

УДК 35.073.5:346.3

О. Критенко,
Ю. Даньшина

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РОЗКРИТТЯ СУТНОСТІ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Виділено базові та допоміжні елементи інституціонального механізму системи державних закупівель, проведено її функціональний аналіз, з’ясовано функціональне навантаження органів державного управління, виокремлено головні елементи забезпечення дієвості функціонування механізму державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, система державних закупівель, державний контроль, державне управління, координація, мотивація.

Відповідно до загальноприйнятих підходів із визначення сутності інституціонального механізму, він означає сукупність інститутів, які забезпечують належне безперебійне функціонування певної системи на основі легітимно встановлених процедур, інструментів і важелів [1]. Тобто інституціональний механізм нерозривно пов’язаний із поняттям “інститут”, що встановлює певні правила та обмеження в діяльності. До того ж, основне навантаження щодо встановлення формалізованих правил та обмежень покладається на державу, яка після їх установаження має розробити дієвий механізм реалізації цих правил і обмежень. Отже, функціонування інститутів як системи усталених відносин, взаємозв’язків між різними учасниками з приводу узгодження їх взаємодії на основі формально встановлених чи неформально існуючих норм і правил забезпечує особливий механізм реалізації правил та обмежень у процесі здійснення діяльності. Такий механізм є цілісною системою упорядкування ролей і взаємовідносин суб’єктів відповідно до традицій та нових установлених інститутів суспільства. Відтак, з одного боку, інституційний механізм є органічною складовою системи державного управління, з іншого – охоплює взаємовідносини, що значно виходять за межі суто державно-управлінської діяльності. Це дає змогу визначити подвійну сутність структури інституціонального механізму, яка виявляється в тому, що одночасно йому притаманні ознаки, які характеризують як самі інститути, так і механізми. Фактично інституціональний механізм – це процес реалізації сутності, змістовного наповнення того чи іншого інституту під час взаємодії між суб’єктами.

Дослідженню механізмів державного управління системою державних закупівель присвячено праці багатьох вчених, а саме: В. Бакуменка, М. Латиніна, О. Мельников, В. Міняйла О. Овсянюк-Бердадіної, В. Прядка, К. Савченка, А. Фіца, К. Федорчака і багатьох інших. Проте сутність функціонування саме інституціонального механізму потребує детальнішого розгляду.

Метою статті є:

– виділити базові та допоміжні елементи інституціонального механізму державного управління системою державних закупівель;

– провести функціональний аналіз та з’ясувати функціональне навантаження органів державного управління для чіткішого розуміння діяльності організаційної структури системи державних закупівель в Україні.

У ході аналізу європейського досвіду функціонування системи державних закупівель нами було виявлено її принципову схожість із тією системою, яка наразі функціонує в Україні. При цьому дослідницею О. Овсянюк визначено взаємозв'язки між першочерговими та іншими структурними елементами інституційного механізму, з чим здебільшого ми погоджуємося [2]. Проте в межах нашого дослідження вважаємо за необхідне вдосконалити та деталізувати запропонований автором підхід. Вважаємо, що інституційний механізм державних закупівель можна розглядати як взаємоузгоджену дію базових і допоміжних елементів щодо забезпечення дієвості й належного безперебійного його функціонування (рис. 1).



Рис. 1. Схема взаємозв'язків між елементами інституційного механізму державного управління системою державних закупівель (розроблено автором)

Зазначимо, що серед основних елементів інституційного механізму особливе місце належить контролю, який одночасно є одним із основних елементів, що безпосередньо впливає на формування цього механізму й може зараховуватись до допоміжних елементів як такий, що забезпечує реалізацію його правил і обмежень.

У цілому ж інституційний механізм державного управління системою державних закупівель є сукупністю ієрархічно побудованих інституцій, що реалізують функції підготовки, проведення та контролю процедури державних закупівель на основі правил, установлених законодавством у сфері державних закупівель [3].

Отже, інституційний механізм – це впорядкована сукупність взаємопов'язаних базових та допоміжних елементів, що функціонують та розвиваються як одне ціле.

У межах нашого дослідження основну увагу буде приділено саме базовим елементам інституційного механізму державних закупівель: нормативно-правовому, організаційно-структурному та контролю.

