

Ольга Толпиго

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджено теоретико-методологічні аспекти політико-управлінських відносин у сфері державних закупівель України на основі аналізу їх видів та відповідних зв'язків між суб'єктами цих відносин. Проаналізовано наукові доробки з зазначених питань. На основі узагальнення поняття «політико-управлінські відносини в державному управлінні» визначено його сутність у сфері державних закупівель та здійснено класифікацію даних відносин відповідно до життєвого циклу процесу державних закупівель. Окреслено напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: державні закупівлі, політико-управлінські відносини у сфері державних закупівель, фази життєвого циклу процесу державних закупівель, субординація, координація, реордінація.

Olga Tolpygo

POLITICAL-ADMINISTRATIVE RELATIONS IN PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

Some theoretical and methodological aspects of political-administrative relations in state procurement in Ukraine have been investigated by analysing their types and relations between entities. Scientific researches of these issues have been analysed. The concept of «political-administrative relations in public administration» in the field of state procurement has been defined and classification of these relations according to life cycle of state procurement process has been developed. Directions for further research have been determined.

Keywords: state procurement, political-administrative relations in state procurement, stages of life cycle of state procurement process, subordination, coordination, reordination.

Ольга Толпыго

ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Исследованы теоретико-методологические аспекты политико-управленческих отношений в сфере государственных закупок Украины, учитывая анализ их видов и соответствующих связей между субъектами этих отношений. Проанализированы научные труды по указанным вопросам. На основе обобщения понятия «политико-управленческие отношения в государственном управлении» определены политико-управленческие отношения в сфере государственных закупок и осуществлена их классификация в соответствии с жизненным циклом процесса государственных закупок. Определены направления дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: государственные закупки, политико-управленческие отношения в сфере государственных закупок, фазы жизненного цикла процесса государственных закупок, субординация, координация, реордінація.

Однією з фундаментальних причин сучасних проблем неефективного задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах через державні закупівлі в Україні, для яких характерні значний рівень витрат і тривалість часу обороту капіталу, масштабність та низький рівень рентабельності, є загострення протиріч в управлінні закупівельним процесом. Сутність даного явища просліджується у відчуженні зацікавлених суб'єктів від процесів розробки та реалізації управлінських рішень, а основною формою його прояву в площині здійснення державної політики в сфері державних закупівель виступають тіньові й корупційні відносини.

Як свідчить досвід розвинутих країн, базовою умовою розв'язання цих проблем є створення дієвих політико-управлінських відносин у цій сфері. Їх становлення в Україні обумовлено необхідністю адаптації сучасним соціально-економічним викликам, вибором країною курсу інтеграції до європейської спільноти, що потребує розробки нових транспарентних дій держави, які будуть здатними посилити публічний характер управління даною сферою. З огляду на роль політико-управлінських

відносин у процесі задоволення суспільних потреб, дослідження їх теоретико-методологічних аспектів обумовлює актуальність обраної теми.

Проблеми розвитку політико-управлінських відносин постійно знаходяться в полі зору науки державного управління. У дослідженнях зарубіжних науковців С. Кембела, К. Дойтча, Ю. Абербаха, Р. Пнтама, Б. Романа, Г. Пітерса та ін. знайшли відображення різноманітні питання щодо політико-управлінських відносин, а саме: визначення змісту діяльності та ознак адміністративної та політичної складових, розробка різноманітних моделей політико-управлінських відносин тощо. В українській науковій думці питанням політико-управлінських відносин присвячено достатньо уваги. Так, теоретичні та методологічні аспекти цієї взаємодії досліджують В. Токовенко, яка розглядає ці проблеми в контексті взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління, та В. П. Солових, який досліджує також і чинники, які впливають на політико-управлінські відносини, та визначає

генеу їх становлення. Політичній складовій політико-управлінських відносин приділяють увагу М. Пірен, О. Третяк, С. Телешун, І. Рейтарович, О. Медвідь, І. Ізмайлова, Н. Ротар, Лі Же, Н. Шевчук, В. Дем'янков.

Незважаючи на тривалу наукову дискусію з питань дослідження теоретичних основ політико-управлінських відносин, досі не існує єдиної точки зору щодо їх концептуальних засад, залишаються недостатньо розглянутими принципово важливі питання розвитку політико-управлінських відносин у сфері державних закупівель. Теоретичне та практичне вирішення цих питань обумовлює високий ступінь актуальності досліджень у цьому напрямі.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних аспектів політико-управлінських відносин у сфері державних закупівель України з огляду на аналіз їх видів та відповідних зв'язків між суб'єктами цих відносин; визначення проблем та перспектив подальших наукових розвідок у даній царині.

Політико-управлінські відносини є важливим елементом системи державного управління, здатним забезпечити її ефективне функціонування.

