

Ольга Толпиго

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРИДУ НАДУ при Президентові України

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

Досліджено концептуальні аспекти модернізації політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель на основі аналізу поняття «модернізація» в державно-управлінській площині. Проаналізовано наукові доробки з зазначених питань. Обґрунтовано доцільність використання методів синхронізації для забезпечення упорядкування взаємозалежних технологій та дій суб'єктів таких відносин. Окреслено напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: публічні закупівлі, політико-управлінські відносини у сфері публічних закупівель, модернізація, система синхронізації політико-управлінських відносин, управлінський резонанс.

Olga Tolpygo

Assistant professor at Public Administration and Local Self-government Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

MODERNIZATION OF THE POLITICAL-ADMINISTRATIVE RELATIONS IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT: CONCEPTUAL APPROACH

The paper presents a new solution of the topical scientific task of public administration that is the theoretical conceptual foundation for effective interaction of political-administrative relations in the field of public procurement and identification of areas for their development and improvement with the priority in strengthening the role of the civil society.

It is proved that the removal of stakeholders in procurement process from the development and implementation of management decisions, the lack of effective control by the civil society, which occurs in the area of public procurement in recent years has led to systemic contradictions in this area and updated the issue of finding ways in synergies of entities in political-administrative procurement relations.

The expediency of using synchronization methods for streamlining interdependent technologies and actions of the political-administrative relations in the field of public procurement is given grounds for. The scientific and practical value of such category as «synchronization» for the theory of public administration, in terms of functionally-based context (as a kind of administrative activity, relative to the life cycle of public procurement) as efficiently organized coordination of politico-administrative relations is updated.

It is established that the synchronization of political-administrative relations is a specific type of management, aimed at streamlining interdependent processes and actions within the established regulations with clearly defined order of their interaction and the use of certain tools (standardization, consolidation, better decision making, coordination, development of alternatives etc.).

The types of synchronization of political-administrative relations in the field of public procurement are systematized and the hierarchy of its goals is constructed. The main purpose in synchronizing the political-administrative relations in this area is defined, which is the integration of management processes of public procurement throughout the life cycle to ensure the proper social needs in goods and services.

The system of synchronization of politico-administrative procurement relations is developed at the conceptual level as a part of the management subsystem in the system of public procurement. It is proved that through its mediation the two parallel processes are coordinated simultaneously: the «functional» process as ordering the phases of the life cycle of public procurement actors' actions that are the direct perpetrators of domestic technologies at each phase; «logistics» process as the provision of optimal temporal and spatial interaction of all participants in public procurement on the basis of agreed parameters of input (factors/environmental conditions) and output (satisfaction of needs) flows.

It is established that the indicator of effective functioning of the system of synchronization of political-administrative relations in the field of public procurement management is the attainment of the managerial resonance. It occurs only when the vision of the problem, the ways of its solution and the expected result coincide by all participants of the controlled process.

It is revealed that the provision of the synchronized interaction of political-administrative relations in the field of public procurement is based on a network approach and involves interdependence and interpenetration of political and administrative components that do not limit their jurisdiction.

The conceptual trends in modernization of political-administrative relations in the field of public procurement in Ukraine are defined in accordance with: the particular system of public administration that is organization of optimal scheme of interaction among the formulation of functional and target orientation; specific task of public procurement procedures that is ordering of interdependent processes and actions within the established regulations.

The directions and prospects for further scientific research in this field are determined.

Key words: state procurement, political-administrative relations in state procurement, modernization, the system of synchronization of politico-administrative relations, managerial resonance

Ольга Толпыго

доцент кафедри державного управління та місцевого самоуправління
ОРИГУ НАГУ при Президенті України

МОДЕРНИЗАЦІЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПОДХОД

Исследованы концептуальные аспекты модернизации политико-управленческих отношений в сфере публичных закупок на основе анализа понятия «модернизация» в государственно-управленческой плоскости. Проанализированы научные труды по указанным вопросам. Обоснована целесообразность использования методов синхронизации для обеспечения упорядочивания взаимозависимых технологий и действий субъектов таких отношений. Определены направления дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: публичные закупки, политико-управленческие отношения в сфере публичных закупок, модернизация, система синхронизации политико-управленческих отношений в сфере публичных закупок, управленческий резонанс.

