

Валентин СМІРИЧИНСЬКИЙ  
Василь ДЕМ'ЯНИШИН

## ЛОГІСТИЧНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДОКТРИНИ УКРАЇНИ

*Досліджено теоретичні та методологічні питання розробки, змісту, особливостей та наукового обґрунтування бюджетної доктрини держави загалом, та її зв'язок із засадами формування бюджетної доктрини логістичної системи державних закупівель зокрема.*

Соціально-економічний розвиток суспільства в умовах ринкових перетворень потребує перегляду функцій і ролі держави, зміцнення її фінансової системи загалом і бюджетної зокрема. Оскільки через ланки бюджетної системи перерозподіляється більше третини валового внутрішнього продукту, що забезпечує реалізацію конституційних функцій держави та органів місцевого самоврядування, назріло питання невідкладного реформування цієї системи. Бюджетна система, яка утворює найбільші фінансові потоки в державі, є ланкою державної логістики. Через механізм державних закупівель, як ланку державної логістики, здійснюється суттєвий вплив на всі соціально-економічні процеси на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, він є важливим інструментом соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць. Обравши курс на євроінтеграцію, Україна зобов'язана дотримуватись світових стандартів стосовно забезпечення фінансової стабільності, збалансованого розвитку відповідно до цивілізованих правил.

Економічне середовище країни, що динамічно змінюється, особливо в кризові пе-

ріоди, робить недосяжною для правильного сприйняття спеціалістами багатьох процесів розвитку національної економіки. В переліку проблем, що потребують невідкладного вивчення, перебуває концепція логістичної системи державних закупівель у контексті бюджетної доктрини та її наукового обґрунтування, зокрема розподільчі процеси у межах бюджетної системи держави, які знаходяться на траєкторії стабілізації суспільних відносин і відіграють вирішальну роль у соціально-економічному розвитку.

Питанням теорії і практики бюджету держави присвячені праці таких вчених: В Андрущенко, О. Кириленко, В. Кудряшова, В. Кравченка, Ф. Ярошенка. Водночас окремі питання використання бюджетних коштів, включаючи державні закупівлі, найбільш змістовно розглянуто в працях таких вітчизняних вчених-економістів, як: С. Булгакова, О. Василик, В. Лагутін, М. Єрмошенко, С. Єрохіна, Ц. Огон, В. Опарін, К. Павлюк, В. Пасічник, О. Романенко, В. Федосов, С. Юрій та ін., що посприяло розширенню уявлень про сутність бюджету держави, бюджетний механізм та бюджетний процес. Разом з тим практично зовсім відсутні дослідження проблем формування

логістичної системи державних закупівель бюджетної доктрини держави.

Нинішні реалії свідчать про необхідність радикальних змін у державі, які сприяли б досягненню поставлених цілей. Ці зміни пов'язані зі значним підвищенням якості виконання державою своїх функцій та конституційних повноважень. В умовах товарно-грошових відносин відповідної якості життя значної частини слабо соціально захищеного населення можна досягнути за умови наявності прозорої і дієвої логістичної системи державних закупівель (ЛСДЗ), що базується на раціональній концепції ресурсного забезпечення різноманітних споживачів матеріальних і фінансових ресурсів, реалізація якої здійснюється через механізм тендерних торгів за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Оскільки найважливішим інструментом державного регулювання соціальних та економічних процесів в умовах ринкових відносин є бюджет, висока ефективність такого розвитку можлива за умови тісного взаємозв'язку і взаємоузгодженої фінансової науки, бюджетної політики, фінансової практики і логістичного менеджменту. Зважаючи на те, що фінансова наука (а в її складі бюджетна) оперує різними поняттями та категоріями, серед найважливіших елементів наукових знань, які відображають найвищий їх рівень і дають змогу ґрунтовно пояснити сутність та особливості функціонування бюджету держави, є бюджетна доктрина [1, 150]. Поряд із наявними різними концепціями бюджету держави, вченнями про бюджет, бюджетними теоріями, бюджетній доктрині відводиться особливе місце й роль у фінансовій науці і практиці, адже саме у ній поєднується теоретична концептуалізація бюджету, бюджетна політика, бюджетний механізм і бюджетна практика. Універсальна за своїми властивостями, бюджетна доктрина дає змогу об'єднати заса-