Автори енциклопедичного словника з державного управління визначають їх як особливий тип відносин, які виникають у процесі формування та реалізації політики держави. Основними суб'єктами цих відносин є адміністративний апарат та політичні діячі, які співіснують, розділяючи обов'язки щодо вироблення політичного курсу та його реалізації [1].

Іншої точки зору дотримується Н. А. Антанович, який, розглядаючи поняття «політико-управлінські відносини в державному управлінні», пропонує взяти за основу політико-адміністративну систему як пояснювальну модель таких відносин та визначає її як систему реалізації політичних рішень, де здійснюється організація (політичне адміністрування) процесу вирішення соціально значущих проблем і надання послуг населенню [2]. П. В. Кузьмін визначає політико-управлінські відносини як зв'язки та взаємодію політиків та бюрократії, що виникають в процесі політичного керівництва та управління і через які реалізуються вимоги об'єктивних тенденцій та існуючих соціально-економічних політичних і духовних умов даного суспільства [3].

Погоджуючись з думкою В. П. Солових, [4] вважаємо, що політична й адміністративна складові державного управління у сфері державних закупівель утворюють систему політико-управлінських відносин, інтеграційним компонентом яких виступає політичний курс.

Аналіз наукових досліджень з цієї проблематики дає змогу визначити політико-управлінські відносини у сфері державних закупівель як цільові, врегульовані нормативно-правовими актами, сталими принципами та традиціями зв'язки, які виникають між суб'єктами державного комерційного та некомерційного секторів у процесі виконання ними спеціальних функцій з вироблення та реалізації політичного курсу на задоволення потреб суспільства в товарах, роботах і послугах за рахунок бюджетних коштів.

В теорії науки державного управління існують різні спроби класифікації політико-управлінських відносин, моделі яких побудовані на різних концепціях. Так, в дослідженні І. Шульги виокремлено веберівсько-вільсонівську концепцію розмежування політики й управління, «елітичну концепцію системи врядування», концепцію суперництва Г. Пітерса, п'ять теоретичних моделей Ю. Абербаха, Р. Путнама, Б. Рокмана [5].

Для здійснення оптимальної класифікації політико-управлінських відносин у сфері державних закупівель

проаналізуємо їх характерні особливості в площині типологізації управлінських відносин за повним циклом процесу державних закупівель. Його сутність та послідовність розглядалась багатьма вченими в галузях економіки, права та державного управління. В контексті нашого дослідження найбільш вдалим вважаємо думку Г. Пінкмас, яка визначає державні закупівлі як спосіб замовлення державними органами товарів, послуг або виконання робіт, необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах чесної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їхнього замовника. Державні закупівлі дозволяють забезпечити інтереси всіх суб'єктів сфери державних закупівель [6].

Розглянемо політико-управлінські відносини у сфері державних закупівель через призму їх видів та відповідних зв'язків між їх суб'єктами. Найбільш потужними серед управлінських відносин є субординаційні відносини, оскільки в державному управлінні тільки спираючись на владу, використовуючи її, можливо здійснювати державно-управлінський вплив. За визначенням Б. П. Курашвілі, субординація – «вертикальна» взаємодія сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також наявні владні повноваження у верхнього рівня в системі управління по відношенню до нижчого [7]. На думку В. Ф. Сиренка субординація також визначена як така, що передбачає підпорядкування діяльності окремої особи єдиній волі організації [8].

Сторони у відносинах субординації виступають нерівноправними. Кожен вищий рівень управління в силу своєї компетенції та обсягу діяльності й акумулює та виражає ширші, складніші суспільні потреби, інтереси, ніж нижчий [9]. У сфері державних закупівель це проявляються, наприклад, під час здійснення закупівель за рамковими угодами. Субординаційні зв'язки можуть передбачати виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу щодо органу нижчого за рівнем; безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування; функціональне і методичне підпорядкування; право затвердження проекту рішення; підконтрольність, підзвітність [10]. Але на сучасному етапі існування системи органів виконавчої влади субординаційні відносини полягають не лише у вимаганні виконання тих чи інших вказівок одним органом від іншого, але й у створенні умов для їх належного виконання. У нормативно-правових актах це закріплюється як «здійснює методичне забезпечення», «дає рекомендації», «здійснює організаційно-методичне керівництво», «сприяє», «надає організаційно-методичну та консультаційну допомогу», «дає роз'яснення». Такі зв'язки відображаються у взаємовідносинах між МЕРТ – Уповноваженим органом у сфері державних закупівель та замовниками торгів, головними розпорядниками бюджетних коштів та замовниками процедур закупівель.