Насамперед зазначимо, що підхід, який запропонував О. Мельников до розгляду категорії “організаційна структура”, що відображає склад підрозділів будь-якої системи, взаємозв’язку між ними й базується на функції управління, дає змогу розглядати організаційну структуру управління системою державних закупівель як форму розподілу завдань і прийняття управлінських рішень певною адміністративною структурою [4].

Таким чином, завданням організації управління системою державних закупівель є побудова системи, між елементами якої були б такі взаємозв’язки, які забезпечували взаємодію цих елементів для досягнення певних цілей. Головною ж метою будь-якого суб’єкта організаційної структури управління системою державних закупівель є задоволення потреб населення шляхом раціонального використання коштів державного бюджету.

Концентруючи увагу дослідження на всьому організаційно-правовому механізмі державних закупівель, доцільно розглянути як суб’єкт, так і об’єкт управління. Якщо суб’єкт управління – це спеціально створений апарат, який охоплює систему органів, установ і організацій, які реалізують широкий перелік функцій із управління різними сферами життя суспільства та комунікативних зв’язків держави з іншими секторами, то об’єктом управління, згідно з теорією управління, є суспільні відносини, які виникають для забезпечення державою потреб суспільства через процес конкурсних закупівель.

Організаційну структуру механізму системи державних закупівель можна визначити як сукупність різних інституційних одиниць, які, з одного боку, закуповують товари, роботи або послуги для забезпечення своїх потреб і виконання доручених їм функцій, а з іншого “ контролюють процес закупівлі в межах своїх повноважень.

З погляду системного підходу, дія механізму системи державних закупівель проявляється в сукупності дії чотирьох взаємопов’язаних і взаємозалежних підсистем:

- організаційної – охоплює систему органів загального та спеціального (здійснюють контрольну, координаційну, консультаційну функції) призначення;
- функціональної – охоплює сукупність організаційно-економічних засобів впливу (планування, моніторинг, аналіз, контроль, координація, консультування);
- інструментальної – охоплює певний інструментарій для забезпечення дієвості інших підсистем та механізму системи державних закупівель загалом (кадровий, фінансовий, інформаційний);
- процедурної – охоплює певну послідовність етапів закупівельного процесу залежно від обраних процедур закупівель.

Взаємозалежність проаналізованих підсистем очевидна – без організаційної неможлива реалізація дії функціональної та інструментальної підсистем, а наявність організаційної має сенс лише за необхідності здійснення певних функцій, використовуючи певні інструменти та технології.

У багатьох країнах світу існують досить розвинені системи державних закупівель. Особливості й правила проведення торгів у різних країнах залежать від пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики цих держав. На правила й методи проведення торгів мають суттєвий вплив рівні централізації або децентралізації системи конкурсних закупівель у державі [5].

З аналізу нормативно-правового забезпечення функціонування механізму системи державних закупівель України стає очевидним використання трьох груп організаційно-політичних заходів, що регламентують усі угоди в сфері державних закупівель у світовій практиці: національне законодавство; двосторонні угоди між

країнами; конвенції та положення міжнародних організацій, виконання яких обов'язково для країн-учасниць.

Для чіткішого розуміння діяльності організаційної структури системи державних закупівель в Україні пропонуємо провести її функціональний аналіз та з'ясувати функціональне навантаження органів державного управління. В організаційній структурі системи державних закупівель реалізуються чотири основні функції менеджменту: планування, організації, мотивації та контролю.

Функціональний та суб'єктний поділ організаційної структури управління у системі державних закупівель відображено на рис. 2:



Рис. 2. Функціональний підхід до розкриття сутності організаційної структури інституціонального механізму державного управління системою державних закупівель (розроблено автором)

Насамперед розглянемо діяльність у сфері державних закупівель такого суб'єкта державного управління, як ВРУ, яка розробляє та приймає нормативно-правові акти щодо державних закупівель, визначає склад суб'єктів управління в системі державних закупівель та їх повноваження, контролює діяльність Мінекономрозвитку України, здійснює, за необхідності, запити до спеціально уповноважених органів у сфері державних закупівель. Тому можна стверджувати, що функцію мотивації організаційними структурами управління в системі державних закупівель реалізує ВРУ як єдиний законодавчий орган, через прийняття нормативно-правових актів, що регулюють процес закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Аналіз вимог законодавства, свідчить про значне зменшення переліку товарів, робіт та послуг, які можна закуповувати за державні кошти, а також про те, що немає послідовних мотиваційних дій цього органу

(часті зміни організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель), спрямованих на досягнення економічного та соціального ефектів.