ди об'єктивного та суб'єктивного начал, визначити оптимальні межі для того чи іншого етапу розвитку суспільства, спрямувати бюджетні відносини (логістичні фінансові потоки) на зміцнення економічного потенціалу країни та зростання добробуту її громадян. Проте фінансова наука не приділяє їй достатньої уваги. Хоча в різних сферах державної діяльності термін "доктрина" [2, 22] активно застосовують при розробці стратегічних напрямків розвитку, фінансова наука і практика ним майже не користуються, що негативно позначається на ефективності бюджетної політики та практики.

Оскільки у сучасній економічній літературі немає наукових праць, які розкривали б зміст та особливості бюджетної доктрини, вітчизняна економічна наука й практика зазнають значних втрат. Відсутність бюджетної доктрини позначається і на державних документах стратегічного значення, зокрема на Законах України "Про поставки продукції для державних потреб" (чинний з 1996 р.) та "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", що був чинним з 2000 р. до 2008 року, а тепер на Положенні про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженому постановою КМУ від 19. 11. 2008 р. № 1017 та ін. У цій доктрині можна було б розкрити напрямки бюджетної політики, її теоретичне обґрунтування, відсутність яких негативно впливає на вибір моделі, напрямів подальшого розвитку суспільства, а також засобів досягнення стратегічних цілей. Тому проблема глибокого наукового аналізу взаємозв'язку та взаємообумовленості бюджетної доктрини як феномена фінансової науки й бюджетної політики є беззаперечною.

У системі фінансових наукових знань під бюджетною доктриною ми розуміємо сукупність принципів, положень, ідей, цілісну концепцію, систематизоване вчення, закінчений комплекс наукових пояснень, взаємозв'язаних між собою об'єктивних та

суб'єктивних засад функціонування бюджету держави, бюджетних явищ і процесів у суспільстві з відображенням результатів у державних законодавчих актах, документах стратегічного значення [1, 151].

Таким чином, можна стверджувати, що бюджетна доктрина загалом і зокрема концепція формування системи державних закупівель у її складі є цілісною системою знань, її характеризують сукупність окремих ідей, понять, принципів, концепцій, вчень, законів, закономірностей, котрі, втративши свою автономність, перетворюються в єдине ціле з логічною взаємозалежністю його елементів. Центральним категоріальним поняттям бюджетної доктрини є зведений бюджет держави і його складові – бюджети місцевих органів управління.

З точки зору методологічних засад формування логістичної системи державних закупівель (ЛСДЗ) бюджетної доктрини, якісне виконання державою своїх функцій через посередництво ЛСДЗ може бути забезпечено за рахунок відповідних обсягів та оптимальної структури видатків бюджетів (бюджетних розписів) на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, насамперед, за відповідно затвердженими державними цільовими комплексними програмами. Тому проблеми використання бюджетних видатків у стимулюванні соціально-економічних процесів, раціонального розподілу видатків між окремими ланками бюджетної системи були завжди предметом особливої уваги з боку суспільства, оскільки саме за рахунок видатків бюджетів держава забезпечує розвиток пріоритетних галузей економіки, соціально-культурної сфери, підтримує належний рівень соціального захисту населення, обороноздатності країни та діяльність органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування.