На підставі досліджень В. А. Дерезь, виокремимо основні ознаки субординаційних відносин у сфері державних закупівель:

- існують за наявності підпорядкування, що може бути, в свою чергу, різних видів. Тобто, ці відносини існуватимуть не лише за організаційного підпорядкування, а й за наявності інших видів підпорядкування, зокрема функціонального (замовники – учасники торгів – органи контролю та нагляду);
- можуть існувати по вертикалі (МЕРТ – замовники торгів), але не виключається можливість їх існу-

вання і по горизонталі (Фінансова інспекція – Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів – Рахункова палата), як супутніх відносинам по вертикалі відносин;

- сторони у цих відносинах є нерівноправними [11].

Наступний вид управлінських відносин – координація – за Б. П. Курашвілі розглядається як тип соціальної взаємодії, коли сторони виступають як рівноправні партнери [7]. Як зазначає автор, такі зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних ланок публічного управління щодо погодження свого управлінського впливу на один і той же об'єкт (коли кожна ланка управляє в характерному для неї аспекті), або на різні об'єкти (коли їх діяльність повинна бути пов'язана між собою). Координаційні структурні зв'язки виникають між ланками як одного, так і різних структурних рівнів, якщо ці ланки в частині регулювання даних суспільних відносин виступають як рівноправні.

Отже, координація та контроль у сфері державних закупівель можуть бути спеціальною функцією і особливою інтегруючою формою організації управління [12]. На основі висновків А. В. Д'яченко можна констатувати, що як функція вона забезпечує певну залежність одних рішень (дій) від інших у процесі функціонування будь-якої організованої системи (залежність дій замовників торгів від рішень органів контролю), а як форма організації управління – створює особливий апарат у досягненні спільної мети автономними організаційними системами, узгоджує або пов'язує їх діяльність щодо задоволення загальнозначущих пріоритетів (діяльність Уповноваженого органу у сфері державних закупівель тощо) [13].

Вслід за І. І. Максимюк, координаційні відносини в системі державних закупівель можна визначити як управлінські відносини, в яких органи публічної влади виступають, так би мовити, як учасники-партнери, при цьому один з них має владні повноваження щодо іншого, і за допомогою яких (відносин) вони досягають поставлених перед ними спільних завдань та спільно виконують свої повноваження [14].

Реординаційні відносини визначають як відносини, здійснення зворотного впливу в яких є правом чи обов'язком керованого об'єкта по відношенню до керуючого суб'єкта і повинні передбачати обов'язок керуючого суб'єкта відреагувати в певному порядку та в певні строки на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги тощо керованого об'єкта. А. Р. Крусян виокремлює три типи реординації: реординацію як «зворотне впорядкування», кореляційну реординацію та ініціативну реординацію [15]. Розгляд специфіки управлінських відносин у сфері державних закупівель дає змогу констатувати, що цей тип відносин на практиці фактично не проявляється.

Під життєвим циклом процесу державних закупівель пропонуємо розуміти період від моменту появи стратегії задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах за рахунок бюджетних витратків та вимог щодо необхідної продукції до моменту передачі цієї продукції в експлуатацію. Життєвий цикл складається з декількох фаз, кожна з яких передбачає виконання певних дій, що призводять до одержання проміжного результату (стратегія, відповідні витратки бюджету, договір про закупівлю, отримання продукції для задоволення суспільних потреб).

Першою фазою процесу державних закупівель є формування стратегії щодо ефективного задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах за рахунок бюджетних коштів. На цій фазі політико-управлінські відносини проявляються у вигляді координаційної взаємодії суб'єктів першого, другого та третього секторів.

На другій фазі визначаються суспільні потреби у проведенні державних закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок бюджетних коштів. На цій фазі здійснюється прогнозування – визначення динаміки (тренду) суспільних потреб в продукції з урахуванням бюджетних орієнтирів та обмежень і планування державних закупівель – ідентифікація обмежень, ризиків та невизначеностей, розроблення плану дій із забезпечення суспільних потреб. Характерними для цієї фази є визначення критеріїв якості, результативності, ефективності державних закупівель; визначення фінансових можливостей, обмежень державного бюджету. Метою виступає визначення якісного та кількісного складу товарів, робіт і послуг, які закуповуються за рахунок бюджетних витратків, з метою задоволення суспільних потреб, а також строків таких закупівель. Визначені особливості дають можливість виділити як визначальні для цієї фази субординаційні політико-управлінські відносини.