Постановка проблеми

Становлення політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель якісно нового виміру, яке триває в Україні з 2016 року, спонукає до пошуку нової форми взаємодії між державними інституціями, організаціями громадянського суспільства та бізнес-структурами у процесі задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах за рахунок бюджетних коштів. За цих умов особливої уваги набуває узгодженість взаємодії зазначених суб'єктів політико-управлінських закупівельних відносин, адже однією із причин системних протиріч у цій сфері є відсторонення зацікавлених суб'єктів закупівельного процесу від розробки і реалізації управлінських рішень, відсутність реального контролю інститутами громадянського суспільства.

Такий контекст розуміння проблеми актуалізує доцільність детального розроблення питання щодо модернізації таких відносин шляхом утвердження нової, орієнтованої на діалог із громадськістю та бізнесом моделі, яка базується на системі синхронізації політико-управлінських відносин, як складової частини управлінської підсистеми системи публічних закупівель, та визначенню умов, необхідних для її успішного запровадження.

Стійку систему наукових поглядів щодо концептуальних аспектів політико-управлінських відносин сформовано у працях як зарубіжних дослідників, зокрема Н. Антанович, В. Афанасієва, Т. Верхейна, В. Вильсона, Б. Курашвілі, так і вітчизняних – В. Авер'янова, П. Кузьміна, В. Солових, Ю. Сурміна, В. Токовенко та ін.

Питання методології вдосконалення інститутів і механізмів публічних закупівель, підвищення ефективності організації та управління публічними закупівлями знайшли відображення в роботах таких вітчизняних авторів, як В. Зубар, М. Іжа, В. Карасьова, В. Колотій, І. Лопаткіна, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пін'юк, Н. Піроженко, В. Смиринський, Н. Ткаченко та ін.

Аналіз наукової літератури, яка певним чином стосується теми цієї роботи, засвідчує недостатній рівень дослідженості теоретичних аспектів політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель. Безпосередньо їм присвячених праць у вітчизняній науці з публічного управління обмаль. Разом із тим, напрацювання названих вище авторів створили

фундамент для системного розгляду питань розвитку політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель в Україні у контексті формування системи їх синхронізації. Теоретичне та практичне вирішення цих питань обумовлює високий ступінь актуальності досліджень у цьому напрямі.

Метою статті є розробка концептуальних напрямів модернізації політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель України та обґрунтування доцільності використання методів синхронізації для забезпечення упорядкування взаємозалежних процесів і дій суб'єктів зазначених відносин; визначення проблем та перспектив подальших наукових розвідок у даній царині.

В умовах актуалізації політичних процесів в Україні відбуваються бурхливі демократичні перетворення і, як наслідок, гостро постають питання, пов'язані з державною політикою у сфері публічних закупівель та її ефективністю. Сучасна державна закупівельна політика являє собою сферу взаємин між державою, бізнесом та громадянським суспільством. Наразі громадянське суспільство в Україні вже має достатню спроможність виступити свідомим гравцем на державно-управлінському полі у сфері задоволення суспільних потреб в продукції за рахунок коштів бюджету.

Але невдалі спроби безсистемного форсування процесів удосконалення закупівельної сфери без урахування цих обставин, здійснені за роки незалежності, поставили перед Україною завдання визначення шляху модернізації політико-управлінських відносин з орієнтацією на європейські стандарти, реалізуючи свої потенційні переваги. Такий підхід здатний забезпечити її економічну незалежність і подолання розриву з економічно розвинутими країнами на основі принципу «обігнати, не доганяючи». Реалізація зазначених тенденцій розпочалася з прийняттям 25 грудня 2015 року Закону України № 922-VIII «Про публічні закупівлі», який був введений в дію для всіх замовників з 1 серпня 2016 року [1].

У цьому контексті виникає необхідність узагальнення поняття «модернізація» в державно-управлінському аспекті.

Термін «модернізація» у сучасній суспільній думці означає, з одного боку, механізм забезпечення здатності соціальних систем до вдосконалення, з іншого – складну сукупність соціально-економічних, культурних

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

та політичних змін, що відбуваються в суспільстві [2, с. 238]. Категоріальне поняття «модернізація», яке акцентує увагу на будь-якому динамічному, свідомо регульованому та якісному покращенні в економічній та політичній сферах, слід відрізнити від терміну «трансформація», що є більш нейтральним щодо динаміки суспільного процесу, його прогресивних тенденцій. Як зазначає член-кореспондент НАН України М. Михальченко, трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтовані на зміни реалій куди завгодно: вперед, на розроблення та реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій. Модернізація – це творчо перетворювальна функція розвитку. Але специфічна – як засіб оновлення суспільств [3, с. 39].