На сьогодні уповноваженим органом (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель) є Мінекономрозвитку України. Уповноважений орган з питань державних закупівель розробляє проекти нормативно-правових актів щодо функціонування системи державних закупівель; веде облік процедур закупівель через збір інформації про заплановані закупівлі й торги, що відбулися; розглядає скарги, подані учасниками до моменту укладання договору про закупівлю, погоджує застосування обмежено конкурентних процедур закупівлі; бере участь у підготовці економічного обґрунтування окремих статей видатків Державного бюджету України; готує та подає до Кабінету Міністрів України звіти про здійснення замовниками закупівель; надає роз'яснення щодо порядку застосування законодавства у сфері закупівель; подає правоохоронним органам матеріали про факти порушення порядку здійснення закупівель; забезпечує функціонування веб-порталу з питань державних закупівель; затверджує навчальні програми з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення закупівель; здійснює у межах своїх повноважень контроль за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель; надає консультативну та методичну допомогу замовникам у здійсненні закупівель; здійснює співробітництво з органами АМКУ щодо виявлення порушень вимог законодавства про захист економічної конкуренції у сфері державних закупівель [6].

Проаналізувавши діяльність уповноваженого органу з питань державних закупівель, можна зробити висновок, що на уповноважений орган покладено виконання декількох основних функцій менеджменту, а саме координаційну, адміністративну та аналітичну.

Щодо реалізації функції контролю Мінекономрозвитку України в організаційній структурі системи державних закупівель за забезпеченням дієвості та легітимності здійснення державних закупівель розглянемо діяльність таких органів державного управління, як: АМКУ, РПУ, ДФІУ, Держстат України, ДКСУ.

Одним із головних завдань ДФІУ є "... здійснення державного контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади... бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектора економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі ..." [7].

Перевірка державних закупівель органами ДФІУ полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі, проводиться органами ДФІУ на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті. Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування, які є основними формами контролю [8].

Основним органом державного управління, на який покладено обов'язок збирати, упорядковувати та оприлюднювати інформацію, є Держстат України.

Під час закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти Держстат України діє відповідно до чинного законодавства у сфері державних закупівель і керується принципами максимальної економії та ефективності витрачання державних коштів, дотримання добросовісної конкуренції серед учасників, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівлі, недискримінації учасників, об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій конкурсних торгів, запобігання корупційним діям і зловживанням.

Попередній і поточний контроль за видатками державних коштів здійснює ДКСУ і відповідно до завдань, доручених йому, контролює цільове спрямування державних коштів на підставі підтверджувальних документів, які надають розпорядники бюджетних коштів. Будь-який розпорядник державних коштів співпрацює з цим органом, адже однією з основних функцій ДКСУ є реєстрація фінансових зобов'язань.

ДКСУ здійснює фінансовий контроль у сфері державних закупівель шляхом перевірки наявності укладеного договору про закупівлю та його відповідності звіту про результати проведення процедури закупівлі та інших документів, передбачених законодавством. У разі виявлення правопорушень ДКСУ подає відповідні матеріали до правоохоронних органів.

Наступним органом державного управління, що здійснює контроль у системі державних закупівель, ми розглянемо АМКУ, який є державним органом зі спеціальним статусом. Мета його діяльності полягає у забезпеченні державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Також АМКУ:

- 1) контролює дотримання конкуренції під час державних закупівель (викриття змов учасників);
- 2) є органом досудового оскарження порушень під час проведення процедур державних закупівель;
- 3) з метою неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах державної закупівлі, створює постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель.

Контроль у сфері державних закупівель, а саме: надходження коштів до Державного бюджету України та їх використання також здійснює РПУ від імені ВРУ.

РПУ перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України, місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних та інших програм тощо, а також здійснює контроль у сфері державних закупівель. Треба зазначити, що після планових перевірок або за дорученням ВРУ, РПУ може передати відомості про зловживання у держзакупівлях правоохоронним органам, повідомивши про це ВРУ.

