



ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

В. В. Смиричинський*

ЛОГІСТИЧНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ ТА КОНТРАКТНІ (ТЕНДЕРНІ) ЗАКУПІВЛІ ДЛЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОТРЕБ

Про необхідність розбудови власної логістичної муніципальної системи господарювання з урахуванням позитивного і негативного досвіду практики світової економіки в Україні декларується на різних рівнях різних гілок влади, але чітко про це не говорять ані політики, ані практики, а до висновків учених мало хто прислуховується. Разом із тим світова, зокрема європейська система господарювання більшості розвинутих країн свідчить, що в практику господарської діяльності як суб'єктів підприємництва, так і органів влади за останні десятиліття надзвичайно інтенсивно впроваджуються нові наукові управлінські підходи, такі як менеджмент, маркетинг, логістика і ін. Якщо перші два наукових підходи в Україні розробляються і впроваджуються в практику господарського життя практично з часу набуття Україною незалежності, то впровадження логістики, логістичного менеджменту лише започатковується. Що ж до розробки і впровадження системи муніципальної логістики, предмету нашого дослідження, то сьогодні можна вести мову лише про функціонування окремих елементів логістичної системи в органах місцевого самоврядування, ресурсне забезпечення господарської діяльності яких відчуває постійний дефіцит.

Дослідження окремих функціональних логістичних систем в Україні лише започатковується¹. Це наукова школа професора Є. В. Крикавського (Національний університет "Львівська політехніка")², М. Окландера (Одеса), Р. Р. Ларіна (Донецьк), М. Ю. Григорак (Київ, НАУ). Що ж до формування і управління рухом ресурсних потоків на територіях місцевих громад з акцентом на "муніципальну логістику", то слід зазначити, що в Україні ні термін такий поки що не вживається, ні досліджень таких не проводиться. Разом з тим проблемам формування місцевих бюджетів і видатків з них (фінансові потоки)

© Смиричинський В. В., 2008

* Тернопільський національний економічний університет, кандидат економічних наук, доцент

¹ Смиричинський В. В. Передумови та необхідність розвитку муніципальних логістичних систем // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: Збірник наукових праць. — Тернопіль: Економічна думка, 2006. — Вип. 11; Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: Монографія. — Тернопіль: Карт-бланш, 2004. — 390 с.

² Крикавський Є. В. Логістика для економістів: Підручник. — Львів: Вид-во НУ "Львівська політехніка", 2004. — 448 с.



та матеріального ресурсного забезпечення (газ, електроенергія, вода, тепло і ін. — матеріальні потоки) функціонування житлово-комунальних господарств муніципальних утворень³ в економічних періодичних виданнях присвячена значна частина публікацій.

Автором уже зроблена спроба дослідити можливість застосування логістичних підходів у формуванні ресурсних потоків в муніципальних утвореннях⁴. Разом із тим вважаю, що таким логістичним потокам як фінансовий і матеріальний, які формуються за рахунок коштів державного і муніципальних бюджетів, ще недостатньо приділяється увага в дослідженнях логістичної концепції обслуговування суб'єктів муніципальних утворень.

Досвід розвитку сучасних індустріальних країн свідчить про те, що складовою частиною ринкової структури економіки є державний (суспільний) сектор, в якому *значне місце займають муніципальні суб'єкти господарювання*. Необхідність існування суспільного сектора обумовлена тим, що ряд економічних задач ринкова економіка засобами ринкового саморегулювання вирішити не може. Існують такі соціальні і економічні блага, які приватний сектор або не виробляє, або не може виробляти з мінімальними затратами. В зв'язку з цим такі блага отримали назву суспільних благ⁵.

Споживання таких благ визначає стан і добробут суспільства в цілому. До таких благ зазвичай відносять безпеку (нації, суспільства, особистості, екології), оборону, право, законодавство, охорону здоров'я, освіту, культуру, енергетику, зв'язок, транспорт, комунальні послуги, соціальну стабільність, зайнятість, економічне зростання і т. д. Саме *об'єктивні потреби* в даних благах, роль останніх в соціальному і економічному прогресі визначають собою долю і структуру суспільного сектора в економіці, його границі.

