

## ЛОГІСТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ

*Обґрунтовано необхідність державного управління на макрорівні логістичною системою державних закупівель. Розглянуто структуру управління рухом ресурсних потоків у даній системі. Запропоновано методологічний підхід до використання на макрорівні логістики як систему методів і інструментів, які управляють наскрізним інтегрованим матеріальним потоком в системі державних закупівель*

**Постановка проблеми.** Результатом функціонування якісної структури управління логістичною сферою державних закупівель (ЛСДЗ) є ефективність роботи окремих її елементів (замовників, учасників торгів, тендерних комітетів, посередників, контролюючих органів). Своєчасно виявленні недоліки, порушення тендерного законодавства й розробка конкретних пропозицій щодо їх усунення є джерелом мобілізації внутрішніх ресурсів, економії бюджетних коштів та створюють умови для реалізації стратегії постійного вдосконалення процедур державних закупівель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Оцінка логістичної організаційної структури управління державними закупівлями є одним із напрямів управлінської діагностики. Однак всебічне вивчення праць з теорії та практики логістики зарубіжних (Д. Бауерсокса, С. Джонсона, Д. Клосса, М. Крістофера, Анікіна, А.М. Гаджинського, К.В. Кузнєцова, Л.Б. Міротіна, А.І. Семененка, В.І. Сергеева, А. Тяпухіна) і вітчизняних науковців (А.Г. Кальченко, Є.В. Крикавського, А.М. Окландера, Н.І. Чухрай, Р.Р. Ларіної) та з проблем формування і управління системи державних закупівель в Україні (В.Т. Александрова, П.К. Германчука, В.В. Морозова, Н.Б. Ткаченко, О.П. Шатковського) свідчать, що практично всі вони зосереджені на проблемах проектування або вибору тієї чи іншої форми організаційної структури управління та ефективності її діяльності як одного з аспектів оцінки організаційної структури, а в системі державних закупівель формування вигідних тій чи іншій групі депутатів, чиновників „правил гри” при здійсненні процедур тендерних закупівель.

Невирішені складові загальної проблеми. Аналіз існуючих підходів до оцінки логістичної організаційної структури управління ЛСДЗ дозволяє зробити висновок, що до даного часу без уваги залишається комплексна оцінка сукупних властивостей логістичної організаційної структури управління державними закупівлями як на мікро-, так і на макрорівні.

Метою дослідження є визначення основних характеристик логістичної організаційної структури управління державними закупівлями та встановлення аспектів і параметрів її оцінки.

Основні результати дослідження. Досвід індустріально розвинутих країн Західної Європи, США і Японії переконує, що державне регулювання і координація економічних процесів, незважаючи на розвиток ринкових відносин, є вельми актуальними і необхідними. Вплив на структуру суспільного виробництва, галузеве і регіональне розміщення ресурсів є важливішим елементом економічної політики. Найбільш реальним і ефективним на даному етапі суспільного розвитку є змішане регулювання економіки (ринком і державою). Держава – основний суб'єкт і

координатор економічної політики, тому на сучасному етапі розвитку державний апарат може проявити себе як найбільш важливе інституційне утворення, здатне привести до економічного зростання і підвищення добробуту населення.

Розвиток економіки вимагає пошуку нових шляхів прискорення. Одним із них є формування макрологістичної системи державних закупівель. Макрологістичні ланцюги створення продукції (постачання, виробництво, збут), в яких держава має потребу є засобом економії національних ресурсів: матеріальних, сировинних, енергетичних, фінансових, трудових.

На початковому етапі становлення ринкових відносин логістика розглядалась як наука і практика, які володіють певним інструментарієм, і які контролюють і керують матеріальним потоком в економічних процесах. Ці процеси в основному відносились до ресурсів (сировини і матеріалів), формування системи матеріально-технічного забезпечення виробництва, запасів. Процес виробництва випадав з поля зору логістики. Наука про виробництво не застосовувала інструментарій логістики. На сучасному етапі актуальність логістики переосмислена по-новому у зв'язку з визначенням логістики як інтегрованого ланцюга поставок.

