

Валентин СМІРИЧИНСЬКИЙ

## ПРО ВИКОРИСТАННЯ ЛОГІСТИЧНИХ ПІДХОДІВ В СИСТЕМІ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ

*Розглянуто логістичні аспекти формування і розвитку системи державних закупівель. Досліджено питання логістичного бюджетування витрат з організації державних закупівель та обґрунтовано необхідність створення і розвитку державної контрактної системи як логістичного елемента інфраструктури національного ринку.*

З появою логістичної системи обслуговування споживачів на українському ринку його вітчизняні та зарубіжні учасники з кожним роком все сильніше починають відчувати своєрідний дискомфорт через те, що в правовому полі національної економіки відсутні „правила гри”, які регламентували б застосування логістики. Як організаційно-економічна система, державний ринок є не тільки закупівельною (контрактною) системою, але й основним інструментом державного управління і державного підприємництва (господарювання). Це – державний інститут, що включає організаційний, економіко-правовий і фінансовий елементи. Він функціонує в країнах з розвинутою ринковою економікою і є важливим елементом загальної ринкової інфраструктури, механізмом координації діяльності державних інститутів і господарських суб'єктів. Отже, йдеться про державний ринок товарів, робіт і послуг і про логістичну систему державних закупівель (ЛСДЗ) як елементи структури загальнонаціонального ринку, складової державного сектора підприємництва та частини ринкової системи, науково-теоретичне дослідження якої лише започатковується і є сьогодні *актуальною* проблемою.

В США, наприклад, Федеральна контрактна система, Федеральна бюджетна система і Федеральна податкова система є основними інструментами державного управління і державного підприємництва (господарювання). Федеральна контрактна система – інструмент управління ринками товарів і послуг, а не тільки система організації закупівель у вигляді контрактів на товари та послуги для потреб державного споживання.

Теоретичні і практичні проблеми у сфері застосування логістики і розвитку системи державних закупівель *досліджувалися* Крикавським Є. В., Чухрай Н. І., Окландером А. М., Ларіною Р. Р., Кузнєцовим К. В., Ткаченко Н. Б. та іншими вченими [1-5]. В той же час в результаті недостатньої уваги і, як наслідок, відсутності теоретичної розробки питань логістичного управління ресурсним забезпеченням державних потреб, практичні заходи в цьому напрямку постійно стикаються з проблемами. Це визначає необхідність теоретичного дослідження та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення організаційно-економічного механізму управління ресурсним забезпеченням державного господарювання.

Незважаючи на досить значне зростання інтересу до логістики як наукового інструменту і механізму практичного обслуговування споживачів, зокрема на ринку державних закупівель, правове поле її застосування в Україні залишається неврегульованим. Залишається нерозробленим механізм бюджетування логістичних витрат. Розвиток державної контрактної системи (ДКС) та системи електронної логістики лише започатковується. Зазначене актуалізує проблему дослідження. *Метою статті* є дослідження аспектів зазначених проблем розвитку механізму державного господарювання.

Утвердження і розвиток в Україні ринкової економіки ініціювало формування нової вітчизняної інноваційної моделі управління рухом ресурсних потоків – системи конкурсних закупівель матеріальних ресурсів для державних і муніципальних потреб. Першим державним нормативним актом, що регулює умови і порядок проведення таких закупівель, став Закон України „Про закупівлю товарів робіт і послуг за державні кошти” № 1490, прийнятий Верховною Радою України сім років назад (лютий 2000 р.). На основі цього закону були розроблені і запроваджені в дію регіональні Положення, які визначили принципи виконання контрактних закупівель на регіональному рівні. Проте в Законі зовсім не знайшла відображення логістична система управління ресурсними потоками.

Заради справедливості зазначимо, що існують інші правові акти, які розповсюджують свої норми на деякі ділянки (функції) логістичної діяльності. Вони стосуються, наприклад, транспортно-експедиторського бізнесу, митного оформлення товарів та страхових процедур, але не охоплюють всього поля цієї діяльності, що суперечить основоположним системним підходам її здійснення. Адже логістика, яка націлена на ефективне управління потоковими процесами з'єднує між собою різні ланки бізнесу, забезпечує їх оптимальними взаємодіями.