При прийнятті важливих державних рішень у більшості випадків не враховуються об'єктивні закони і закономірності розвитку су-

спільства, спостерігається невідповідність чинної практики теоретичним засадам, внаслідок чого рівень бюджетного забезпечення функцій держави, особливо в сучасних умовах, дуже далекий від оптимального. Загальноприйнятим у вітчизняній та зарубіжній економічній літературі є визнання провідної ролі видатків бюджетів у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства. На обсяги, склад і структуру видатків бюджетів впливають обсяги і характер функцій держави, адже в умовах товарно-грошових відносин будь-яка держава повноцінно зможе виконувати свої функції, маючи для цього необхідну суму бюджетних ресурсів.

Слід зазначити, що окремі вчені роблять спроби розкрити зміст видатків з бюджетів через витрати, останні здійснюються за допомогою економічних відносин за напрямками, визначеними законом. Зокрема, Ю. В. Пасічник [3, 160] стверджує, що "...видатки бюджету відображають витрати держави на виконання її функцій... Витрати відображають економічні відносини, на основі яких здійснюється процес використання централізованих коштів у напрямках, визначених законом". З одного боку, зв'язок видатків бюджету (зокрема на державні закупівлі) із функціями держави, економічними відносинами характеризує діалектичний підхід автора до розгляду сутності питання, однак наповнення запропонованого визначення суб'єктивними чинниками робить його дискусійним.

Ототожнення термінів "видатки" і "витрати" характерне не тільки для наведеного формулювання, а й для визначень в інших джерелах, включаючи Бюджетний кодекс України. Тому ми вважаємо доцільним зупинитися детальніше на розкритті змісту цих термінів. На перший погляд, "видатки" і "витрати" характеризують одні і ті ж процеси. Однак насправді між ними є суттєві відмінності.

Так, термін "видатки" використовують для найменування *розподільчих відносин*,

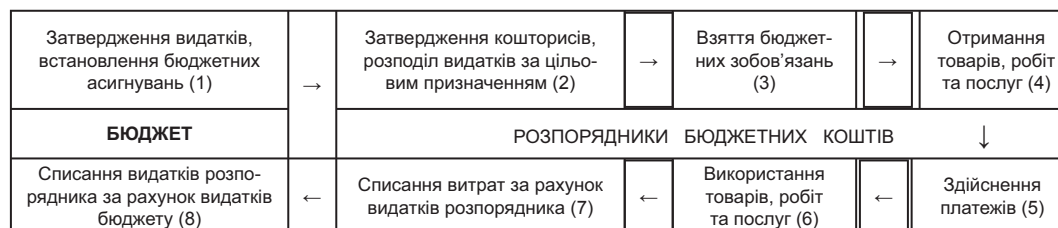
пов'язаних із використанням централізованого грошового фонду держави. Вони здійснюються на стадії розподілу ВВП, характеризуються одностороннім рухом грошових коштів ( $G \rightarrow$ ) і не обмінюються на відповідні еквіваленти. Суб'єкт відносин виділяє видатки (видає гроші з свого фонду) для їх подальшого використання без одночасного отримання еквівалентної вартості товарів чи послуг.

На відміну від видатків бюджету, витрати здійснюються відповідними суб'єктами на стадії обміну. Вони характеризуються двостороннім рухом вартостей ( $G \rightarrow T$ ), тобто обмінюються на необхідний еквівалент вартості товарів чи послуг. Крім цього, витрати є елементом формування собівартості продукції та послуг, що виробляються і реалізуються продуцентами, учасниками тендерних торгів за кошти державного та місцевих бюджетів разом з розпорядниками бюджетних коштів. Тому проведення витрат виходить за межі сфери бюджетних відносин і стосується кінцевого використання бюджетних ресурсів держави. Отже, видатки бюджету за певних умов перетворюються на витрати (виплата зарплати, оплата вартості товароматеріальних цінностей, виконаних робіт, різноманітних послуг тощо). Проте окремі видатки можуть не набувати форм витрат, бюджетні кошти продовжуватимуть свій рух (виплати стипендій, соціальних допомог, погашення позик тощо).

Загалом зв'язок видатків бюджету із витратами можна зобразити схематично (рис. 1).

