господарського кодексу України) [2]. Для створення ефективного конкурентного середовища в Україні необхідно забезпечити його організаційно-функціональні основи.

Структура організаційно-правового механізму управління ДЗКЗ складається з організаційного блоку (суб'єкти державного управління системою ДЗКЗ, їх цілі, завдання, функції, ієрархія підпорядкування, управлінські важелі, інструменти впливу) та блоку нормативно-правового забезпечення (закони і підзаконні нормативно-правові акти, що визначають особливості правового статусу суб'єктів державного управління у сфері ДЗКЗ, методичні матеріали, інструкції).

Організаційний бік включає в себе сукупність органів, що здійснюють функції з управління ДЗКЗ, порядком їх реалізації, що закріплюється в нормативно-правових актах держави. Він включає в себе інституціональне, організаційно-управлінське, регламентуюче та інформаційно-комунікативне забезпечення.

1. Інституціональне забезпечення включає у себе систему органів, на які покладено функції з реалізації процесу ДЗКЗ. До них необхідно віднести:

- Верховну Раду України;
- Президента України та низку органів координаційного і дорадчого характеру, які мають за мету

сприяння Президентів у здійсненні ним своїх функцій;

- Кабінет Міністрів України як вищий рівень виконавчої влади у державі;
- міністерства та інші органи державної виконавчої влади підпорядковані уряду як центральний рівень виконавчої влади (Міністерство економічного розвитку та торгівлі як у сфері державних закупівель);
- місцеві державні адміністрації, територіальні структури міністерств та інших органів державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування місцевого, регіонального рівнів.

2. Організаційно-управлінське забезпечення включає в себе вимоги щодо кваліфікації комітетів конкурсних торгів. Цей елемент базується на відповідності завдань ДЗКЗ з реальною можливістю забезпечити їх виконання. Важливу роль в цьому відіграє саме кадрова складова замовників торгів, яка визначається здатністю відповідних працівників виконувати покладені на них функції з ефективною та раціональною закупівлі продукції. При цьому передбачається наявність у членів комітетів конкурсних торгів необхідних знань та умінь.

3. Регламентуюче забезпечення включає в себе організаційну структуру підрозділів системи ДЗКЗ, їх підпорядкованість, визначає яким чином здійснюється звітність та контроль в цих органах.

4. Інформаційно-комунікативне забезпечення визначає, яким чином відбувається налагодження системи передачі інформації.

Правова складова даного механізму включає в себе сукупність правових норм, що спрямовані на правове забезпечення організації та проведення закупівель. Нормативно-правове забезпечення ДЗКЗ здійснюється за допомогою Конституції України, Законів України, Постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, Указів Президента України та інших підзаконних нормативно-правових актів, які можна поділити на такі галузі законодавства: конституційне, адміністративне, фінансове.

Всі ці елементи утворюють систему створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, розвиток добросовісної конкуренції, боротьбу з корупцією з метою забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. Саме за умов ефективно функціонуючих всіх окреслених елементів можливе ефективне функціонування системи ДЗКЗ в цілому. Проте, формальна наявність усіх елементів механізму не є єдиною умовою створення дієвої системи. Організаційно-правовий механізм управління системою ДЗКЗ повинен бути ефективним.

Отже, проведений аналіз сфери державних закупівель переконливо доводить, що питання організаційно-правового забезпечення системи ДЗКЗ як інструменту закупівельної політики нашої держави до цього часу належить до найменш розроблених. Недостатнє теоретичне вивчення даних питань призводить до незадовільного стану конкуренції та ефективності у сфері державного замовлення, захисту як публічних, так і приватних інтересів даної галузі. Виникає необхідність у розробці конкретних теоретичних і практичних рекомендацій з розвитку організаційно-правового регулювання системи ДЗКЗ.

Тому в сучасних умовах важливим завданням є розвиток організаційно-правового забезпечення ДЗКЗ, що повинне бути спрямовано на ефективне витрачання бюджетних коштів та розвиток добросовісної конкуренції.