Саме тому назріла необхідність розробки і прийняття Закону України „Про логістичну діяльність”. Актуальність розробки і прийняття такого законодавчого акту диктується глобалізацією ринку продукції і послуг, вступом України в СОТ, необхідністю гармонізації національної правової бази з діючими міжнародними нормами і правилами, вимогами, що назріли з розвитку вітчизняної логістичної інфраструктури, основною складовою якої є ЛСДЗ.

Зазначений закон покликаний сприяти налагодженню органічної взаємодії юридичних осіб, як на українському, так і на світовому ринку логістичних послуг, створенню мультимодальних транспортно-складських систем. В ньому повинен бути регламентований порядок розвитку і функціонування вітчизняної логістичної інфраструктури, а також основи діяльності в її рамках системи державних закупівель та підприємств-операторів (фірм, компаній), учасників конкурсних тендерних торгів. В Законі повинна бути зазначена роль громадських структур (союзів, спілок, асоціацій, некомерційних партнерств), а також установ освіти і науки України в розвитку логістичної діяльності.

У зв'язку з відсутністю чіткого законодавчого врегулювання невирішеними залишаються питання логістичного бюджетування. Автори абсолютної більшості видань з логістики обходять увагою цю проблему. Нема достатньо зрозумілих і переконливих публікацій на цю тему і в мережі Інтернет. Таке замовчування досліджуваної проблеми, очевидно, зумовлено дефіцитом знань і відсутністю

практики логістичного бюджетування. Логістичне бюджетування є однією із найбільш актуальних проблем розпису коштів державного бюджету за статтями державного замовлення і державних закупівель, через які народними депутатами у Верховній Раді при затвердженні державного бюджету на черговий рік „зламано не один спис”.

Під логістичним бюджетуванням ми розуміємо створення системи нормативних лімітів (бюджетів) витрат, що породжуються просуванням матеріальних, фінансових, інформаційних і сервісних потоків ресурсів у всіх ланках ланцюга поставок. Перевищення встановлених (затверджених) бюджетів – це своєрідний сигнал, який вимагає визначення причин допущеного перевищення і прийняття невідкладних заходів з введення витрат у заданий норматив.

Багато спеціалістів і вчених вважають, що система логістичних бюджетів є дієвим інструментом економного витрачання і контролю за коштами державних і місцевих бюджетів та підтримки оптимальних витрат в ланцюгах поставок. Англійські вчені Д. Р. Сток і Д. М. Ламберт [6] вважають, що до деяких видів логістичного бізнесу можна застосувати так зване „гнучке” бюджетування витрат. Щоб отримати набір гнучких бюджетів для різних операційних рівнів розпорядники бюджетних коштів у державних установах, працівники бухгалтерської, логістичної і інженерної служб підприємств (фірм, компаній) повинні працювати спільно, застосовуючи методи регресивного аналізу, дослідження динаміки часових рядів, аналізу ефективності прийнятих рішень. Разом з тим, підходи що розглядаються до гнучкого нормування логістичних витрат у системі державних закупівель, поки що не отримали широкого розповсюдження частково через переконання, що ці витрати за своєю природою відмінні від витрат в інших сферах бізнесу.

Відхилення від встановлених бюджетів витрат (зміна рівнів цін на ринку) можуть бути суттєвими і несуттєвими. У першому випадку їх можна вважати допустимими. Важливо визначити критичні межі таких допущень, за якими від менеджерів вимагаються реактивні дії. Необхідно також мати на увазі, що нормативи (бюджети) логістичних витрат зазвичай встановлюють на основі досвіду і аналізу досягнутих результатів минулого часу. Нові обставини вимагають розумних коригувань таких бюджетів з врахуванням ситуацій, що утворюються.