Методологічний підхід, що пропонується для застосування на макроекономічному рівні, тобто на рику державних закупівель, представляє логістику як систему методів і інструментів, які управляють наскрізним (інтегрованим) матеріальним потоком, в якому виробництво є частиною, яка здійснює перетворення і трансформацію матеріального потоку. Виробництво в цьому наскрізному потоці не самоціль, оскільки воно – складова ланка єдиного інтегрованого наскрізного матеріального потоку, що пронизує всю економіку. Новий підхід обґрунтовує необхідність управління державою на макрорівні ЛСДЗ не дискретними островками регіональної інфраструктури і виробництва, він націлює на управління наскрізного матеріального потоку з безкінечним числом продуктів, технологій їх виготовлення з метою забезпечення державних потреб і системою методів і інструментів, які роблять цей потік керованим.

Так як розвиток виробництва концентрується в промислово-індустріальній політиці, що втілюється державним апаратом, то логістичні методи і інструменти повинні бути розроблені для їх застосування на макрорівні. Ці методи і інструменти повинні впливати на ефективне просування наскрізного матеріального потоку, тобто повинні бути логістичними.

Слід зазначити, що ці інструменти будуть другою похідною від традиційного розуміння логістики. На макрорівні методи логістичної діяльності ще недостатньо сформовані і вивчені. Застосування і реалізація їх багато в чому залежить від того макросередовища або ситуації невизначеності, в якій перебуває особа, що приймає рішення (ОПР) про вибір того чи іншого методу або логістичної стратегії. Саме держава, яка є головною в реалізації стратегії, спільно з господарськими структурами може регулювати, координувати наскрізний потік в рамках території. Навіть якщо цей потік має народногосподарську сутність, лише держані механізми можуть зробити його ефективним для даної території.

Оскільки приватні чи корпоративні суб'єкти підприємництва як правило є учасниками процедур тендерних торгів при закупівлі продукції, робіт і послуг для державних потреб, то цілі держави і приватного капіталу часто є різними. Приватний капітал зорієнтований на прибуток, ніколи не здійснить довгострокових стратегічних програм, наприклад фундаментальні наукові дослідження, освоєння космосу і т.п. Бізнес не в стані реалізувати великі інфраструктурні проекти, без яких

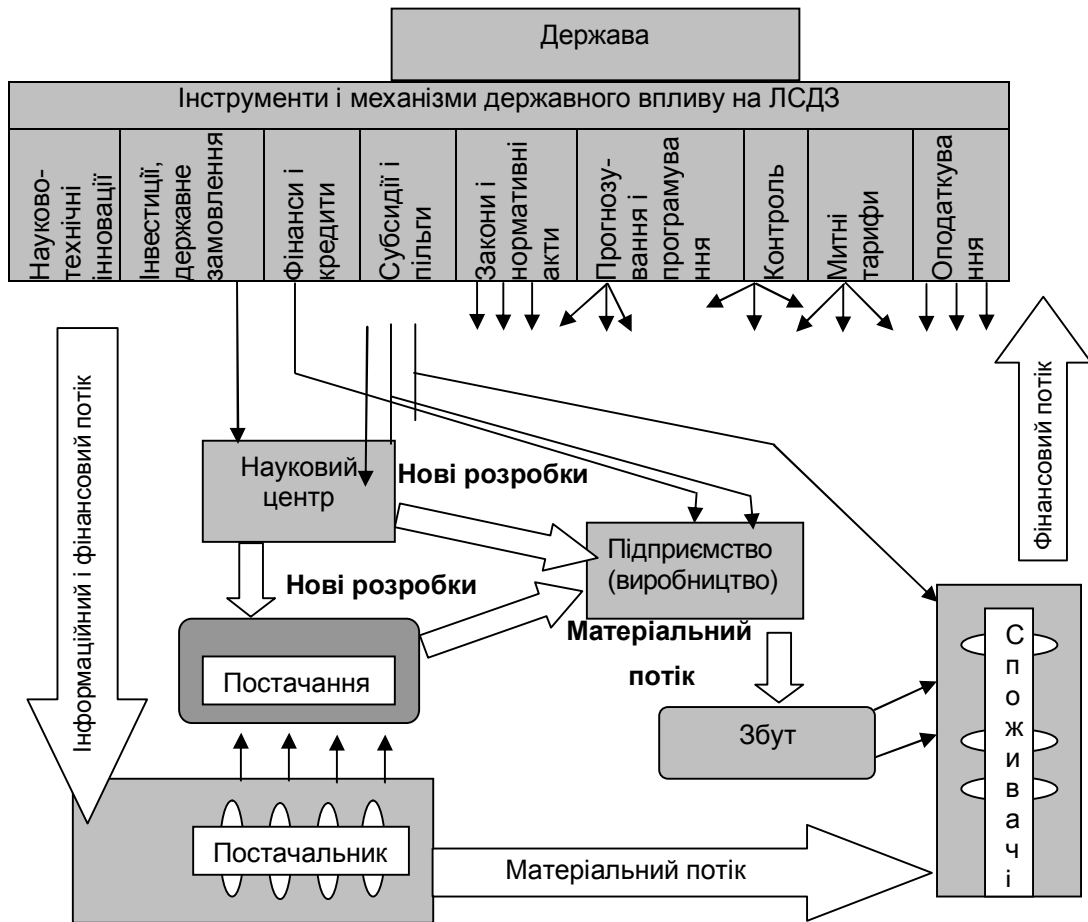
самі суб'єкти господарської діяльності не зможуть розвиватися, а іноді навіть існувати. Держава повинна задавати вектор стратегічного розвитку економіки в цілому і її базових галузей зокрема. Тільки держава може і повинна зробити цей процес керованим і системним. Для цього програми розвитку базових галузей економіки, які визначають технічний прогрес повинні бути розроблені з врахуванням логістичних підходів і принципів (і не тільки з точки зору транспортної інфраструктури, але й з точки зору варіантів впровадження і реалізації новітніх технологій). Одним із методів і інструментів синхронізації інтересів держави і бізнесу може бути форсайт (експертний метод визначення важливіших наукових напрямів стратегічного розвитку, інструмент комунікації держави і господарського співтовариства). В контексті цього логістична система державних закупівель, як своєрідний державний кластер, буде сприяти стабілізації економічних процесів в період виходу з кризи, підвищенню рівня життя і добробуту найбідніших прошарків населення України.