Реалізація функції контролю АМКУ, РПУ, ДФІУ, ДКСУ та Держстатом України переважно адміністративна, наглядова, на відміну від багатовекторності функцій, що здійснює уповноважений орган – Мінекономрозвитку України.

Під час реалізації функції планування замовники товарів, робіт та послуг безпосередньо планують певний перелік товарів, робіт і послуг, що закуповуватимуть для забезпечення свого функціонування. Планування закупівель – це інструмент формування довготермінових бюджетів, оскільки забезпечує надійність та послідовність здійснення державної політики через реалізацію відповідних програм [9].

Закупівлі планують під час підготовки бюджету та юридично оформляють на етапі підготовки бюджетного розпису. Це здійснюють за економічною класифікацією видатків, при цьому державні замовники аналізують бюджет на відповідність використання окремих статей процедурам закупівель за державні кошти. Організаційні структури управління в системі державних закупівель 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 та вибір процедури закупівлі [10].

На етапі планування державних закупівель замовники намагаються зменшити видатки, щоб уникнути процедури конкурсних закупівель. Тому плани закупівель головних розпорядників державних коштів уповноважений орган розглядає на предмет відповідності аналогічних кодів економічної класифікації для проведення рамкових закупівель. Однак, на нашу думку, доцільно було б запропонувати на законодавчому рівні обов'язковість застосування міжвідомчої координації закупівель не тільки на державному рівні, але й на рівні місцевих бюджетів.

На етапі процедури закупівлі функцію планування реалізують через чіткий опис кількісних та якісних вимог щодо товарів, робіт і послуг, які закуповують за державні кошти; дослідження ринку з метою визначення рівня конкуренції та аналізу ризиків; прийняття рішення зі стратегії закупівельної діяльності; підготовку документації конкурсних торгів (технічних специфікацій, критеріїв оцінки, кваліфікаційних вимог, специфічних умов контракту) [11].

Але поза увагою залишаються такі напрями реалізації функції планування, як моніторинг ринку товарів, робіт і послуг для отримання інформації про наявність цього предмета закупівлі, його характеристики, вартості, наявності, альтернативних джерел отримання тощо. Неналагодженість постійного процесу дослідження ринку призводить до застосування неконкурентних процедур закупівлі товарів, робіт і послуг через відсутність конкуренції (яка часто залишається не дослідженою з боку замовників) та закупівлі товарів, робіт і послуг за значно завищеними, порівняно з ринковими, цінами.

В організаційній структурі системи державних закупівель первинним щаблем є комітети з конкурсних торгів, які створюють розпорядники державних коштів за принципом колегіальності прийняття рішень.

Ці комітети відповідають за організацію та проведення процедур закупівель, безпосередньо здійснюючи такі функції [12]: планування протягом року здійснення процедур закупівель відповідно до затвердженого кошторису, фінансового плану (плану асигнувань, плану використання бюджетних коштів); складення та затвердження річного плану державних закупівель; здійснення вибору процедури закупівлі; проведення процедури закупівель та попередньої кваліфікації учасників; забезпечення рівних умов для всіх учасників, об'єктивного та чесного вибору переможця; надання роз'яснення особам, що виявили намір узяти участь у процедурі закупівлі, щодо змісту документації конкурсних торгів у разі отримання від останніх відповідних запитів; організація приймання, зберігання, розкриття пропозиції конкурсних торгів (цінових та кваліфікаційних пропозицій), забезпечує вибір найбільш економічно вигідної пропозиції на підставі критеріїв та методики оцінки, визначених у документації з конкурсних торгів; проведення переговорів з учасниками під час проведення процедури закупівлі в одного учасника; оформлення документів, необхідних для погодження застосування процедури закупівлі в одного учасника у встановленому законодавством порядку; забезпечення

складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань державних закупівель; оприлюднення інформації про здійснення закупівель; ведення необхідної звітності щодо здійснення процедур закупівель відповідно до вимог законодавства; вжиття на добровільній основі належних заходів, зокрема з призупиненням процедури закупівлі, для врегулювання питань, зазначених у зверненні з вимогою щодо усунення порушення під час проведення процедури закупівлі; забезпечення надання інформації, зокрема документів, необхідних для розгляду скарг, які було подано до органу оскарження; сприяння органам, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель, у виконанні ними своїх повноважень відповідно до законодавства, зокрема створення належних умов для проведення перевірок, надання у встановлений строк необхідних документів і відповідних пояснень.