Моніторинг правого забезпечення та вивчення аспектів бюджетування свідчить, що існування ЛСДЗ має об’єктивне підґрунтя. Перш за все, це пов’язано з корпоративним підходом, як системою структурування товарних ринків, формою взаємодії крупних корпорацій. В сучасній ринковій економіці ринок – не єдиний механізм децентралізованого регулювання, він фактично співіснує з плануванням, здійснюваним як внутрі, так і між корпораціями. Це те, що визначається контрактною системою – другим (після ринку) інститутом, що регулює взаємодію економічних суб’єктів. Дж. Гелбрейт вважає, що контракт можна розглядати в якості засобу, що розповсюджує гарантії, які є у крупної фірми-виробника споживчих товарів – на її власних ринках або у крупної військової фірми у її відносинах з урядом, на всі частини планової системи причому до загальної вигоди всіх заінтересованих сторін. Контрактну систему Дж. Гелбрейт розглядає як механізм для координації виробничих планів між різними фірмами, що входять в планову систему, де традиційний ринок, під яким розуміється обмін, не функціонує [7, 197].

З позицій системно-логістичного підходу взаємодія економічних суб'єктів не може визначатися лише тільки через обмін товарами на ринку, де діє принцип: поставка проти платежу або „плати і отримуй”. Твердження неправомірності ототожнення господарського механізму з ринком позитивно направлено на розвиток організаційно-економічного механізму функціонування макро-логістичних систем [8, 81].

В Україні досі залишаються, практично, не розробленими механізми (моделі) управління державним контрактом, ефективного фінансування і кредитування поставок, в тому числі за рахунок приватного капіталу, стимулювання постачальників і споживачів, формування ціноутворення. Тому необхідним є перехід від створення елементів контрактної системи у вигляді конкурсних тендерних торгів до розгортання в повному обсязі державної контрактної системи (ДКС) як важливого елементу ринкової інфраструктури [9].

Створення державного ринку як комерційної і управлінської структури загальнонаціонального ринку означає необхідність: опрацювання механізму управління сукупним державним контрактом; створення системи фінансування і кредитування поставок, в тому числі за рахунок приватного капіталу; стимулювання постачальників і споживачів; формування ціноутворення.

Конкретне вирішення поставленої у статті проблеми передбачає здійснення низки методологічних, правових і організаційно-економічних процедур. Зокрема, в теоретичному плані необхідно розділити поняття господарського механізму і ринку, оскільки в ринковій економіці здійснюється не тільки простий обмін продукцією за принципом „плати і отримуй”, але й довгострокова координація при виробництві складних товарних форм і реалізації крупномасштабних проектів, що об'єктивно вимагає відокремлення і спеціалізації системи ресурсозабезпечення. В цій частині ринкової економіки здійснюється не тільки внутрікорпоративна, але й міжкорпоративна координація на основі принципів планування. Це загальний стан. Що ж стосується державного сектора, то організація його ресурсозабезпечення на плановій основі є простим наслідком планування державного бюджету, який має директивний характер.

В практичному плані необхідно реформувати діючу в Україні систему закупівель продукції для державних потреб на основі (конкурсних) торгів. По-перше, принцип пріоритету споживача вже не є універсальним. Ринки унікальних споживчих товарів, складного технологічного обладнання і висококваліфікованих послуг жорстко контролюються виробниками через володіння технологіями. Тільки ринок найбільш простих споживчих товарів, сировини і продукції першого переділу контролюється споживачами. По-друге, справа не тільки в тому, наскільки коректний вибір найкращого постачальника, а й в тому, що тендер, в принципі, не є основою для формування бюджетного плану закупівель, формування і реалізації поставок. По-третє, сьогодні основним параметром плану закупівель є обсяг асигнувань, що не дозволяє забезпечити прийнятну ефективність. Між обсягами, строками, цінами поставок і розмірами асигнувань реально діє коригуюча їх система взаємозв'язків, які неможливо передбачити в ході підготовки і проведення торгів і які вимагають безперервного системного коригування.