Стан суспільного сектора і роль держави, складовими якої є регіональні і муніципальні адміністративні утворення, в перехідній економіці характеризуються двома тісно взаємопов'язаними і взаємодіючими тенденціями. Перша тенденція полягає в тому, що при переході від планової до ринкової економіки на перших етапах реформ суспільний сектор скорочується, зменшується регуляторна роль держави і доля його доходів (витрат) у ВВП. Приватизація державної і муніципальної (комунальної) власності суттєво розширює границі приватного сектора і ринкових відносин (механізмів). Радикально змінюються співвідношення суспільних і приватних благ.

³ У світовій практиці адміністративно-територіальні одиниці отримали назву муніципальних утворень (Смиричинський В., Овсянюк-Бердадіна О. Логістичний менеджмент фінансових потоків в системі державних і муніципальних закупівель // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: Збірник наукових праць. — Тернопіль: Економічна думка, 2006. — 295 с.) Не дивлячись на те, що в законодавчому полі України про місце самоврядування поняття "муніципальні утворення", "муніципальна власність", "муніципальні підприємства" не визначені, проте значним числом вчених в наукових публікаціях вживаються означені поняття як тотожні поняттям: "суб'єкти господарювання підпорядковані місту", "комунальна власність" чи "комунальні підприємства". У вузах викладається курс "Муніципального менеджменту" (Кравченко В. В. і ін. Основи муніципального менеджменту: Навч. посібник. — К: Атіка-Н, 2003; Мельник А. Ф. та ін. Муніципальний менеджмент: Навч. посібник. — Тернопіль: Економічна думка, 2005), який введений в програми професійно-освітньої підготовки магістрів за спеціальностями "Адміністративний менеджмент" та "Державна служба". Аналогічний стан існував з наукою "Логістика", "Логістичний менеджмент", які отримали "право на життя", зокрема у практиці господарської діяльності, у світі ще в середині 20-го століття. В Україні постановою Уряду підготовка менеджерів-логістиків здійснюється з 2002 року.

⁴ Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: Монографія. — Тернопіль: Карт-бланш, 2004. — 390 с.; Смиричинський В., Овсянюк-Бердадіна О. Логістичний менеджмент фінансових потоків в системі державних і муніципальних закупівель // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: Збірник наукових праць. — Тернопіль: Економічна думка, 2006. — 295 с.

⁵ Мельник А. Ф. та ін. Муніципальний менеджмент: Навч. посібник. — Тернопіль: Економічна думка, 2005. — С. 242.



Разом з тим даний перехід відбувається в умовах системної кризи економіки, яка супроводжується скороченням ВВП, падінням інвестиційної активності, інфляцією, фінансовою кризою, збільшенням безробіття. Виникають такі негативні явища, як нестабільність сьогодення, невизначеність майбутнього, відсутність гарантій прав власності і ін. Розробка і реалізація антикризових стратегій і програм в цих умовах багато в чому базуються на можливостях держави, що вимагає посилення її ролі в економіці. Потреба в таких суспільних благах, як визначеність, стабільність, зайнятість, спокій, економічне зростання, безпека особистості, суспільства, нації, різко зростає. *Економіка все більше і більше відчуває дефіцит ресурсів*, здатних забезпечити вирішення назрілих проблем. Але ці ресурси не можуть надійти із виробництва, яке знаходиться в глибокій кризі⁶. Тому на перший план висуваються або витрати держави (збільшення суспільного сектора), або зовнішні запозичення.

Таким чином, складаються дві протилежні, хоча і тісно взаємопов'язані тенденції в розвитку суспільного сектора і державного регулювання економіки. Одна полягає в неминучому зменшенні долі суспільного сектора в економіці, який формувался в дореформену епоху. Інша проявляється в необхідності збільшення державних витрат, розширенні масштабів державного регулювання (але уже на ринковій основі) у відповідності із зростанням потреби у вище перерахованих суспільних благах.