Наступну фазу процесу державних закупівель можна визначити як фазу здійснення державних закупівель. Вона містить узгоджені дії всіх суб'єктів досліджуваної сфери щодо проведення конкретних процедур державних закупівель, визначених профільним законодавством та контролю за їх проведенням. Метою є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Політико-управлінські відносини, які формуються на цій фазі, відрізняються різноманітністю. Так, процес здійснення громадського контролю, державне регулювання та контроль у сфері державних закупівель, який здійснюється відповідно до розділу II Закону України «Про здійснення державних закупівель» [16], формують координаційні управлінські відносини. На етапах оголошення конкурсних торгів, розкриття та оцінки пропозицій, укладення договору з переможцем конкурсу, звітування та виконання договору формуються субординаційні відносини функціонального типу між суб'єктами першого сектору та координаційні відносини, суб'єктами яких виступають юридичні особи першого та другого секторів.

Заключну фазу процесу державних закупівель визначимо як фазу отримання результату – стабільне функціонування системи державних закупівель призведе до вирішення проблем щодо задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах, яке здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Управлінські відносини на цій фазі можна охарактеризувати як координаційні відносини суб'єктів першого сектору.

Отже, на кожній з зазначених фаз життєвого циклу процесу державних закупівель формуються політико-управлінські відносини між суб'єктами першого, другого та третього секторів, тип яких обумовлюється відповідними завданнями кожної фази та спрямуванням на ефективне задоволення потреб суспільства в товарах, роботах і послугах за рахунок бюджетних коштів, створення добросовісної конкуренції та запобігання проявам корупції в цій сфері.

Державні закупівлі являють собою інтегрований процес, організація якого здійснюється з дотриманням певної послідовності, отже, обґрунтована класифікація політико-управлінських відносин в цьому процесі необхідна для розуміння правильного вибору шляхів їх розвитку.

Характерною рисою політико-управлінських відносин закупівельної сфери України, які складаються протягом життєвого циклу процесу державних закупівель, є спрямування щодо роздержавлення та децентралізації, запровадження механізмів залучення громадськості у процес при-

йняття політичних рішень щодо задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах за рахунок видатків бюджету, розширення співпраці суб'єктів трьох секторів у сфері державних закупівель, втілення методів регулювання та стимулювання та створення нових умов організації сфери державних закупівель та управління нею.

Визначені теоретичні основи становлять фундамент для дослідження генезису політико-управлінських відносин у сфері державних закупівель України та чинників, які сприяють твердженню нової, орієнтованої на діалог із громадськістю та бізнесом, моделі політико-управлінських відносин у сфері державних закупівель за умови свідомої співпраці державних інституцій, організацій громадянського суспільства та бізнес-структур – представників першого, другого, третього секторів, що може стати предметом подальших наукових розвідок.

Література.

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

2. Антанович Н. А. Политико-административные отношения в процессе государственного управления / Н. А. Антанович // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации : материалы 5-й ежегод. междунар. конф. факультета гос. упр. МГУ им. М. В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007 г.). – М. : МГУ, 2007. – Ч. 1. – С. 822–826.

3. Кузьмин П. В. Взаимоотношение политиков и бюрократии как проблема политической науки и практики. / П. В. Кузьмин // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Сер. «Философия. Культурология. Политология. Социология». Том 24(63). – 2011. – № 1. – С. 177–185.

4. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика : [монографія] / В. П. Солових. – Х. : Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2009. – 164 с.

5. Шульга І. Л. Типи та моделі політико-управлінських відносин. [Електронний ресурс] / І. Л. Шульга // Вісник Державне управління. – 2013. – № 1. С.12–17 / Режим доступу [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/Мои%20документы/Downloads/VAPSV_pdu_2013_1_4%20\(5\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/Мои%20документы/Downloads/VAPSV_pdu_2013_1_4%20(5).pdf).

6. Пін'юк Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель : дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Г. І. Пін'юк. – Суми, 2009. – 221 с.

7. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.

8. Сиренко В. Ф. Значение социальных интересов в исследовании организации и деятельности аппарата управления / В. Ф. Сиренко // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. – К. : Наук. думка, 1993. – С. 4–14.

9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. – М. : Омега-Л, 2004. – 580 с.

10. Мельник А. Ф. Сутнісні характеристики (рисни) організаційної структури державного управління / А. Ф. Мельник // Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К. : Знання-Прес, 2003. – С. 582.

11. Дерещ В. Субординаційні управлінські відносини між органами виконавчої влади та їх види / В. Дерещ // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К. : Інс-т держави і права ім. В. М. Кофевського НАН України, 2003. – С. 406–409.

12. Дерещ В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади / В. Дерещ // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 18–22.

13. Дьяченко А. В. Система органов исполнительной власти и принципы их построения / А. В. Дьяченко // Административное право Украины / Под ред. Ю. П. Бытька. – Х. : Право, 2003. – С. 39; С. 71–75.

14. Максимюк І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / І. І. Максимюк // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 4 / Режим доступу http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf.

15. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / А. Р. Крусян. ОНЮА. – Одеса, 1999. – 20 с.

16. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 р. № 1197-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 34. – Стор. 15. – Ст. 900.