

Олександра Овсянюк-Бердадіна

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ: ДІАГНОСТИКА ПРОБЛЕМ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті згідно принципів проведення системного аналізу проаналізована діюча організаційна структура управління системою державних закупівель послуг, визначені основні детермінанти впливу на її дієвість та розглянуті взаємозв'язки між її елементами за результативністю реалізації функцій менеджменту. Запропонована низка інструментів та підходів до забезпечення дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг як вагомій передумови забезпечення якісними послугами суспільства, приданими за допомогою системи державних закупівель.

Організаційні структури управління в сучасних умовах стали надзвичайно складними для дослідження, оскільки існує значна швидкість їх змін, що зумовлена постійним пошуком того типу організаційної структури, що відповідав би певному розвитку всього механізму та умовам функціонування економічної системи загалом. В Україні методи побудови систем управління характеризуються надмірним нормативним характером, відсутністю природної економічної

еволюційності, що зумовлює механічне перенесення колишніх організаційних форм в нові, абсолютно відмінні умови. З іншої сторони, постійна зміна органів управління різних економічних механізмів, замість зміни їх якісного складу та комбінації елементів призводить до низької дієвості їх функціонування та недосягнення позитивних економічних та соціальних ефектів залежно від мети.

Враховуючи сучасні тенденції децентралізації державного управління, зміни функціонального навантаження органів управління та їх векторного спрямування (у сторону максимального задоволення потреб суспільства), ролі держави у загальному процесі функціонування економічної системи, актуальність питання оцінки дієвості організаційних структур управління набирає особливої значимості в рамках дослідження механізму державних закупівель послуг, оскільки даний механізм є невіддільним елементом економічної системи та виступає методом, засобом інструментом здійснення багатьох економічних процесів та механізмів.

На науковому рівні проблемам функціонування організаційних структур управління в системі державних закупівель, зокрема послуг, не приділено достатньо уваги. Окремі аспекти дієвості функціонування організаційних структур в системі державних закупівель послуг розглянуті у працях Н.Б.Ткаченко, В.В.Смиричинського, В.В.Морозова. Однак, здебільшого дана проблематика піднімається лише у засобах масової інформації, що не гарантує та не забезпечує системного підходу до її вивчення.

На наш погляд, комплексний набір критеріїв дієвості організаційної системи управління в системі державних закупівель послуг повинен базуватися на врахуванні двох напрямків оцінки її функціонування: за ступенем відповідності досягнутих результатів встановленим цілям системи державних закупівель послуг та за ступенем відповідності процесу функціонування організаційної системи управління об'єктивним вимогам управлінської та управляючої системи. Таким чином, індикаторами оцінки дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг є: відповідність виконуваних функцій пріоритетам функціонування системи державних закупівель послуг, дієвість та результативність функцій управління системою державних закупівель послуг.

Організаційну структуру управління в системі державних закупівель послуг можна розглядати як агрегований елемент організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, який необхідний для першочергового забезпечення його дієвості. В організаційній структурі управління за системою державних закупівель послуг закріплюються чотири основні функції менеджменту: планування, організація, мотивація і контроль.

Функція мотивації. Дана функція організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг здійснюється Верховною Радою України, як єдиного законодавчого органу, через видання відповідних нормативно-правових актів, що регулюють процес здійснення закупівлі послуг за державні кошти. Аналіз вимог законодавства свідчить про значне звуження переліку послуг, що можуть закуповуватися за державні кошти, а також про відсутність послідовних мотиваційних дій даного органу (часті зміни інституційної бази системи державних закупівель послуг) для реального та правильного застосування усіх вимог тендерного законодавства. Зокрема зміни щодо обов'язкової платної реєстрації суб'єктів господарювання в Реєстрі учасників процедур закупівель значно обмежили конкурентне середовище у сфері державних закупівель та привели до значної кількості відміни торгів.

Функція координації. В системі державних закупівель послуг створено відповідний координаційний орган та орган громадського контролю за формуванням та реалізацією державної політики у сфері державних закупівель. Однак процес формування цих органів та їх функціонування показує ряд суттєвих проблем.