Висновки

Порівняльний аналіз функціонування інституціонального механізму державного управління системою державних закупівель дав змогу виявити принципову схожість із системою, яка функціонує в європейських країнах. Це дало можливість виділити базові та допоміжні елементи інституціонального механізму системи державних закупівель. До базових елементів зараховано: нормативно-правове забезпечення (закони, підзаконні акти, накази, методичні рекомендації тощо) та організаційно-структурне забезпечення (суб'єкти конкурсних процедур). Допоміжні елементи містять інформаційне забезпечення процедури проведення конкурсних торгів та аналізу наслідків витрачання бюджетних коштів і кадрове забезпечення (підготовка та підвищення кваліфікації фахівців із питань державних закупівель). До того ж, елемент контролю займає особливе місце. З одного боку, він як базовий безпосередньо впливає на формування такого механізму, а з іншого – забезпечує реалізацію правил і обмежень як допоміжний елемент.

На основі функціонального та суб'єктного поділу організаційної структури управління системою державних закупівель розроблено функціональний підхід до розкриття сутності організаційно-структурного елементу інституціонального механізму державного управління системою державних закупівель. Це дало змогу виділити основних суб'єктів щодо реалізації цих функцій: організаційно-мотиваційна (ВРУ), координаційна (Мінекономрозвитку України), функція контролю (РПУ, АМКУ, ДФІУ, Держстат України, ДКСУ, громадські організації), функція планування (розпорядники бюджетних коштів різних рівнів).

Отже, проаналізувавши сучасний стан і наукові підходи до розкриття сутності інституціонального механізму системи державних закупівель, вважаємо за доцільне здійснювати подальші дослідження у напрямі визначення шляхів удосконалення державного управління системи державних закупівель через унесення системних змін до організаційної структури, нормативної бази та системи контролю у досліджуваній сфері.

Література

1. Державне управління [Текст] : словн.-довід. / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — С. 51.
2. Овсянюк О. Компаративний аналіз системи державних закупівель країн Європейського Союзу / О. Овсянюк // Наукові записки [Текст]. — 2005. — Вип. 14. — С. 33.

3. Прядко В. В. Фінансово-економічні механізми формування ринку державних закупівель / В. В. Прядко, К. С. Кращенко // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. — 2013. — № 10. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?p=40&w=&op=8>.
4. Мельников О. С. Організація системи державних закупівель в ЄС / О. С. Мельников // Теорія та практика державного управління [Електронний ресурс] : наук. вісн. Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — 2012. — Вип. 3 (38). — Режим доступу : http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2012-3/2012_03.pdf#page=433.
5. Фиц А. Ю. Совершенствование управления государственными закупками в Украине / А. Ю. Фиц // Региональная экономика и управление [Електронний ресурс] : электрон. науч. журн. — 2013. — № 1 (33). — Режим доступа : <http://region.mcnip.ru>.
6. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : Закон України від 01.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 01.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
8. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель / В. П. Міняйло // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку [Текст]. — 2009. — № 647. — С. 127.
9. Як контролювати державні закупівлі на місцевому рівні [Текст] : практ. посіб. / за ред. Д. М. Слизьконіс. — К. : Центр Політичних Студій та Аналітики, 2013. — С. 31.
10. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі [Текст] : інтегров. навч.-атестац. компл. з CD та Інтерн. портал. / В. Т. Александров, О. І. Ворона, П. К. Германчук [та ін.]. — К. : НВП АВТ, 2004. — С. 158.
11. Там само. — С. 418.
12. Як контролювати державні закупівлі на місцевому рівні... — С. 12.

**О. Krytenko,
Yu. Danshyna**

A FUNCTIONAL APPROACH TO DISCLOSING THE ESSENCE OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM FOR THE ADMINISTRATION OF PUBLIC PROCUREMENT

The basic and auxiliary elements of the institutional mechanism of public procurement are outlined; its functional analysis is carried out and the functional load of public administration authorities is elucidated. The main elements in ensuring the efficient functioning of public procurement are singled out.

Key words: public procurement, public procurement system, state control, public administration, coordination, motivation.