Необхідно приступити до формування державного ринку товарів, робіт і послуг, що не повинно зводитись до організації простих закупівель або контрактної системи у вигляді українського прок'юременту (закупівлі на конкурсних торгах), а передбачати проведення таких основних заходів [10, 273], як:

- розробка повномасштабного плану розвитку економіки державного сектора, включаючи план потреби в матеріальних ресурсах, а також план витрат на реалізацію державних інвестиційних програм і план закупівель на державні потреби;
- формування системи довгострокових планів-договорів і планів-контрактів для організації ресурсозабезпечення загальнодержавних потреб;
- моніторинг процесу ресурсозабезпечення;
- координація матеріально-технічного забезпечення організацій державного сектора; закупівля і поставка продукції для забезпечення державних потреб; закупівля товарів для забезпечення міждержавних програм і проектів з країнами СНД і далекого зарубіжжя.

Розвиток процесів віртуалізації і глобалізації світового ринку, електронних мереж і Інтернету, електронного ринку продукції виробничо-технічного призначення (сектор B2B) вимагає розвитку системи (моделі) електронної логістики, в тому числі в аспекті, що розглядається [11, 100–107]. У 2002 р. обсяг світового Інтернет-ринку B2B (business-to-business) досяг 900 млрд. доларів, удвічі перевищивши показник 2001 р.

На першому етапі електронна система закупівель ділиться на два сектори: сектор відкритої торгівлі біржового типу за принципом „плати і отримуй” і сектор довготривалого партнерства для реалізації стратегічних проектів і технічно складних виробництв.

На другому етапі електронна система закупівель повинна перейти до формування так званого універсального електронного ринку, в якому відкритий ринок біржового типу і довготривале партнерство представляють собою лише крайні форми ринкових обмінів (транзакцій). На даний час в електронній торгівлі, в тому числі в секторі B2B, використовуються понад десять способів здійснення угод, які знаходяться між вказаними основними типами торгових взаємовідносин (налаштування продукту, пакетування, довгий контракт і ін.). В електронній торгівлі, окрім проміжних форм, вже застосовуються цілком нові форми угод, такі як „зворотний ринок” і „групові закупівлі”.

В кінцевому підсумку інноваційна модель електронної торгівлі повинна забезпечувати новий тип універсального ринку, який забезпечує перехід від принципу „одне для всього” до принципу „все в одному”. З організаційно-економічної точки зору – це реалізація ідеї гарантованого комплексного постачання [12, 162] стосовно епохи глобалізації і електронної економіки. Без реалізації даного проекту державний ринок товарів і послуг не буде функціонувати на сучасному рівні вимог ринкового середовища, яке вимагає укладання угод в режимі реального часу, що забезпечується одночасною присутністю в електронній системі всіх можливих постачальників, включаючи закордонних, і необмеженою пропозицією асортименту продукції.

Розвиток логістичної інфраструктури товарних ринків – умова успішного функціонування системи ресурсозабезпечення в цілому. Основні елементи фізичної

логістичної інфраструктури доцільно було б обґрунтувати в „Комплексній програмі розвитку інфраструктури товарних ринків України на 2008-2015 рр.". Особливу увагу в програмі потрібно приділити тій частині, де містяться основні елементи інформаційного забезпечення товарних ринків.

Перш за все, доцільно створити відповідну мережеву логістичну інфраструктуру, без якої не можуть бути реалізовані ні організаційно-економічний, ні електронний механізми ресурсозабезпечення. Створення мережевої логістичної інфраструктури електронного ринку передбачає формування декількох рівнів: виробничого, переміщення, збуту і обслуговування.

Виробничий рівень в мережевій логістичній інфраструктурі (поряд з власне з виробничим процесом) включає також відповідну базу даних, мультимедійний продукт (комп'ютерна технологія, яка дозволяє об'єднати різномірну інформацію у вигляді тестів, графіків, відеозображень і т. п.), інформаційний продукт і послуги.