Відповідно до п.1 Постанови КМУ від 27.09.2000 р. №1469 „Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель” органом, уповноваженим координувати державні закупівлі в Україні, було визначено Міністерство економіки, у структурі якого даними питаннями займався Департамент координації державних закупівель. Змінами до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 16 червня 2005 року, закріплюється легітимне функціонування органу громадського контролю – Тендерної палати України. Аналіз функцій органу громадського контролю, яким є Тендерна палата України, як спілки неприбуткових громадських організацій, дозволяє стверджувати, що вона практично повністю дублює функції спеціально уповноваженого органу, а саме: методичної допомоги, консультативну, освітню, інтеграційну, інформативну, аналітичну, адміністративну, нагляду та навіть законодавчої ініціативи [2]. Такий практично повний дубляж Тендерною палатою функцій спеціально уповноваженого органу дозволяє стверджувати, що у багатьох питаннях даний орган не забезпечує відкритість і прозорість у системі державних закупівель послуг, а намагається функціонально підмінити державний орган. На наш погляд, розпорошення інформаційного простору щодо запланованих закупівель послаблює конкуренцію у системі державних закупівель послуг, оскільки дублювання функцій в кінцевому випадку приводить до реальної відсутності суб'єкту контролю. Кадрове забезпечення органу громадського контролю не відповідає принципам створення аналогічних органів у зарубіжних країнах, оскільки на чолі наглядової ради є представники Міністерства фінансів, КРУ, Антимонопольного комітету, Державного казначейства, Рахункової палати. Враховуючи функціональне та апаратне наповнення діяльності органу громадського контролю можна стверджувати про існування в організаційній структурі управління системою державних закупівель послуг двох вищестоящих органів з широким переліком про дубльованих повноважень.

Дана функціональна неузгодженість демонструє низький ступінь гнучкості організаційної структури управління системою державних закупівель послуг, оскільки за даних умов відсутній чіткий поділ функцій та комунікативні зв'язки між органами управління та громадського контролю.

Незважаючи на необхідність законодавчого врегулювання функціонального призначення органу громадського контролю, змінами до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», що набули чинності від 17 березня 2006 року, змінений уповноважений орган з питань координації державних закупівель, яким став Антимонопольний комітет, а також розширено функції Рахункової палати, рішення спеціальної комісії якої є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами державних закупівель. Таким чином, відбувся новий функціональний розподіл основних функцій елементів організаційної структури, що забезпечують дієвість механізму державних закупівель послуг. Причинами зміни уповноваженого органу стали результати перевірок Рахункової палати України, що засвідчили значні порушення у сфері державних закупівель на суму 361,3765 млн. грн., з них 220,2766 млн. грн. зумовлені порушеннями Міністерства економіки [4:20]. Таким чином, незважаючи економічне функціональне призначення уповноваженого органу, низький задокументований результатами перевірок Контрольно-Ревізійного Управління ступінь надійності та оперативності призвів до його ротаційної заміни.

Таким чином, на даному етапі розвитку системи державних закупівель послуг існує три суб'єкти верхнього ієрархічного щабля управління – Антимонопольний комітет України, Міжвідомча комісія по питаннях державних закупівель при Рахунковій палаті, Тендерна палата України. Інші функції, що були закріплені раніше за уповноваженим органом в особі Міністерства економіки, закріпилися за новим уповноваженим органом з питань координації державних закупівель – Антимонопольним комітетом України.

Чітко простежується дублювання функцій щодо юридичної допомоги учасників торгів Тендерною палатою України та комісією при Рахунковій палаті. Враховуючи те, що працівники Рахункової палати як державні службовці несуть відповідальність за правильність та легітимність наданих висновків, а відповідальність представників Тендерної палати необхідно доводити у суді через обґрунтування завданої дійсної шкоди державі, то дане розпорощення функції носить негативний характер та значно знижують результативність гнучкості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг.

В організаційній структурі управління системою державних закупівель послуг важливим елементом є комунікації, які, зокрема, виступають інструментом забезпечення дії принципів відкритості та прозорості здійснення закупівлі послуг за державні кошти. Комунікаційні зв'язки між суб'єктами системи державних закупівель послуг важливі і з позиції отримання інформації про можливі торги, і з точки зору контролю за використанням бюджетних коштів. Однак дієвість виконання покладених функцій даним структурно-організаційним елементом є надзвичайно низькою.