Наведена схема наочно характеризує рух бюджетних коштів у процесі виконання видаткової частини бюджету, в тому числі на здійснення процедур тендерних торгів з державних закупівель товарів, робіт і послуг за кошти державного та місцевих бюджетів. Так, видатками бюджету на державні закупівлі можна вважати кошти, затверджені в бюджеті відповідним правовим актом, встановлені обсяги бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі бюджетного розпису (1), а також видатки розпорядника бюджетних коштів, що затверджені в кошторисі (2). Процес використання бюджетних коштів на виконання бюджетних програм (3, 4, 5, 6) слід вважати витратами, які списуються за рахунок видатків розпорядника бюджетних коштів (7). Після закінчення звітного періоду видатки за кошторисом розпорядника бюджетних коштів списуються на видатки бюджету (8). Така схема є спрощеною, оскільки в процесі виконання бюджету беруть участь розпорядники коштів різних рівнів, однак вона дає змогу визначити межі застосування термінів "видатки бюджету" та "витрати", відстежити їх логічний взаємозв'язок.

В практиці організації ЛСДЗ західних країн ключовим поняттям є прок'юремент – це науково обґрунтована й досить добре апробована процедура доступу до дер-



**Рис. 1. Взаємозв'язок видатків бюджету з витратами розпорядників бюджетних коштів\***

\* Складено авторами.

жавних коштів тих організацій, які діють як одиниці цивільно-правового обігу. Під час проведення тендерних торгів і виконання договорів про закупівлю виникають логістичні грошові потоки. Причому ті грошові ресурси, які за допомогою прок'юременту розміщуються державою для фінансування закупівель, і є витратами бюджету.

На схемі (рис. 2), запропонованій Р. Хрущовим [4], наведені основні етапи державних закупівель, відповідно до окремих стадій бюджетного процесу. На основі цієї схеми можуть бути розроблені ключові показники контролю ефективності бюджетних видатків, критерії аналітичних оцінок, організація й методологія фінансового контролю.

Логістична система державних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти впроваджена в багатьох країнах За-

ходу. Однією з кращих систем організації державних закупівель є загальновізнана система Швеції, спеціалісти якої впродовж останніх десяти років допомагали українським науковцям розробити законодавчі акти і гармонізувати їх з актами, чинними в ЄС. Впровадження в Україні ЛСДЗ дозволить провести автоматизацію закупівельної діяльності органів виконавчої влади, починаючи з формування та затвердження планів закупівель та закінчуючи формуванням бюджетних зобов'язань із подальшим моніторингом договорів про закупівлю й оцінкою ефективності проведених торгів, а замовникам досягти таких цілей:

- ефективність: підвищення ефективності використання бюджетних коштів замовника за рахунок проведення централізованих закупівель за державні кошти, а