Інфраструктурний рівень переміщення представляє собою іншу назву Інтернету, кабельного телебачення, телефонної мережі, захищену мережу електронного обміну діловими документами в стандартній формі. Інфраструктурний рівень збуту включає в себе електронну пошту, Web-сервер, відкриті бази даних, електронні каталоги і ін., тобто систему доведення товару або послуги до покупця.

Обслуговуючий рівень інфраструктури представляє собою поєднання таких операцій, як здійснення платежів (банківські карти, цифрові гроші і ін.), забезпечення безпеки, електронна пошта, Web-сервер, електронні каталоги і ін.). Таким чином смисловий і логічний характер інфраструктури електронного ринку збігається з традиційною логістичною системою, але має іншу, якісно відмінну форму.

Інституційною основою розвитку української ДКС міг би бути Державний комітет з матеріальних резервів. Він може відігравати значну роль у підвищенні ефективності і модернізації ресурсозабезпечення. На першому етапі Держкомрезервів, діючи в суворій відповідності з чинним законодавством про державний резерв, виступає як державна структура, що здійснює у відповідності з дорученнями Уряду визначений перелік комерційних операцій на ринку. При цьому комерційна діяльність носить характер разових, спеціальних операцій для особливих випадків, що вимагають втручання Уряду. На даному етапі йдеться лише про активізацію комерційної ролі Держкомрезерву без зміни його структурно-функціональних характеристик.

В подальшому Держкомрезерв, на наш погляд, повинен перетворитися в державний господарюючий суб'єкт, що діє на ринку на постійній основі, володіє певною свободою комерційної діяльності і зорієнтований на підвищення частки самофінансування. Об'єктивно існує низка загальнонаціональних завдань і загальнодержавних функцій, які Держкомрезерв міг би вирішувати: реалізація товарообігу на основі сучасних логістичних систем; інформація про товари і послуги для всіх господарюючих суб'єктів; створення державної складської мережі загального користування; формування державного і міжрегіональних резервних фондів; ініціювання законодавства в галузі регулювання ринкових відносин та ін. Виконання вказаних завдань і функцій неможливе, або вкрай неефективне поза загальнонаціональною координаційною системою.

Розвиток ДКС може сприяти вирішенню основних стратегічних завдань економіки України в частині орієнтації на критерії „нової економіки” і процеси глобалізації. „Нова економіка” або „економіка пропозиції” зорієнтована на науково-технічний прогрес, що реалізований в принципово нових технологіях і нових товарах. ДКС дозволить більш ефективно реалізувати відтворювальну модель особливо у виробництві товарів складних форм: „товар-група” (технологічні лінії); „товар-об’єкт” (створення підприємств, включаючи будівництво будинків і споруд, інженерних мереж і комунікацій, технологічних ліній, тобто „під ключ”); „товар-програма” (інфраструктурні перетворення, вирішення загальнонаціональних енергетичних, продовольчих, логістичних і інших глобальних завдань) [13, 161]. Вирішення всіх перерахованих завдань можливе тільки з допомогою відповідної державної структури, що планує і координує довгострокові плани координації і кооперації поставок товарів і послуг.

Аналіз правової бази державної конкурсної системи закупівель і реальної практики розміщення державних і муніципальних замовлень, формування державної логістичної контрактної системи дозволяє зробити наступні *висновки*.

З ринковими перетвореннями, що прийшли в Україну за останні десять років, логістика стала невід’ємною частиною національного бізнесу. Її теоретичний базис і практичні інструменти активно затребувані в багатьох сферах вітчизняної економіки. Іншими словами, вона стала її важливішим стратегічним ресурсом. Разом з тим, ставши складовою атрибутикою бізнесу, логістика не отримала належної юридичної „прописки” в жодному із законодавчих актів або кодексів на державному чи регіональному рівнях.

Державне (муніципальне) замовлення і закупівлі необхідно розробляти з врахуванням логістичних витрат, що охоплюють всі ланки ланцюга поставок ресурсів, що закуповуються, високу логістичну складову в кінцевій ціні цих ресурсів (від 30 до 60 %).