Нормативна складова інституційної бази державних закупівель послуг встановлює чіткі вимоги щодо вимог до інформаційної системи в мережі ІНТЕРНЕТ, при цьому замовників послуг зобов'язано оприлюднювати у ній здійснення практично закупівельних ітерацій. Незважаючи на пріоритетний принцип конкуренції в системі державних закупівель, відповідну сертифікацію на право опублікування супроводжуючої інформації про здійснення торгів отримала лише одна інформаційна система, при чому комерційної організації (Європейське консалтингове товариство). Таким чином схема взаємозв'язків між елементами організаційної структури управління виводить на ключову визначальну позицію комерційну організацію, яка є інформаційним монополістом в системі державних закупівель послуг. Висока плата за реєстрацію у даній системі, висока ціна за допомогу у складанні тендерної документації (часто не професійно та неякісно) ставлять під сумнів наближення мети щодо раціонального та оптимального використання бюджетних коштів (адже дані витрати несуть замовники – розпорядники бюджетних коштів), та щодо створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель послуг (існування монополії комерційної структури на оприлюднення інформації). Законодавче випередження вимог для обов'язкового застосування без створення належної матеріально-технічної бази та інституційного забезпечення призвело до паралізації дієвості функцій структурних елементів по вертикалі управління системою державних закупівель послуг в інституційній базі всього механізму.

Функція контролю. Функції органів забезпечення дієвості та легітимності проведення державних закупівель послуг, до яких відносимо Контрольно-ревізійне управління, Рахункову палату, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі статистики, Державне казначейство, відділи по боротьбі з організованою злочинністю, територіальні відділення Антимонопольного комітету України, носять переважно адміністративний, наглядовий характер, на відміну від багатовекторності здійснюваних, як зазначалося раніше, центральним уповноваженим органом функцій і також дублюють функції та завдання між собою. Контрольні та наглядові функції спеціально уповноважених органів державної влади нагляду і контролю в системі державних закупівель послуг визначені безпосередньо функціональними навантаженням діяльності цих органів, однак, як свідчать згруповані нами завдання щодо їх виконання, існує чітке дублювання функцій цих структур по здійсненню фінансового контролю, відсутність розмежування їх компетенції в інструментальній підсистемі механізму державних закупівель послуг та їх взаємодії. Виявлена проблема є набагато масштабнішою, ніж існування її лише в системі державних закупівель послуг, оскільки у своїй першопричині полягає у проблемах формування загальної системи фінансового контролю держави, в якій чітко не визначені органи державного

фінансового контролю та контрольні повноваження інших органів державної влади. Розпорощення функцій контролю і нагляду організаційних структур у системі державних закупівель послуг, та фінансових ресурсів, зокрема, відсутність цілісності та органічного взаємозв'язку елементів системи контролю і нагляду, зумовлює низьку результативність показників адаптивності, гнучкості, оперативності, економічності їх функціонування.

Для розгляду виконуваних завдань організаційними структурами у сфері контролю і нагляду нами досліджені органи спеціального призначення у системі державних закупівель, оскільки вони є органами державної влади, які виконують управлінські функції, а контроль – невід'ємна складова управління, і воно не може бути сконцентрованими одно суб'єктно в системі державного управління загалом.

Враховуючи законодавчо закріплений перелік здійснюваних функцій органами контролю в організаційній структурі управління в системі державних закупівель послуг логіка етапності їх дії у функціонуванні механізму державних закупівель послуг є наступною (див. рис. 1).

З метою забезпечення балансу реалізації контрольної функції до укладення контракту, яка на даному етапі практично не застосовується, та перевіркою постфактум і водночас необхідністю уникнення ускладнення організаційного супроводження закупівельного процесу, доцільним є широке застосування інструментарію адміністративного аудиту, представленого низкою недержавних структур, послуги яких можуть бути надані замовникам на будь-якій із стадій придбання послуг за державні кошти.