Аналіз наукових поглядів щодо процесу модернізації й особливостей її впливу на функціонування держави та її управлінську систему свідчить про певну поляризацію поглядів дослідників. Розглядаючи це питання, О. Шпак зауважує, що одна група вчених під модернізацією вважає лібералізацію системи публічного управління, яка обмежує вплив держави у різних сферах суспільної життєдіяльності, призводить до заміни «вертикалі влади» розвиненою управлінською горизонталлю. Інша група дослідників у модернізації публічного управління розуміє посилення його мобілізаційного та центристського потенціалу, підвищення відповідальності, забезпечення організаційної стабільності та національного суверенітету держави [4].

Такий контекст розуміння проблеми актуалізує доцільність детального розроблення питання щодо модернізації політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель шляхом утвердження нових дієздатних механізмів свідомої співпраці державних інституцій, організацій громадянського суспільства та бізнес-структур – представників першого, другого, третього секторів суспільства. При цьому, особливої уваги набуває узгодженість взаємодії зазначених суб'єктів політико-управлінських закупівельних відносин. «Для того, щоб перетворити хоча б дециду постійно виникаючих результатів інтелектуальних зусиль у матеріальний або соціальний результат, недостатньо роботи однаків, навіть надзвичайно обдарованих. Необхідні погоджені (злагожені, синхронні) колективні зусилля. А це, у свою чергу, означає, що синхронізм інтелектуальних зусиль вимагає синхронізму соціальної та політичної діяльності, що за всіх часів було більш ніж проблематично» [5].

У зв'язку з зазначеним, оновлення науково-прикладного значення потребує питання з'ясування змісту категорій синхронізації, синхронізму в площині їх застосування в дослідженні системи політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель.

Термін синхронізація (від грецького *synchronos*, що перекладається як одночасний), в свою чергу, походить від терміну синхроністичність, який введений швейцарським психологом і мислителем К. Г. Юнгом в однойменній статті [6]. Експерименти Джоуля. Б. Рейна дозволили К. Г. Юнгу висунути гіпотезу, що в природі діє універсальний творчий принцип, який упорядковує події, незалежно від їх віддаленості в часі й просторі. К. Юнг висуває концепцію, згідно з якою смислові зв'язки між подіями виступають як доповнення до причинних зв'язків. Відповідно до словника С. Ожегова, синхронізація означає збіг та зв'язок у часі чого-небудь [7].

Синхронізація в загальному вигляді складається з приведення двох або кількох процесів до синхронності, тобто до такого їх протікання, коли однакові або відповідні елементи процесів здійснюються з незмінним зрушенням по фазі один щодо одного [8]. Методи синхронізації процесів у техніці та інформаційних просторах почав досліджувати в 1960-х роках Е. Дейкстра [9]. Ним було доведено, що спільний доступ паралельних процесів до загальних даних може привести до порушення їх цілісності. Підтримка цілісності загальних даних вимагає реалізації та використання механізмів упорядкування роботи взаємодіючих процесів (або потоків).

Враховуючи, що сфера публічних закупівель є складовою економіки, вважаємо правомірним розгляд категорій синхронізації, синхроністичності в публічному управлінні базувати на відповідному баченні економічної категорії. Сучасна економіка визначає синхроністичність як повну синхронізацію, що забезпечує зв'язок духу та матерії і реалізується через різні категорії управління підприємством, забезпечує створення нової реальності (політичної, соціальної, економічної тощо) та забезпечує невихід із рівноваги [10].

Ґрунтовне дослідження ролі синхронізації в логістичних системах було здійснено О. А. Олександровим. Він зазначає, що ефективність господарської діяльності сучасного підприємства залежить від досягнення керованого резонансу логістичного ланцюга - результату синхронізації його внутрішніх поточкових процесів і синхронізації поточкових процесів логістичних ланцюгів, учасником яких воно є. Необхідною умовою виникнення такого резонансу є перехід від локальної логістики (на рівні одиничного підприємства) до глобальної. Вона включає завдання забезпечення оптимальної часової і просторової організації поточкових процесів всіх підприємств – учасників логістичного ланцюга на основі єдиного інформаційного простору [11]. В. Н. Трегубов, досліджуючи концепції синхронізації в логістичних системах, пропонує розглядати наступні її види: синхронізація за часом, синхронізація за обсягом, синхронізація з якості, синхронізація в просторі. В основу такої класифікації ним покладаються параметри забезпеченості трансформації певних потоків. Так, в результаті: синхронізація за часом забезпечується точним моментом у часі щодо виникнення потоку, узгодженістю руху декількох потоків і визначається моментом взаємодії потоків один з одним; синхронізація за обсягом забезпечується відповідністю об'ємних показників взаємодіючих потоків; синхронізація з якості визначається спроможністю кожного матеріального потоку до взаємодії з іншими потоками залежно від його якісних показників; синхронізація в просторі забезпечується виникненням та узгодженням потоків у потрібному місці [12].