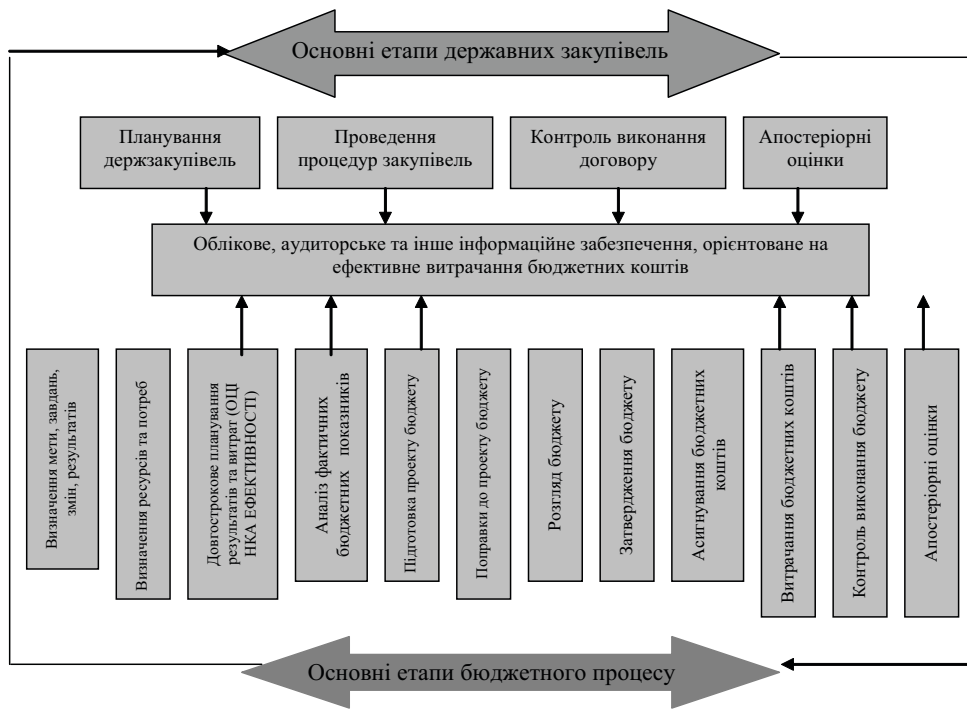


Рис. 2. Основні етапи державних закупівель\*

\*Доопрацьовано авторами на основі [4].

також за рахунок зниження закупівельних цін у результаті стимулювання конкуренції між постачальниками;

- економічність: мінімізація можливих логістичних витрат проведення торгів на закупівлю продукції за державні кошти шляхом уніфікації процедур закупівель;

- транспарентність: забезпечення високого ступеня відкритості і гласності розміщення державних замовлень на закупівлі продукції для державних потреб через проведення відкритих торгів в Інтернеті, всі етапи яких здійснюються привселюдно, і кожен учасник має можливість ознайомитися з їхніми умовами;

- справедливість: забезпечення рівноправних умов проведення торгів за рахунок заздалегідь встановлених і незмінних для всіх учасників умов проведення торгів, критеріїв оцінки тендерних пропозицій постачальників і процедур визначення переможця;

- підзвітність: можливість проведення органами державної влади систематич-

ного контролю за виконанням державних закупівель і виконанням укладених договорів. А також за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів;

- розвиток електронних технологій: створення умов широкого використання інформаційних і комунікаційних технологій у процесі взаємодії органів державної влади і суб'єктів господарської діяльності.

Концептуальну основу організації ЛСДЗ складає запропонована О. Кошевою схема здійснення державних закупівель в умовах казначейського виконання бюджету (рис. 3), яка передбачає проходження чотирьох етапів:

1. Формування обсягів закупівель за державні кошти:

- 1.1. Фінансовий орган розпорядника державних коштів у порядку, встановленому законодавством, при розробці проекту бюджету визначає необхідний обсяг бюджетних асигнувань на закупівлі товарів,