Рис. 1. Логіка етапності дії організаційних структур контролю і нагляду в системі державних закупівель послуг*

* Складено автором самостійно

Функція планування. Розглядаючи виконання даної функції необхідним вважається зазначення подвійної суб'єктності її виконання. З однієї сторони, замовники послуг як окремі інституційні одиниці державного сектору, безпосередньо планують певний перелік послуг, що буде закуповуватися з метою їх належного функціонування. У цьому переліку замовниками виступають органи державної влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, створені в установленому порядку органами державної влади, органами влади АРК чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань та здійснення платежів, державні, казенні та господарські товариства, в яких державна частка акцій перевищує 50% [2]. Здебільшого дана група замовників в рамках зазначених потреб закуповує послуги логістичного, інтелектуального та побутового сервісу. З іншої сторони, дані суб'єкти організаційної структури управління, як виконавці замовлень послуг управлінської системи, формують перелік закуповуваних послуг за державні кошти для виконання свого функціонального суспільного призначення. Для цього щорічно складається калькуляція витрат, де фіксуються цільові статті їх використання. Планування закупівель є інструментом формування довгострокових бюджетів, оскільки забезпечує надійність та послідовність здійснення державної політики через реалізацію відповідних програм. Як стверджують фахівці з питань державних закупівель, наявність обґрунтованого плану закупівель знижує ризики та вартість закупівель на 10-20% [4;15].

Процес планування закупівель здійснюється під час підготовки бюджету та юридично

оформляється на етапі підготовки бюджетного розпису. Планування закупівель здійснюється за економічною класифікацією видатків, при цьому державними замовниками аналізуються їх бюджет на відповідність використання певних статей процедурам закупівель послуг за державні кошти. В рамках виконання функції планування організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг визначаються можливості раціоналізації вимог та стандартизації продукції, що буде закуповуватися, контрактні стратегії закупівель – від разових закупівель до рамкових угод; вимоги щодо предмета закупівлі, що потребують додаткового вивчення ринку, наявність отримання послуг, охоплених рамковими угодами та вибір процедури закупівлі.

Саме на етапі планування закупівель інституційними одиницями сектору державного управління дуже часто подрібнюються видатки з метою уникнення процедур закупівель. Плани закупівель головними розпорядниками державних коштів розглядаються уповноваженими органом на дублювання аналогічних кодів економічної класифікації з метою проведення рамкових закупівель. Однак діюча організаційна структура управління державним сектором загалом передбачає обов'язковість застосування міжвідомчої координації закупівель лише в рамках місцевих бюджетів, а головні розпорядники державних коштів дуже часто не погоджуються на такий тип закупівель, оскільки вважають за доцільне самостійне проведення торгів, а чітких законодавчих норм у цьому напрямку немає. У разі існування професійного органу у складі, наприклад, Антимонопольного комітету України, або існування спеціальних державних тендерних комітетів уже на етапі планування закупівель могла б бути досягнута принцип раціонального витрачання державних коштів через проведення однієї закупівлі на один великий обсяг предмет закупівлі (наприклад, сервісного продукту). Однак і у цьому випадку є значний ризик корупційних дій з боку таких органів на етапі здійснення безпосередньо процесу закупівлі.

На етапі самої процедури закупівлі планувальна функція даних органів реалізується через чіткий опис кількісних та якісних вимог щодо закуповуваної послуги за державні кошти; дослідження ринку послуг з метою визначення рівня конкуренції та аналізу ризиків; прийняття рішення зі стратегії закупівельної діяльності; підготовки тендерної документації (технічних специфікацій, критеріїв оцінки, кваліфікаційних вимог, специфічних умов контракту).

Як правило замовниками у повній мірі виконуються лише три із вище згаданих напрямків реалізації планувальної функції, залишаючи поза увагою моніторинг ринку послуг з метою отримання інформації про наявність на ринку даного виду послуг, їх характеристики, вартість, наявність альтернативних джерел одержання послуги та ряд інших важливих характеристик. Відсутність постійного процесу дослідження ринку призводить до застосування неконкурентних процедур закупівлі послуг через мотивацію відсутності конкуренції (яка часто є зовсім не дослідженою з боку замовників послуг) та закупівлю послуг за значно завищеними порівняно з ринковими цінами. Через недосконалість бюджетної класифікації, через яку зазначаються лише напрямки використання коштів, без відображення інструментів їх використання, дуже складно визначити суми коштів, які спрямовуються на виконання певних статей витрат за послугами через систему державних закупівель. Даний недолік має принципове значення при обчисленні сум коштів, що використовуються через досліджуваний нами інструмент виконання бюджету. Адже складно не погодитися із твердженням про те, що бюджет дає відповідь на запитання, які послуги можна закупити за державні кошти, а вимоги системи державних закупівель послуг – яким чином це можна здійснити.