Таким чином, єдиний матеріальний потік повинен бути керованим, тому вплив державних структур на нього повинен отримати системність і логістичну складову.

Як показують спостереження, в епоху стабільності в економіці переважають мережеві взаємовідносини, складні ланцюги поставок, орієнтація на спеціалізацію і аутсорсинг, зокрема державний. Під час кризи – все навпаки. Тому державі потрібно керувати цим процесом і давати усвідомлені сигнали та орієнтири господарським структурам – виробникам продукції, як їм вибудувати ланцюги реалізації наявних технологій. Для цього у державного апарату повинен бути відповідний інструментарій, наприклад механізм тендерних торгів за кошти місцевих та державного бюджету, передбачених бюджетним розписом. Теорія і практика ведення господарства в розвинутих зарубіжних країнах встановили, що для сталості і виживання в умовах кризи і конкуренції доцільно створювати державні корпорації на зразок запропонованого кластеру (агентства) державних закупівель, який об'єднує заінтересованих суб'єктів – учасників процедур тендерних торгів.

Слід відзначити, що деякі задані державою схеми, особливо з управління неринковими активами (природні монополії, об'єкти державної власності), можуть мати без врахування логістичного підходу негативні наслідки. Наприклад, директивно задане створення державних корпорацій і інтегрованих структур без розробки механізму їх функціонування, з точки зору нового підходу до логістики як системи управління наскрізним матеріальним потоком, в якому виробництво лише ланка, може призвести до їх неефективного функціонування.

Навіть якщо сама ідея правильна, але не прорахована з точки зору логістичних методів, її реалізація наштовхнеться на відсутність другої похідної логістики: нормативно-правових актів, інфраструктури (транспортної, ринкової, фінансової, територіальної і т. д.), готовності державного апарату, які дають можливість її реалізувати. В цьому контексті з точки зору впливу на наскрізний матеріальний потік у системі державних закупівель і економіки країни в цілому представлені на рис. 1 механізми державного регулювання придбавають логістична складову. При цьому методи, які здійснюють вплив на даний народногосподарський і безперервний потоковий процес, також є логістичними, оскільки вони діють у сфері державного управління і спрямовані на супровід і розвиток логістичної діяльності на різних рівнях управління.



**Рис 1.** Механізми державного регулювання матеріального потоку в ЛСДЗ.

Проте держава і приватний капітал часто не можуть знайти спільних інтересів у сфері державних закупівель, де для суб'єктів підприємництва незрозуміла вигідність участі у процедурах тендерних торгів, коли державні замовники часто вимагають поставляти продукцію, виконувати роботи для державних потреб на умовах ціноутворення визначених органами влади, самими замовниками чи майже відкрито вимагають "відкат". У держави повинен бути інструментарій, який дозволив би з допомогою моніторингу визначити цю ситуацію і здійснити керовані впливи.