Реалізація другої тенденції може зіштовхнутися з труднощами, що пов'язані з трьома основними моментами. Перший — побоювання зі сторони суспільства рецидивів елементів старої розподільчої системи і загального дефіциту товарів (приватних благ). Другий — відсутність механізмів, здатних ефективно використовувати ресурси в суспільному секторі економіки. Третій — невизначеність в напрямі використання додаткових доходів держави (суспільного сектора).

Державний (суспільний) сектор — двоїсте і суперечливе утворення, в основі якого нібито два початки: ринковий — підґрунтям якого є відшкодування (повернення, компенсація) витрат, еквівалентність обміну, купівля-продаж, відчуження права власності, і неринковий — основою якого є нееквівалентність обміну, позаринкові механізми розподілу ресурсів, безоплатне виділення основних фондів державним і муніципальним підприємствам, невизначеність права власності. Така двоїстість природи суспільного сектора дуже часто породжує неефективність використання економічних ресурсів у ньому і спотворення в розподілі доходів. Ця двоїстість у виробництві суспільних благ породжує необхідність дієвого законодавчого регулювання даного сектора з метою створення умов для ефективного використання економічних ресурсів у виробництві суспільних благ і раціонального розподілу виникаючих тут доходів у відповідності з реальними правами, функціями і відповідальністю всіх суб'єктів відносин в даному секторі економіки (державні і муніципальні органи, підприємства, керівництво підприємств, трудові колективи).

Стан суспільного сектора і роль держави в перехідній економіці характеризуються двома тісно взаємопов'язаними і взаємодіючими тенденціями. Перша тенденція полягає в тому, що при переході від планової до ринкової економіки на перших етапах реформ суспільний сектор скорочується, зменшується регуляторна роль держави і доля його доходів (витрат) у ВВП. Приватизація державної і муніципальної власності суттєво розширює границі приватного сектора і ринкових відносин (механізмів). Радикально змінюються співвідношення суспільних і приватних благ.

⁶ Смиринський В. В. Передумови та необхідність розвитку муніципальних логістичних систем // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: Збірник наукових праць. — Тернопіль. Економічна думка, 2006. — Вип. 11.



Основою діяльності муніципального сектора і фінансовою базою реалізації перерахованих задач є місцеві бюджети і податки. Законодавство України визначає і регламентує право місцевих органів влади встановлювати муніципальні податки. Разом з тим повноваження муніципальної влади в перехідній економіці України зростають, матеріально і фінансово вони не підкріплені. Навантаження на муніципальні бюджети зростають, а ресурсні можливості їх не змінюються. Фінансова незабезпеченість муніципального сектора полягає в низькій долі його податків і зборів у загальному їх обсязі. Рівень же оподаткованої бази в Україні достатньо високий, тому встановлення місцевими органами додаткових податків і зборів є нереальним.

Важливим інструментом задоволення найбільш пріоритетних державних (муніципальних) потреб (освіта, охорона здоров'я, наукові дослідження, розробка корисних копалин і т. п.) є державне замовлення (має дещо вужче значення, ніж державні закупівлі), яке формується щороку на основі пропозицій, що подаються державними замовниками (розпорядниками бюджетних коштів різних рівнів). Окрім того, державне замовлення є ще одним засобом захисту суб'єктів господарської діяльності України, оскільки участь в його виконанні беруть виключно резиденти, а також виступає засобом контролю за цільовим направленням і використанням коштів державного і муніципальних бюджетів на реалізацію соціально-економічних пріоритетів розвитку в першу чергу адміністративно-територіальних одиниць.

Збільшення фінансових можливостей суспільного сектора (державного і муніципального) при обмеженості бази оподаткування і збільшення споживання суспільних благ може здійснюватися, по-перше, за рахунок розширення доходів даного сектора від діяльності державних і муніципальних підприємств. Але при цьому діяльність даних підприємств повинна забезпечувати ефективне використання ресурсів (фондів), які їм виділяються органами влади (державної і муніципальної). По-друге, фінансові можливості муніципальних утворень можуть бути збільшені за рахунок збільшення витрат державного і місцевого бюджетів, що спрямовуються відповідно на державні і муніципальні закупівлі.