Оскільки аналіз вимог законодавства та повноважень складових підсистем механізму державних закупівель послуг свідчить, що в Україні система державних закупівель побудована на засадах децентралізації, то згідно з цим, стає очевидним, що закупівля послуг здійснюється безпосередньо розпорядником державних коштів, який укладатиме договір про закупівлю. Принцип децентралізації повністю відповідає загальним засадам реформування управлінської системи загалом, і є, на наш погляд, позитивним з точки зору оптимального розподілу завдань для організації ефективного функціонування досліджуваної системи. Адже лише конкретна державна установа чи організація може сформулювати обґрунтований, на основі існуючих потреб, необхідний для належного виконання своїх функцій обсяг закупівлі послуг. Однак тут часто виникає фінансово-юридична проблема щодо того, чи може підприємство бути замовником і проводити торги на закупівлю послуг за рахунок державних коштів самостійно. У цьому контексті слід зазначити, що поняття „замовник”, яке застосовується стосовно організації, яка проводить процедуру закупівлі абсолютно не є тотожним поняттю „розпорядник державних коштів”, яке застосовується у контексті бюджетного законодавства стосовно розпорядження бюджетним коштами. Наприклад, замовником, що має безпосереднє право проводити процедуру закупівлі послуги є центральний орган виконавчої влади – головний розпорядник коштів, який у свою чергу виділяє кошти підпорядкованому підприємству – одержувачу коштів на закупівлю певних послуг. У такому випадку закупівля послуг проводиться тендерним комітетом центрального органу виконавчої влади, до складу якого для даної закупівлі можуть бути включені представники підприємства – одержувача коштів, для потреб якого здійснюється ця закупівля. При цьому, оплата буде здійснюватися підприємством одержувачем коштів, а у договорі як „Замовник” буде вказаний центральний орган виконавчої влади – головний розпорядник коштів, як „Платник” – підприємство – одержувач коштів, а як „Виконавець” – переможець процедури закупівлі. Підприємство – одержувач коштів може бути замовником і безпосередньо самостійно проводити процедуру закупівлі та укладати договір лише за наявності у нього повноважень на отримання бюджетних коштів, взяття за ними зобов'язань та здійснення платежів та дозволу розпорядника державних коштів вищого рівня на створення тендерного комітету [1].

На загальнодержавному рівні систематизація інформації та збір показників проводиться уповноваженим органом у сфері статистики - Державним комітетом статистики, однак аналітичних даних у розрізі закупівлі різних груп послуг та регіонів не наводиться, що пов'язано з особливостями відображення звітності про рух та використання видаткової частини державного бюджету, за якою на сьогоднішньому етапі відображаються лише сфери спрямування без зазначення інструментів їх використання. Таким чином, збір та відображення інформації проводиться переважно за екстенсивними параметрами, що значно ускладнює проведення аналізу про ефективність створення конкурентного середовища у сфері використання державних коштів. Наведення загальної інформації про суму коштів, спрямовану, наприклад, на охорону здоров'я не може слугувати засобом для проведення аналізу із врахуванням якісних параметрів, оскільки саме ефективність застосування інструментів системи державних закупівель, зокрема послуг, та раціональність при цьому використанні державних коштів, є визначальним критерієм оцінки інтенсивних показників будь-якої сфери суспільного життя. Тому щорічне збільшення суми коштів фінансування окремого сегменту економічної системи без зазначення показників ефективності застосування показників їх реалізації абсолютно не демонструє позитивні чи негативні тенденції загального процесу фінансування, адже можливе зменшення сум коштів на фінансування лівної сфери при одночасному ефективному застосуванні елементів системи державних закупівель послуг може бути суттєвою детермінантою позитивних зрушень у даній сфері, і навпаки, щорічне збільшення сум коштів на фінансування закладів освіти, охорони здоров'я з одночасним неефективним використанням державних коштів через систему державних закупівель послуг, є проявом негативних процесів та потребує корегування на загальнодержавному рівні. Таким чином, враховуючи викладене вище, нами пропонується на рівні організацій-замовників послуг за державні кошти при формуванні підсумкової звітності за формою 1-торги надавати інформацію щодо того, яка сума державних коштів була використана через процедури державних закупівель послуг (товарів, робіт). В подальшому отримана та узагальнена головними розпорядниками державних коштів інформація може бути передана уповноваженому органу у сфері статистики для систематизації інформації на рівні держави та уповноваженому органу у сфері державних закупівель для проведення аналізу в напрямку, зокрема, відповідності щодо досягнення раціонального використання і створення конкурентного середовища в процесі використання державних коштів.