Варто уточнити, що фінансовий і матеріальний логістичні потоки на цьому рівні наскрізні і безкінечні (в розумінні безкінечності існування держави). Якщо ними не управляти, то рано чи пізно наступить колапс. Зараз, в умовах кризи, це і відбувається в черговий раз. Також варто уточнити, що господарська політика у сфері торгівлі взагалі і, державних закупівель зокрема, яка акумулює методи і інструменти державного регулювання потоком руху і перетворення матеріалів, повинна мати, як будь-яка системна сутність, зворотний зв'язок. Тому з наведеного випливає справедлива теза про те, що державне управління повинне і здатне визначити застосування традиційного логістичного інструментарія на рівні суб'єктів підприємництва. Де-факто схеми, що склалися в господарській практиці також повинні здійснювати вплив на промислову і торгову політику та враховуватися нею.

Таким чином, логістика – це наука і практика управління поточковими процесами. В найпростішій схемі поточкових процесів створення і розподілу матеріального продукту держава виступає як системний інтегратор, що об'єднує і

спрямовує суб'єкти господарювання, створює об'єкти (інфраструктуру, технології) для забезпечення сталості глобального наскрізного матеріального потоку. В цьому розумінні характер державного управління економікою також стає логістичним.

На нашу думку, це не суперечить міркуванням прихильників інших поглядів. Новий методологічний підхід вибудовує систему взаємовідносин держави і суб'єктів економічних відносин різних за суттю своїх цілей, в єдиний вектор стратегічного розвитку. Роль держави повинна в цьому випадку забезпечувати керованість об'єкта – сфери державних закупівель і економіки в цілому.

Отже, на макрорівні необхідна логістична концепція розвитку державного господарювання, що міняє сам процес державного управління. Ця теза піднімає логістику із інструментарію забезпечення виробництва ресурсами і збуту готової продукції в інструментарій, який здійснює вплив через економічну, в тому числі промислову, політику на управління місцевими (районними, міськими), регіональними (обласними) і центральними державними закупівлями з метою забезпечення єдиної цільової функції – стратегії державного розвитку в цілому та ринку державних закупівель зокрема. В стратегії повинен бути орієнтир на ефективну змішану інноваційну економіку.

Управління економікою необхідно здійснювати, базуючись на інноваційно-логістичних підходах до об'єктів управління. Модель економіки, складовою якої є ринок державних закупівель, повинна відображати динамічні процеси матеріального виробництва і розподілу, що обумовлені взаємодією трьох компонентів: інформації, енергії і речовини (табл.1).

**Таблиця 1. Функціональні прояви інформації, енергії в процесі життєвого циклу руху матеріального продукту в ЛСДЗ**

<i>Етап процесу руху ресурсних потоків у ЛСДЗ</i>	<i>Інформація</i>	<i>Енергія</i>	<i>Речовина (матеріальний продукт)</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Замовлення (тендер) і виконання НДР, НДДКР	Управління процесом інтелектуальної праці. перетворення знань в ідею, наукові результати, новацію, наукову документацію	Затрати інтелектуальної праці (енергії) на науку, управління, створення новацій, підготовка документації	Початок матеріального потоку. Поява сировини і матеріалів, складування, підготовка виробництва
Закупівля сировини і матеріалів. Постачання (матеріально-технічне забезпечення) виробництва	Управління закупівлями, постачання (постачальна діяльність)	Затрати інтелектуальної і фізичної праці на управління закупівлями, підготову документації, транспортування, складування	Продовження руху, пере творення матеріального потоку – перетворення сировини і матеріалів у виріб (продукт).
Виробництво продукції	Перетворення знань в конструкторську і технологічну документацію.	Затрати інтелектуальної і фізичної праці на управління і виробництво.	Утворення відходів
Складування і створення запасів готової продукції, упакування, затарювання, відвантаження	Управління виробництвом	Затрати теплової, електричної, механічної і іншої енергії на виробництво	