Найменш дослідженими залишаються фінансові потоки муніципальної логістики, зокрема обсяги закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення належного функціонування зазначених вище установ соціальної сфери, ефективність діяльності яких залежить від обсягів виділених бюджетних асигнувань.

Розвиток муніципальних утворень, як будь-яка інша діяльність, повинен опиратися на наявність чітко визначених ресурсів. У першу чергу, розвиток території в значній мірі визначається наявністю матеріальних ресурсів, оскільки від них залежить ефективність інвестицій, що вкладаються в регіон, вони визначають структуру виробничої діяльності, надходження до місцевих бюджетів і, відповідно, добробут населення.

Перехід нашої країни до ринкової економіки ініціював формування вітчизняної системи контрактної конкурсної (тендерної) закупівлі матеріальних ресурсів для державних і муніципальних потреб. Система конкурсних (тендерних) закупівель товарів, робіт і послуг за кошти державного і місцевих бюджетів є макрологістичною системою, яка спрямована на досягнення концептуальної логістичної мети (*логістичного міксу* — див. схему, табл. 1) — тобто дотримання вимог логістичного правила “семи R-s” доставка необхідної продукції, необхідної кількості і якості, точно і вчасно, при мінімальних логістичних затратах на постачання, збереження, виробництво, пакування, збут, транспортування продукції, а також отримання, обробку і передачу інформації можлива лише в умовах тісної інтеграції виробничих процесів і їх матеріально-технічного забезпечення в єдину



гнучку систему. Тільки тоді є зміст розраховувати на отримання синергічного ефекту, який є результатом не просто комплексу робіт, операцій і послуг логістичного характеру, а результатом саме логістичного сервісу, який продукований адаптованою і такою, що адаптується (шляхом самоудосконалення), підсистемою відповідного обслуговування на локальному рівні.

Таблиця 1.

LOGISTIC MIX ЛОГІСТИЧНИЙ МІКС
“seven R-s” “семи R –s”

Of the right product	Необхідний продукт
In the right quantity	Необхідної кількості
The right condition	Заданої якості
At the right place	В необхідному місці
At the right time	У встановлений час
For the right customer	Для конкретного споживача
At the right cost	З мінімальними затратами

Першим державним нормативним актом, що врегулював умови і порядок проведення таких закупівель, став Закон України “Про закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти”⁷, прийнятий Верховною Радою України вісім років тому (лютий 2000 р.). На основі цього закону регіональними суб’єктами виконавчої влади прийняті постанови і розроблені положення, що визначили принципи виконання тендерних (конкурсних) контрактних закупівель на регіональному рівні. Зазначений Закон містить наступні принципові вимоги до організації муніципальних закупівель:

- забезпечення максимальної економічності і ефективності закупівель;
- розвиток добросовісної конкуренції серед учасників тендерних закупівель;
- дотримання об’єктивності і обґрунтованості витрат бюджетних коштів міста, досягнення максимальної відкритості в їх використанні;
- підтримка муніципальних (підпорядкованих місту) виконавців міського замовлення.

У рамках діючих положень встановлено, що при укладанні угоди (контракту) з виконавцем — переможцем тендерних торгів на поставку закуплених за конкурсом матеріальних і продовольчих ресурсів визначається рівень граничної ціни реалізації товару. При цьому постачальник має право залучати на субпідрядній основі виконавців логістичних і транспортних послуг. Прийнятий алгоритм укладання конкурсних контрактів дійсний при умові функціонування розвинутого і цивілізованого ринку логістичних послуг. Проте ні в Києві, ні в регіональних суб’єктах України такий ринок у сфері державних і муніципальних закупівель поки що створити не вдалося, а діючий не забезпечує умови рівноправної конкуренції. На жаль, в значній мірі формування і функціонування ринку державних і муніципальних закупівель в Україні залежить від лобіювання інтересів тих чи інших політичних сил, що знаходяться при владі. Так, за вісім років дії базового закону зі зміною чергового уряду він зазнав десять нових редакцій. Останні трансформаційні зміни прийняті Верховною Радою України 1 грудня 2006 р. і з 11 березня 2007 р. новий Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти” набрав чинності.