У низовій ланці організаційної структури у системі державних закупівель послуг доцільним є корегування складу замовників послуг за державні кошти в напрямку обмеження дії механізму державних закупівель послуг щодо державних, казенних, комунальних підприємств та господарських товариств, в яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків. Першопричина необхідності усунення з системи державних закупівель послуг даних інституційних одиниць державного сектору пов'язана насамперед з їх специфічним господарським статусом, за яким вони, на відміну від державних установ і організацій, що здійснюють суто управлінські чи суспільні функції, націлені на отримання прибутку. Враховуючи серйозні виклики конкурентного середовища на сучасному етапі, що будуть посилені у зв'язку із вступом України до СОТ, дані організації, внаслідок чіткої регламентації їх закупівельної діяльності до вимог тендерного законодавства, можуть значно послабити свій виробничий потенціал внаслідок об'єктивної неможливості використання ними всього спектру інструментів маркетингу та менеджменту в напрямку їх маніпулювання для досягнення ефективної збутової діяльності чи забезпечення виробничих потреб у послугах.

На рівні організації-замовника з метою забезпечення пріоритету щодо раціональності та ефективності використання державних коштів нами пропонується створення накопичувального фонду у розмірі сум зекономлених у ході придбання послуг за державні кошти. Призначенням такого фонду повинно бути розподілення суми даних коштів між працівниками державної організації в кінці бюджетного періоду з метою покращення їх матеріального та соціального забезпечення. Таке перспективне матеріальне стимулювання дозволить в деякій мірі знизити ступінь неефективного використання державних коштів, збільшити зацікавленість усіх працівників установи та, насамперед, членів тендерного комітету у ефективному проведенні процедури закупівлі послуг за державні кошти, при якій би відбувалася економія суми бюджетних призначень. З іншого боку, така можливість значно знизить ризиковість виникнення корупційних діянь в процесі закупівельного процесу, оскільки буде надана можливість легітимного отримання певної суми винагороди за якісно проведені закупівлі послуг протягом року. Однак при застосуванні даного нововведення існує ймовірність виникнення двох суттєвих ризиків, що пов'язані, насамперед, із небезпекою свідомого збільшення сум для закупівлі послуг в процесі формування бюджетного запиту та закупівлі послуг нижчої якості за нижчою ціною. У цьому аспекті варто зазначити про необхідність дотримання етичних норм членами тендерного комітету та спеціалістами, що займаються плановою роботою щодо проведення закупівель послуг за державні кошти та здійснення на етапі контролю і моніторингу контролюючими органами ступеню відповідності ціни закупленої послуги з середньо ринковими цінами.

Вагомою передумовою забезпечення виконання принципу раціональності використання державних коштів може стати об'єднання двох і більше державних організацій у випадку необхідності закупівлі спільних стандартизованих послуг, що в свою чергу дасть змогу досягнути зменшення ціни в розрахунку на одиницю наданої послуги через значний обсяг закупівлі та витрат на технічне та адміністративне супроводження закупівельного процесу проведення якісного обліку та аналізу його реалізації. Основним критерієм доцільності проведення спільної закупівлі в аспекті

закуповуваної послуги має бути спільна уніфікація технічних вимог в рамках єдиного сервісного продукту. Об'єднання державних організацій та установ може відбуватися як за принципом бюджетного підпорядкування, тобто головний розпорядник державних коштів може закуповувати необхідні спільні види послуг для розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів державних коштів, так і за принципом спільної сфери діяльності – у цьому напрямку можливим є об'єднання декількох медичних, освітніх закладів, бюджетних установ щодо закупівлі аналогічних видів послуг. З метою забезпечення принципу неупередженості на етапі відбору учасників та оцінки тендерних пропозицій доцільним є створення окремого тимчасового тендерного комітету, членами якого на пропорційній основі повинні бути представники усіх задіяних в процесі закупівлі державних організацій. У такому випадку застосування процедурного елементу договірної взаємодії передбачає необхідність укладення трьохстороннього контракту, де замовником буде визначена організація з найбільшим обсягом послуг, які необхідно закупити за державні кошти, платником – організація, безпосередній отримувач послуг, виконавцем – організація, що визначена переможцем проведених торгів.