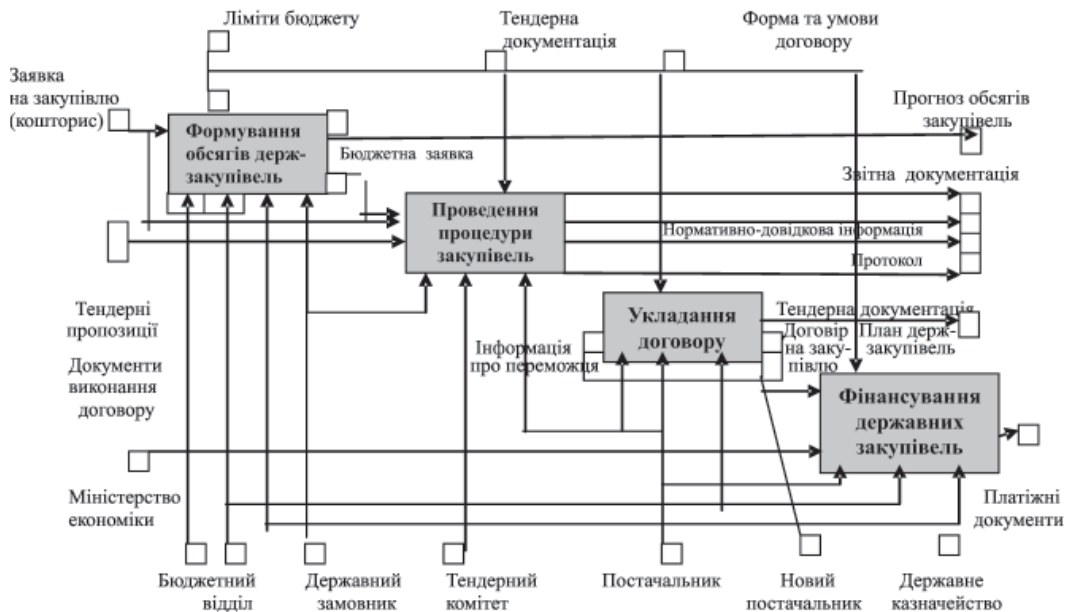


Рис. 3. Концептуальна схема організації процедури державних закупівель [5]

робіт і послуг для державних потреб на черговий фінансовий рік.

1.2. Видатки на фінансування закупівель для державних потреб визначаються Законом України "Про державний бюджет".

1.3. Державні замовники, відповідно до обсягу коштів, передбачених для них бюджетом на черговий фінансовий рік, складають план закупівель, визначають перелік і обсяг продукції, що підлягає для закупівлі для державних потреб, і надають цю інформацію уповноваженому органу, який здійснює координацію діяльності у сфері державних закупівель.

2. Проведення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг для державних потреб здійснюється шляхом проведення відкритих торгів, торгів з обмеженою участю, двоступеневих торгів, процедур запиту цінових пропозицій або закупівлі в одного учасника та на умовах, установлених законодавчою базою.

3. При проведенні процедури закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти з постачальником/учасником, який був визнаний переможцем тендеру, державні за-

мовники укладають договір у порядку, визначеному законодавством.

4. Фінансування закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб (рис. 4) забезпечується за рахунок коштів державного бюджету.

4.1. Підставою для фінансування є бюджетні зобов'язання, а також фактичне виконання постачальниками зобов'язань договору про закупівлю.

Реалізацію другої умови фінансування договору про закупівлю забезпечує система безперервного моніторингу виконання укладених договорів. Під моніторингом у цьому випадку маємо на увазі процес відстеження державним замовником виконання постачальниками поставок продукції за договором про закупівлю в повній відповідності з номенклатурою, обсягом і термінами за документами виконання. Фінансування повинно здійснюватися на підставі документально підтвердженої поставки.

4.2. Оплата продукції, яка підлягає постачанню, здійснюється відповідно до

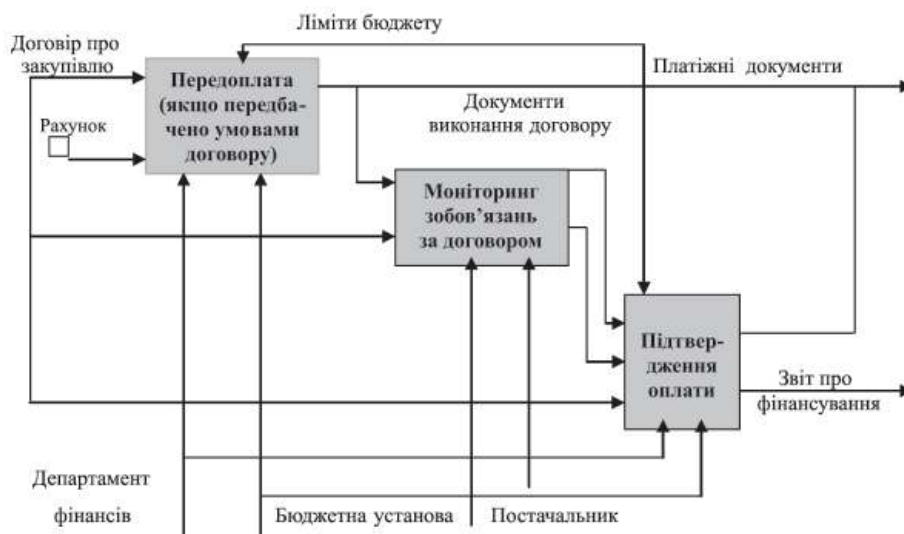


Рис. 4. Фінансування державних закупівель [5]