Підтримуючи позицію В. Н. Трегубова, вважаємо доцільним при розгляді синхронізації політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель виділити наступні її аспекти: синхронізація інтересів - проявляється на рівні суб'єктів політико-управлінських відносин сфери публічних закупівель і визначає умови протікання процесів, які задовольняють цілям всіх учасників, максимізуючи їх загальну вигоду; синхронізація взаємодії - описує процеси синхронізації на рівні окремих політико-управлінських відносин,

суб'єкти яких вступають один з одним у взаємодію; забезпечується узгодженням параметрів вхідних і вихідних потоків різного виду. Наведена систематизація передбачає виділення ієрархічності цілей синхронізації політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель (див. рис. 1).

Отже, ціль синхронізації політико-управлінських



Рис. 1. Ієрархічність цілей синхронізації політико-управлінських відносин.

відносин у сфері публічних закупівель полягає в тому, щоб інтегрувати всі процеси управління публічними закупівлями для ефективного забезпечення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах за рахунок бюджетних коштів. Синхронізація включає в себе такі інструменти, як: уніфікація, консолідація, прийняття оптимальних рішень; координація; робота с альтернативами та ін. Вона дозволяє об'єднати різноманітні інтереси, дії та результати для досягнення цілей і розглядається як одна з ключових функцій координаційного механізму регулювання політико-управлінських відносин.

Синхронізація політико-управлінських відносин включає в себе визначення, уточнення, комбінування, об'єднання і координацію різноманітних процесів і дій з управління публічними закупівлями в рамках встановлених регламентів.

З точки зору функціонально-цільового контексту, синхронізація – це специфічний вид управлінської діяльності з упорядкування взаємозалежних процесів і дій в рамках встановлених регламентів з чітко визначеним порядком їх взаємодії. Невід'ємними компонентами синхронізації як виду управлінської діяльності є методи, важелі, інструменти, нормативно-правове та інформаційне забезпечення суб'єкт-суб'єктної та суб'єкт-об'єктної взаємодії, що обумовлює правомірність дослідження синхронізації як конкретного управлінського механізму.

Відносно життєвого циклу публічних закупівель, синхронізація – це: прийняття рішень про те, де концентрувати ресурси на кожну конкретну дату; прогноз потенційних проблем та їх вирішення до того, як ці про-

блеми стануть критичними; ефективно організована координація політико-управлінських відносин у цілому; знаходження компромісів між цілями і альтернативами, що перетинаються; управління взаємозалежностями між різними видами управлінської діяльності.

Система синхронізації політико-управлінських закупівельних відносин на концептуальному рівні (див. рис. 2.) розглядається нами як складова частина управлінської підсистеми системи публічних закупівель, через посередництво якої одночасно упорядковується два паралельних процеси:

- «функціональний» – упорядкування за фазами життєвого циклу публічних закупівель дій суб'єктів, які є безпосередніми виконавцями внутрішніх технологій кожної фази. Його ціллю є забезпечення злагодженості результатів технологічних процедур (планування, оприлюднення інформації, розроблення документації, організація і проведення конкурсних торгів тощо) за змістовними зв'язками у часі. Мета досягається шляхом синхронізації субординаційних (в межах 1 сектору) та координаційних (в межах 1 сектору, 1 і 2 секторів) управлінських відносин, що забезпечує управління взаємозалежностями між різними видами управлінської діяльності;
- «логістичний» – забезпечення оптимальної часової і просторової організації взаємодії всіх учасників публічних закупівель на основі узгоджених параметрів вхідних (фактори/умови зовнішнього середовища) і вихідних (ступінь задоволення потреб) потоків.