Таким чином, враховуючи запропоновану дію системи державних закупівель послуг в контексті реалізації функцій її базових елементів, функціонування організаційних структур буде відповідати змішаному типу побудови, за яким централізовані функції будуть реалізовані у напрямку формування стратегії, адміністративного супроводження процедур закупівель послуг за державні кошти та навчання, а делеговані функції забезпечуватимуться діяльністю контролюючих та фінансових органів згідно законодавчо визначеної територіальної ієрархії управління. Основним перевагами застосування змішаного типу побудови організаційних структур управління в системі державних закупівель послуг буде можливість спрощення субординаційних зв'язків між замовниками та уповноваженим органом, оскільки організаціям не потрібно буде звертатися до різноманітних органів державного управління, які згідно свого функціонального навантаження виконують частину функцій в системі державних закупівель послуг, а з іншої, забезпечити ефективність реордінаційних зв'язків між чітко визначеним складом її компонентів.

У цьому аспекті слід ще раз підкреслити, що головне призначення функціонування державного сектору полягає не в забезпеченні своїх потреб („держава для держави“), а у виконанні покладених на них функцій, які зазвичай направлені на задоволення потреб у послугах усіх верств суспільства в межах їх компетентності.

В рамках дослідження проаналізованих вище елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг простежуються наступні негативні чинники, що значно знижують дієвість системи управління: на відміну від формування замовниками потреб у послугах для забезпечення своїх господарських потреб, в рамках виконання соціального замовлення, обґрунтування потреб у послугах проходить багатоетапну процедуру затвердження, типовою ситуацією є те, що розмір необхідних послуг для управляючої системи часто обмежується видатковою частиною відповідного бюджету, враховуючи швидкість змін суспільних потреб у послугах у сторону збільшення, простежується абсолютно негнучке виконання функції планування вищезгаданими елементами структури.

На нашу думку, через дані стримуючі детермінанти впливу значно знижується результативність дієвості всього механізму державних закупівель послуг та недосягнення кінцевих цілей його функціонування, що обумовлює необхідність ґрунтовних наукових пошуків інструментів побудови раціональної організаційної системи управління системою державних закупівель послуг, яка виступатиме чинником забезпечення кінцевої мети функціонування державного сектору економіки – задоволення потреб суспільства.

Література

1. Бюджетний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 25/07/2001. – №131. 2. Закон України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” // www.rada.gov.ua. 3. Александров В.Т., Ворона О.І., Германчук П.К., Назарчук О.І., Петрашко П.Г., Рубльова С.М., Стефанік І.Б., Сушко Н.І., Чечуліна О.О. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі. Інтегрований навчально-атестаційний комплекс – Київ: НВП АВТ, 2004. – 528 с. 4. Ганушак Ю. Нотатки щодо планування закупівель // Державні закупівлі України. №1, 2006. – С.15. 5. Пилипенко В. Мінекономіки не способствует созданию конкурентной среды // Бизнес. – №7, 2004. – С.20-21. 6. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями: Монографія. – К.: Книга, 2007. – 296с.

Oleksandra Ovsyanyuk-Berdadina

THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF MANAGEMENT OF THE PUBLIC PURCHASING PROBLEMS AND PROVIDING OF EFFECTIVENESS

In the article in obedience to principles of conducting of analysis of the systems the operating organizational structure of management of the public purchasing of services the system is analysed, the basic determinants of influence are certain on its effectiveness and intercommunications are considered between its elements after effectiveness of realization of management functions. The row of instruments and approaches is offered to providing of effectiveness of organizational structure of management in the system of the public purchasing of services as ponderable pre-condition of providing high-quality services of society, purchased by the system of the public purchasing.