Реалізація сучасного підходу до формування бюджетів, основи державного і муніципального господарювання і контролю ефективності їх виконання вимагає абсолютної „прозорості” фінансових потоків всього ланцюга здійснення державного контракту.

Практика формування державного і муніципального продовольчого фонду як об’єкту логістики, що склалася в даний час, вимагає пророблення різних варіантів транспортно-логістичних схем доставки продовольчих ресурсів (наприклад, з Європи), беручи до уваги довготривалий період їх збереження.

На сучасному етапі формування логістичної системи державних закупівель, її подальший розвиток, неможливий без прискореного впровадження електронних державних закупівель, тобто електронної логістики з виходом в Інтернет відповідно до вимог законодавчих директив ЄС.

На завершення підкреслимо – для оцінки організаційно-економічної системи і функціонування державного ринку товарів і послуг повинна бути його відповідність вимогам „нової економіки”, яка характеризується радикальним зниженням витрат на взаємодію між суб’єктами ринку за рахунок комп’ютеризації, підвищення мобільності капіталу, лібералізації ринків і введення єдиних стандартів. Це, зокрема,

означає, що український державний ринок товарів і послуг повинен бути відкритою економічною системою, інтегрованою в загальнонаціональний і глобальний ринки.

Логістична концепція державних закупівель – це нова управлінська парадигма, дослідження науково-теоретичних основ якої лише започатковуються. Не розроблені поки що науково-методичні підходи до логістичного бюджетування витрат. З метою удосконалення логістичної системи державних закупівель в *найближчій перспективі* доцільно було б створити державну контрактну систему національного ринку товарів і послуг з використанням механізму електронних торгів.

### **Література**

1. Крикавський Є. В., Чухрай Н. І. *Логістична концепція європейської інтеграції економіки України // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – Львів: Ін-т рег. досліджень НАН України, Вип. ХХІУ, 2001. – 29 с.*
2. Кузнєцов К. В. *Конкурсные закупки: торги, тендеры, конкурсы. – СПб.: Изд. дом «Питер», 2005. – 368 с.*
3. Окландер М. А. *Контури економічної логістики. – К.: Наукова думка, 2000. – 174 с.*
4. Ткаченко Н. Б. *Управління державними закупівлями: Монографія. – К.: В-во „Книга”, 2007. – 296 с.*
5. Смирчинський В. В. *Логістичний менеджмент державних закупівель: теоретично-правовий та методологічний аспект. Монографія. – Тернопіль: Карт-Бланш, 2004. – 390 с.*
6. Сток Д. Р., Ламберт Д. М. *Стратегічне управління логістикою: Монографія. Глава 16, Розділ: Нормативні затрати і гнучкі бюджети. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 380 с.*
7. Гелбрейт Дж. К. *Экономические теории и цели общества. – М.: Прогресс, 1979. – 450 с.*
8. Карнаухов С. Б. *Логистические системы в экономике России. – М.: ООО Фирма Благовест-В, 2003. – 190 с.*
9. Капуєин В., Пилипенко В., Кольшко Р. *Тендерные войны: эпизод 1-й, 2-й, 3-й // Бизнес. – 2004. – № 5, 7, 9.*
10. Покрещук О. О., Юлдашев О. Х. і ін. *Державні закупівлі: Тендери, національні і міжнародні аспекти: Методич. посіб. – К.: Зовнішня торгівля, 2003. – 383 с.*
11. Андрійчук В. Г., Смирчинський В. В. *Електронні державні закупівлі за кордоном та стан їх розвитку в Україні // Зовнішня торгівля: право та економіка. – К.: УАЗТ. – 2005. – № 2–3.*
12. Смирчинський В. В. *Управління матеріальними ресурсами: Навч. посібник. – К.: ІСДО, 1996. – 210 с.*
13. Сергеев В. И., Кизим А. А., Эльяшевич П. А. *Глобальные логистические системы: Учеб. пособ. – СПб.: Изд. Дом «Бизнес-пресса», 2001. – 240 с.*

Редакція отримала матеріал 17 грудня 2007 р.