Метою даного процесу є синхронізація якісних показників зовнішніх і внутрішніх потоків на основі інтеграції різноманітних інтересів, дій та результатів. Вона реалізується за допомогою координаційної взаємодії між суб'єктами формулювання цільових орієнтацій (1, 2, 3 сектор) на основі мережевої моделі узгодження інтересів та єдиного інформаційного простору.

Показником ефективного функціонування системи синхронізації політико-управлінських відносин є досягнення управлінського резонансу. Він виникає тільки за умови, коли бачення проблеми, способів її вирішення та очікуваного результату всіма учасниками керованого процесу збігається.

☞ Публічні закупівлі, як складний інтегрований процес, потребують упорядкування взаємозалежних технологій та дій суб'єктів політико-управлінських відносин, що може бути досягнуто шляхом використання методів синхронізації. У досліджуваній сфері синхронізація політико-управлінських відносин проявляється як: прийняття рішень щодо концентрації, руху та взаємодії ресурсів у часі; прогноз потенційних проблем та їх вирішення до досягнення критичної межі;

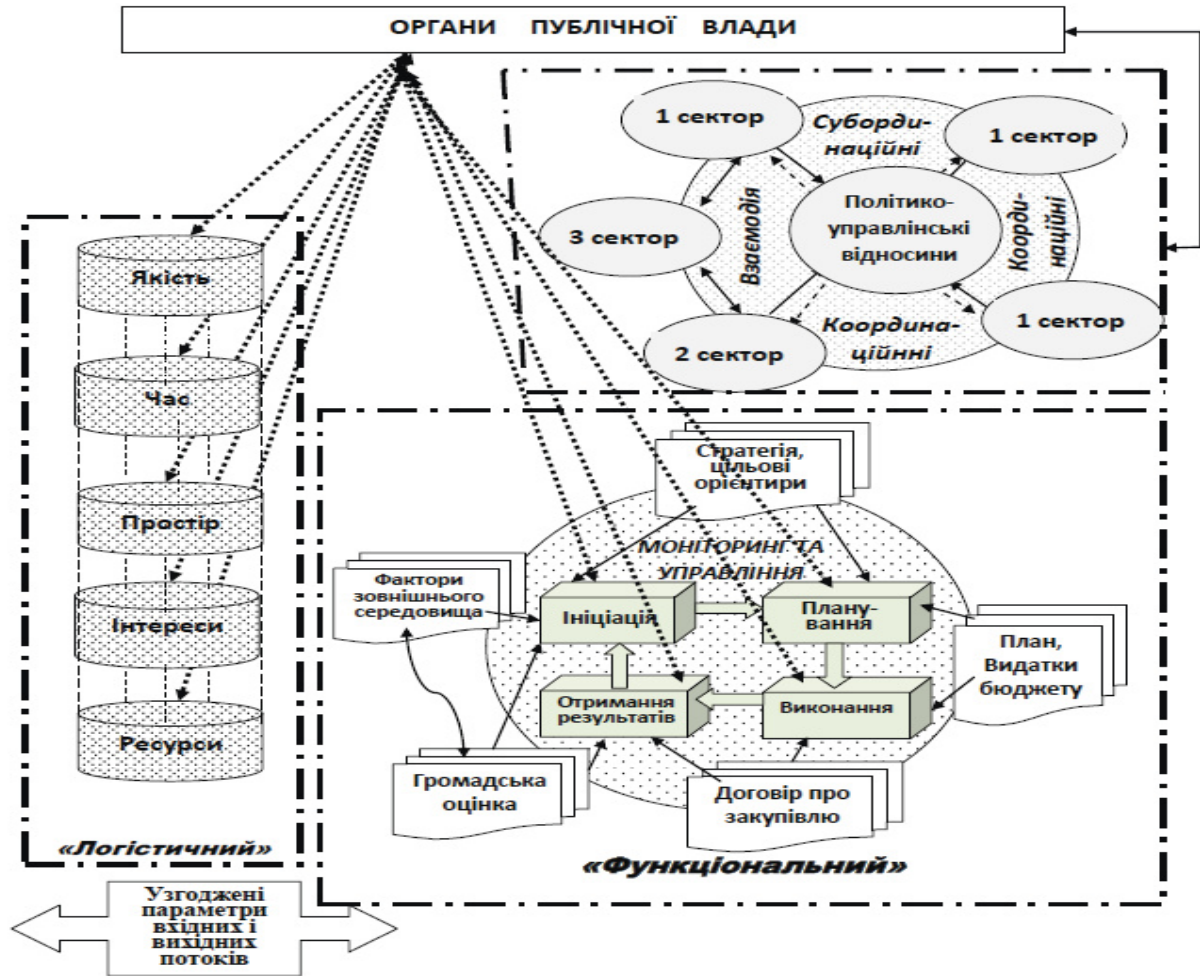


Рис. 2. Концептуальна основа формування системи синхронізації політико-управлінських відносин.