прийнятої схеми казначейського виконання бюджету.

Відповідно до вищенаведеного пізнання сутності бюджетних видатків на державні закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти у контексті бюджетної доктрини дає змогу сформулювати оптимальну модель розподілу та перерозподілу ВВП через механізм тендерних торгів за допомогою бюджетних відносин. Розробляючи бюджетну доктрину як важливий політичний документ загалом та ЛСДЗ зокрема, органи державної влади та державного управління мали б насамперед визначитися зі стратегічними напрямками соціально-економічного розвитку суспільства, обрати модель суспільства, яку прагне побудувати держава, причому ця модель не повинна змінюватися залежно від політичної сили, що прийшла до влади, бути незалежною від окремих політичних уподобань. Незмінність стратегічного курсу – гарантія економічної стабільності й неможливості відхилень від кінцевої мети, що можуть негативно позначитися на динаміці розвитку економіки й добробуту населення.

Ця теоретична модель, на нашу думку, має бути основою для формування бюджетної політики держави та розробки ЛСДЗ як складової бюджетної доктрини. У найбільш узагальненому вигляді теоретична модель розподілу ВВП (включаючи логістичні матеріальні потоки) та бюджетного фонду держави (логістичних фінансових потоків) у кінцевому підсумку повинна оптимально задовольнити потреби усіх учасників розподільчих відносин (система державної логістики), визначених бюджетним розписом – державу, юридичних та фізичних осіб.

Таким чином, бюджетна доктрина, будучи науковою субстанцією, закладає основи бюджетної політики, без яких вона як стратегічний державний документ не може бути реальною й ефективною. Отже, теоретична концептуалізація бюджетної доктрини

містить фундаментальні засади бюджетної політики держави, які визначають її зміст, завдання, кінцеву мету, є основою формування основних принципів, важливим елементом яких є політика формування ЛСДЗ.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що бюджетна доктрина як елемент фінансових наукових знань, з одного боку, розкриває сутність бюджету у системі об'єктивних економічних категорій, принципи, ідеї, цілісну концепцію, систематизоване вчення, закінчений комплекс наукових пояснень, взаємозв'язаних між собою бюджетних явищ і процесів, які дають змогу сформулювати оптимальну модель розподілу ВВП, а з іншого – конкретизує бюджет як об'єктивну економічну категорію за допомогою особливих її речових форм, тобто матеріального вираження. Саме у контексті бюджетної доктрини повинна формуватися і функціонувати ЛСДЗ, що сприятиме досягненню стратегічних цілей держави та раціональному, ефективному, цільовому й економічному використанню бюджетних коштів.

#### Література

1. Дем'янишин В. Г. *Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія.* – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
2. Смирчинський В. В., Овсянюк-Бердадина О. Ф. *Аспекти наукової доктрини формування логістичної системи державних закупівель // ІАБ "Державні закупівлі України".* – 2009. – № 2(56). – С. 22.
3. Пасічник Ю. В. *Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія.* – Донецьк: ТОВ "Юго-Восток", 2005. – 642 с.
4. Хрущов Р. *Державні закупівлі: бухгалтерія і аудит // ІАБ "Державні закупівлі України".* – 2009. – № 4.
5. Кошева О. *Функціональний аналіз систем управління закупівлями // ІАБ "Державні закупівлі України".* – 2008. – № 9. – С. 24.