Виходячи з наведеного аналізу, автори роблять декілька основних висновків:

Олександр Гордієнко

## ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ КАПІТАЛЬНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

*В статті описуються механізми управління державними капітальними інвестиціями в Україні, зокрема: політико-правовий, організаційно-інституційний; бюджетний; механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності влади.*

**Ключові слова:** механізми державного управління; капітальні інвестиції; система державного управління

В умовах змішаної економіки держава виступає в ролі найбільш емкого замовника й споживача продукції цілого ряду галузей, перетворюючи державний попит у потужний інструмент регулювання економіки, що впливає на її динаміку й структуру.

Аналіз досліджень теорії, методології та практики даної сфери показав, що до причин низької результативності державної закупівельної діяльності вчені та спеціалісти відносять недосконалість саме організаційно-правового механізму управління системою ДЗКЗ – сукупність форм, методів та інструментів управління, організаційних структур, а також правових норм, що визначають засади здійснення закупівель продукції в рамках визначених конкурсних процедур для задоволення державних потреб.

Дослідження шляхів розвитку організаційно-правового механізму управління системою управління ДЗКЗ з позиції науки державного управління, створення науково обґрунтованої бази для їх конструювання та коректного вплетення у тканину реальної соціально-економічної політики, а також розроблення концептуальної бази для формування моделей та методів ДЗКЗ стали наразі гострою необхідністю соціально-економічних перетворень в країні.

За результатами дослідження встановлено необхідність подальших розвідок у цьому напрямі. Зокрема, потребують визначення та обґрунтування механізми оцінки ефективності державних закупівель та контролю процедури їх проведення в Україні.

### Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 387 с.
2. Господарський кодекс України: закон України: офіційний текст: станом на 19 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Ткачук А. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / А. Ткачук, Є. Фишко, Ю. Ганущак. – К. : ІКЦ «Леста». – 2005. – 228 с.
4. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління: Опорний конспект лекцій : навч. посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 132 с.
5. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за заг. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чеме-риса. – Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
6. Смиринський В. В. Інноваційність електронної торгівлі у логістичній системі державних закупівель України [Текст] / В. В. Смиринський // Проблеми науки : міжгалузевий наук.-техн. журнал. – 2007. – № 11. – С. 28–34.

✎ Особливості державного управління процесом розподілу бюджетних капітальних інвестицій обумовлюються дуалістичним характером цього явища. По-перше, держава здійснює інвестування через органи влади, які є розпорядниками бюджетних коштів, а по-друге має можливість визначити правила інвестування в різних сферах економічної діяльності, формуючи умови, потрібні для реалізації цілей державної політики. При цьому держава застосовує різноманітні механізми та інструменти, специфіку яких знову ж таки визначає вона сама. Основною метою державної політики на сучасному етапі демократичних перетворень є її соціальна складова, яка орієнтована на забезпечення високого рівня та відповідних стандартів життя населення. Таким чином, прогнозуючи і плануючи розвиток матеріального виробництва, виникає потреба вирішувати соціальні питання, оскільки соціальна напруга зруйнує не тільки економіку, а й все суспільство. Одним з напрямків державної політики є планування та розподіл капітальних інвестицій для створення соціальної інфраструктури.

✎ Метою цієї статті є визначення механізмів державного управління в процесі планування та розподілу капітальних інвестицій в Україні в умовах змішаної економіки.

Для досягнення цієї мети було визначено наступні завдання:

- на підставі аналізу економічних теорій визначити роль держави в інвестиційному процесі в умовах змішаної економіки;
- вивчити сучасний стан розробленості проблеми управління державними капітальними інвестиціями;
- виявити механізми управління державними капітальними інвестиціями.

✎ В сучасній науковій літературі доволі багато зустрічається публікацій стосовно тлумачення терміна «механізми державного управління», їх класифікації та сутності. Ми у своєму дослідженні візьмемо за основу наступне визначення, згідно з яким механізми державного управління – практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [1]. Практику державного управління неможливо уявити без розуміння механізмів, за допомогою яких здійснюються усі процеси. Сьогодні в науці державного управління серед науковців (В. Д. Бакуменко, Н. І. Нижник, П. І. Надолішній, О. П. Федорчук) поширеною є точка зору, що від переваги акцентів на ті чи інші сфери