Продовження табл. 1

1	2	3	4
Гуртова торгівля. Закупівля товару гуртовою організацією (держав - ним замовником), транспортування, складування	Управління складуванням, запасами. Перетворення знань в складську, маркетингову, транспортну інформацію	Затрати праці (енергії) на складування, збереження, маркетингові дослідження, транспортування	Уповільнення руху матеріального потоку, резервування частини продукції у виді збутових запасів, постачання замовленнями
Роздрібна торгівля	Перетворення знань в маркетингову і логістичну інформацію.	Затрати праці (енергії) на транспортування, складування, рекламу, управління закупівлями продажами	Просування матеріального потоку від виробника до гуртового посередника.
Споживання, експлуатація, зношення, списання, утилізація	Управління транспортуванням, складуванням Управління транспортуванням, торгівлею (супроводжуючою документацією)	Затрати енергії на маркетинг, рекламу, транспортування, торгівлю	Перетворення потоку, розукрупнення поставок Просування матеріального потоку (товару) до споживача
	Управління експлуатацією	Затрати праці (енергії) в процесі експлуатації, розсіювання частини енергії, витраченої на товар і його рух	Завершення процесу товарного руху. Знос матеріальної частини, утилізація остаточної речовини, перетворення його в інший стан

В наведеній моделі інформація є первинною і керує процесом руху та затратами енергії, речовина просувається і трансформується під дією інформації і енергії. Найбільш активну роль виконує інтелектуальна складова, яка є головною в упорядкуванні руху і отриманні додаткової вартості.

**Висновки.** З запропонованої моделі можна зробити висновок, що без керованості немає системи, а відсутність системи небезпека для держави. Звідси завдання: необхідно удосконалювати керованість господарським процесом. Цей процес є відображенням об'єктивної необхідності і реалій багатьох зарубіжних країн, що підтверджується результатами аналізу світового досвіду економічної політики. В Україні процес розвитку керованості економіки в цілому, і сфери державних закупівель зокрема, назрів іще в більшій мірі із-за особливостей територіального розвитку, спадщини колишнього союзу і перехідного періоду, що дуже затягнувся. Лише держава через свої інструменти і механізми може усунути бар'єри, що присутні на ринку для розвитку як всіх галузей, так і окремих сфер діяльності. При цьому сама система не повинна бути неподоланим бар'єром.

З одного боку, із-за великої території (одна з найбільших країн Європи) в Україні доцільно управління вибудовувати через єдині вертикалі макрорівня: закони, нормативні акти, господарську політику, стратегію розвитку країни. З іншого – потрібно переходити на територіальне управління і вибудовувати

управління на регіональному рівні в рамках загальної стратегії державного розвитку. Цей процес повинен бути законодавчо забезпечений. Тому необхідні закони про регулювання національної економіки, зокрема системи державних закупівель, що гармонізовані з європейським законодавством, оскільки це вимога СОТ та ЄС, з оцінкою впливу на неї логістичної складової нового типу.

Однією із основних цілей держави є створення умов і механізмів для спрямування інновацій в наскрізний логістичний потік. З цією метою необхідно створити сукупність передумов (методів і інструментів державного регулювання, механізмів їх реалізації). В протилежному випадку нічого не вийде. Держава не може керувати, якщо відсутня керованість системи. А систему цю не можна зробити ефективною без врахування впливу логістичної складової.

Викладена концепція повинна реалізовуватися через інструментарій економічної, в першу чергу промислової, політики, яка регулює наскрізний матеріальний потік в національній економіці і, яка здійснює першорядний вплив на його функціонування. Логістика при цьому впливає на промислову, інвестиційну та інноваційну політику, територіальне управління, на систему державного управління в цілому.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. *Демина И.* Логистика государственного хозяйствования // Риск (Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция). – 2004/ – № 4
2. *Золотов В.В., Федорова Н.Н.* Методика оценки эффективности организационных структур управления // Консультант директора. – 1999, № 2. – С. 2-8.
3. *Киселёва Н.А.* Использование государственного заказа в развитии национальной экономики // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – № 4.
4. *Сіменко І.В.* Якість організаційної структури управління суб'єктом господарювання: аспекти і параметри оцінки // Актуальні проблеми економіки. – 2009, – № 12
5. *Смирчинський В.В.* Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретико-правовий та методологічний аспект: Монографія. – Тернопіль: Карт-блан. – 2004. – 390 с
6. *Степанов В.И.* Эволюция и современное состояние государственных закупок в России // Риск (Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция). – 2007. – № 4
7. *Череп А.В., Валентирова О.М.* Актуальні проблеми системи державних закупівель та напрями їх усунення // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – № 8