ефективно організована координація політико-управлінських відносин у цілому; знаходження компромісів між цілями й альтернативами, що перетинаються у спільній системі координат; управління взаємозалежностями між різними видами управлінської діяльності. Вона визначає умови перебігу процесів, які задовольняють цілі всіх суб'єктів відносин, максимізуючи їх загальну вигоду.

Забезпечення синхронізованої взаємодії суб'єктів політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель базується на мережевому підході та передбачає взаємозалежність і взаємопроникнення політичної та управлінської складових, що не обмежують їх юрисдикції. Одночасно з обов'язковістю політичного контролю та зобов'язань формувати та реалізовувати соціально орієнтовану політику у сфері публічних закупівель забезпечується аналіз політичних кроків через залучення фахівців адміністративного апарату системи публічного управління та громадянського суспільства. Таким чином, досягається узгодженість економічних інтересів суб'єктів трьох секторів, параметрів вхідних і вихідних потоків у межах функціонального та логістичного процесів життєвого циклу публічних закупівель.

Зазначене дає можливість визначити два концептуальних напрями модернізації політико-управлін-

ських відносин у сфері публічних закупівель в Україні відповідно до: конкретної системи публічного управління – організація оптимальної схеми взаємодії між суб'єктами формування функціонально-цільових орієнтацій; конкретного завдання процедур публічних закупівель – упорядкування взаємозалежних процесів і дій у межах встановлених регламентів. Детальне дослідження визначених напрямів та чинників, які сприятимуть їх твердженню, може стати предметом подальших наукових розвідок.

Література.

1. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 15. – Стор. 9. – Ст. 582.
2. Сучасний словник із суспільних наук / О.Г. Данильнян, М.І. Панов (ред.). – Х. : Прапор, 2006. – 432 с.
3. Михальченко Н. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / – Н. Михальченко/ – К. : Институт социологии НАН Украины, 2001. – 440с.
4. Шпак О. Модернізація та її вплив на систему державного управління: сутність та основні концепції [Електронний ресурс] / О. Шпак // Науковий вісник Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 11. – Режим до-

ступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik11/fail/Shpak.pdf>. – Назва з екрану.

5. Гармонізація та синхронізація європейських та українських інноваційних програм = Harmonisation and Synchronisation of European and Ukrainian Innovation Programmes : міжнар. наук.-практ. семінар, м. Київ, черв. 2011 р. / редкол. : П. С. Смертенко та ін. ; Ін-т фундам. проблем високих технологій, Укр. нац. координат. пункт програми EUREKA. – К., 2011. – 84 с.

6. Юнг К. Г. Синхронистичность : сб. : пер. с англ. / К. Г. Юнг. – М. ; К., 1997.

7. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.

8. Синхронизация // Большая советская энциклопедия : в 30 т. Т. 23 : САФЛОП-СОАН / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М., 1976. – С. 438.

9. Топровер О. Windows Azure : третья эра операционных систем Microsoft [Электронный ресурс] / Ольга Топровер // Мир ПК. – 2010. – № 9. – Режим доступа : <http://www.osp.ru/pcworld/2010/09/13004178/>. – Назва з екрану.

10. Джур О. Є. Синхроністичність та синхронізація в управлінні конкурентоспроможністю підприємства космічної галузі / О. Є. Джур // Экономика и менеджмент – 2013: перспективы интеграции и инновационного развития. Т. 4 / WEB-ресурс науч.-практ. конф. – Режим доступа : http://confcontact.com/2014_04_25_ekonomika_i_menedgment/tom4/14_Dzur.htm. – Назва з екрану.

11. Александров А. А. Разработка организационно-экономических методов и моделей управления логистической системой поддержки жизненного цикла наукоемкой продукции : автореф. дис. ... канд. техн. наук / А. А. Александров ; МГТУ им. Баумана. – М., 2008. – 18 с.

12. Уильямсон О. Частная собственность и рынок капитала / О. Уильямсон // ЭКО. – 1993. – № 5. – С. 4–11.