“... Цілі та завдання Закону полягають у створенні належних законодавчих засад здійснення закупівель; спрощенні умов здійснення процедур закупівель для державних, казенних, комунальних підприємств та господарських товариств, у

⁷ Про закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти



яких державна частка акцій (часток паїв) перевищує 50 %, а також підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, казенним, *комунальним підприємствам* та господарським товариствам, у яких державна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %; узгодженні положень різних законодавчих актів, які регулюють питання державних закупівель; попередженні та усуненні корупційних діянь у сфері державних закупівель⁸.

Аналіз законодавчої бази державної (муніципальної) конкурсної системи закупівель і реальної практики розміщення державних міських замовлень дозволяє *зробити наступні висновки*:

1. Державне (міське) замовлення *необхідно розробляти з врахуванням логістичних витрат*, що охоплюють усі ланки ланцюга поставок закуповуваних ресурсів в силу високої логістичної складової в кінцевій ціні цих ресурсів (від 30 до 60 %).

2. Реалізація сучасного підходу до формування муніципального бюджету і контролю ефективності його виконання вимагає абсолютної “прозорості” фінансових потоків по всьому ланцюгу здійснення державного (муніципального) контракту.

3. Задекларовані законодавством цілі про розвиток добросовісної конкуренції не стикуються з реальною практикою розміщення державного (міського) замовлення, коли виконавець контракту на поставку матеріальних ресурсів вибирає партнера з їх доставки на основі субпідрядного договору, виходячи лише з власних інтересів. Такі угоди укладаються, як правило, без проведення конкурсів між потенційними виконавцями логістичних послуг. Це створює реальне підґрунтя для залучення “тіньового” бізнесу з демпінговими тарифами, готівковими грошовими розрахунками і ігноруванням сплати податків.

4. Діюча методологія функціонування державної (муніципальної) контрактної системи не враховує інфраструктурну специфіку автотранспортних послуг, що характеризуються високим рівнем позатранспортного збитку (шляхово транспортної і екологічної безпеки). А це передбачає необхідність диференційованого підходу до вибору перевізників.

5. Практика, що склалася при формуванні державного міського продовольчого фонду, вимагає розробки різних варіантів транспортно-логістичних схем доставки продовольчих ресурсів (наприклад, із Європи), беручи до уваги довготривалий період їх резервного зберігання.

Враховуючи викладені висновки, на думку автора, необхідно розробити економіко-математичну модель індикативного планування розміщення міського замовлення з поставки продовольчих ресурсів за критерієм мінімізації сумарних витрат, що включають не лише логістичні витрати, але і втрати від іммобілізації фінансових ресурсів в запасах продукції в дорозі (врахування строку доставки вантажу), а також величину екологічного збитку при використанні різних транспортних засобів. При встановленні ліміту за контрактом необхідно враховувати можливий гранично низький рівень цін реалізації вказаних продовольчих ресурсів. Сумарний обсяг поставок не повинен перевищувати розрахункову величину міського замовлення. В економіко-математичній моделі повинні розглядатись варіанти технологій юнімодальних та мультимодальних перевезень ресурсів, що дозволяє забезпечити збільшення бюджетної ефективності реалізації державного міського контракту.

Автор вважає, що відповідальним виконавцем міського контракту повинно бути логістичне підприємство, яке володіє потенціалом контрактної логістики і повністю відповідатиме за весь ланцюг поставки продукції.

Розглянутий концептуальний підхід до реформування державної міської (муніципальної) контрактної системи розміщення замовлень на закупівлю товарів, робіт і послуг на муніципальні потреби повинен бути складовою “Міської середньострокової цільової програми соціально-економічного розвитку міста на період до 2010 р.” та “Програми транспортної політики у сфері вантажних і пасажирських перевезень на період до 2010 року”.

⁸ [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.tpu.net.ua.