

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 4, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

*О. О. Підмогильний,  
аспірант Класичного приватного університету, м. Запоріжжя, начальник відділу контролю у сфері державних закупівель КРУ в  
Запорізькій області*

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ШЛЯХІВ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ТОРГІВ ЯК МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано шляхи та проблемні питання впровадження електронних державних закупівель в Україні з  
врахуванням міжнародного досвіду.*

*In the article ways and problem questions of introduction of the electronic public purchasing are analysed in Ukraine taking into  
account international experience.*

**Ключові слова:** електронні закупівлі, автоматизована система, веб-сайт, фінансування, технічне оснащення, кадровий потенціал, конфіденційність.

**Keywords:** electronic purchases, CAS, web site, financing, technical rigging, skilled potential, confidentiality.

**Вступ.** Основним завданням реалізації державної політики у сфері прок'юременту є створення дієвої, єдиної, збалансованої системи, що зможе забезпечити подолання кризових явищ, прозорість, відкритість, конкурентність, що в кінцевому випадку призведе до максимальної ефективності та економності витрачання державних коштів замовниками торгів.

Розвиток системи державних закупівель нерозривно пов'язаний з запровадженням сучасних інформаційних технологій. Отже, автоматизація процесів державних торгів повинна стати кроком вдосконалення механізмів здійснення закупівель за державні кошти, що передбачить впровадження в Україні системи електронних державних закупівель - процесу здійснення замовниками та учасниками торгів процедур закупівель за допомогою єдиної, державної, спеціалізованої інформаційної системи в мережі Інтернет в режимі on-line з використанням електронного документообігу, електронного цифрового підпису або відповідного сертифікованого ключа.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженню різних аспектів системи державних закупівель присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Але в їх працях практично не приділяється увага системі застосування електронних закупівель.

Проте, при висвітленні цих питань має місце недостатній рівень розробленості в літературі і нормативних документах проблеми впровадження в Україні електронних державних закупівель, а також практична значущість цієї проблеми для ефективного та економного витрачання державних коштів.

**Постановка задачі** – метою статті є дослідження перспектив електронних закупівель в Україні, аналіз зарубіжного досвіду застосування електронних закупівель в розвинутих країнах Європи та світу, визначення шляхів та проблемних питань впровадження електронних державних закупівель в Україні.

**Результати.** Автоматизація процесів державних закупівель набула широкого використання в багатьох країнах Європи та світу.

У США, наприклад, електронна система торгів функціонує з 1998 року. Першочергово ця система вирішувала завдання військових (закупівля озброєння, предметів матеріально - технічного забезпечення військ), що дало змогу країні суттєво скоротити адміністративні витрати.

Найбільших успіхів досягли у цій сфері – Данія, Норвегія, Ірландія, Австралія, Канада, Мексика, Швеція. За даними експертів, завдяки електронним закупівлям можна досягнути економії бюджетних коштів на 10-15%, при цьому скоротивши терміни та витрати на проведення процедур закупівель, істотно знизивши рівень корупції [1]. Останніми роками система електронних торгів набула широкого розповсюдження й у деяких країнах пострадянського простору – Росії, Білорусі, Казахстані.

Як свідчить досвід європейських країн створення системи електронних торгів дозволяє суттєво зменшити витрати державних коштів замовниками торгів на придбання предметів закупівлі, організацію та проведення закупівельного процесу; дає змогу безперешкодного, щодобового он-лайн доступу до інформації всіх зацікавлених осіб; забезпечує відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; скорочує паперовий документообіг у цій сфері; створює рівний доступ до накопичуваної інформації та рівні умови конкуренції між постачальниками; полегшує роботу контролюючих та правоохоронних органів; попереджує зловживання та корупційні прояви у сфері державних закупівель, тощо.

Основними принципами, на яких повинна будуватись система електронних державних закупівель, є:

- максимальна доступність та прозорість для всіх без винятку категорій системи;
- надання послуг у режимі он-лайн цілодобово;
- єдині вимоги до технічних стандартів;
- конфіденційність та інформаційна безпека;
- контроль та встановлення відповідальності за недотримання вимог законодавства у сфері електронних торгів.

Запровадження таких закупівель в Україні є одним із найскладніших механізмів регулювання сфери прок'юременту, потребує часу для підготовки відповідних змін до чинного законодавства щодо державних закупівель, законодавства щодо електронного документообігу, суттєвого поліпшення технічної спроможності замовників, уповноваженого органу, контролюючих та правоохоронних органів, проведення зазначеними організаціями профілактичної та масової навчально-роз'яснювальної роботи, тощо.

Причому, в Україні для запровадження та сталого функціонування зазначеного механізму наразі більше негативних, аніж позитивних моментів.

Так, на введення у країні системи електронної торгівлі мають негативний вплив: недосконале законодавство; значний рівень корумпованості сфери прок'юременту; надмірна політизованість системи державних закупівель; незадовільне матеріально-технічне забезпечення, насамперед, замовників торгів (бюджетних установ та організацій, суб'єктів господарювання державного сектору економіки). Крім того, попри все, залишається незначною й відсоткова кількість користувачів Інтернету в Україні та їх інформаційно-технологічна обізнаність та комп'ютерна грамотність.

Зокрема, її втілення в життя потрібно вирішувати наступними шляхами:

1) *Реформування нормативно – правового забезпечення сфери державних закупівель шляхом внесення до неї норм, що стосуються регулювання електронних закупівель.*

В Україні ситуація у цій сфері є досить неоднозначною – у Законі України „Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 № 2289-VI [2] немає жодного посилання на можливість здійснення електронних закупівель, хоча існуючі протягом 2006-2010 років норми законодавства щодо можливості здійснення електронних закупівель теж не стали реальністю та мали лише декларативний характер [3, 4, 5].

Отже, по – перше, є необхідним нормативно забезпечити існування механізму електронних закупівель шляхом визначення його терміну в Законі України «Про здійснення державних закупівель».

По-друге, законодавчих змін потребує не лише основний закон, що регулює державні закупівлі. Законодавчо окремими нормативними актами потрібно визначити й механізми функціонування електронного документообігу, застосування цифрового підпису та режиму доступу, захист інформації в інформаційно – телекомунікаційних технологіях, контроль та відповідальність за електронними закупівлями.

Прийняття та реалізація зазначених актів сприятиме удосконаленню законодавства за питань державних закупівель та дозволить скоротити адміністративні видатки на здійснення державних закупівель.

Такі заходи необхідно здійснити вже сьогодні, підготувавши належне підґрунтя для основних етапів впровадження системи електронних торгів.

Крім того, автор не погоджується з деякими науковими та практичними діячами, що вважають що дані нормативно-правові акти потрібно копіювати із законодавства Європейського співтовариства. Справа у тому, що враховуючи позитивний світовий досвід регулювання торгів за допомогою інформаційних технологій, Україні потрібно привнести у цю сферу так званий «власний колорит» - рівень та масштаби корупційних проявів у держзакупівлях, стан економіки, недостатність технічного оснащення, хронічне недофінансування бюджетів усіх рівнів, відсутність якісного кадрового потенціалу.

*2) Цільова державна підтримка, що направлена на поліпшення технічного оснащення замовників торгів, контролюючих та правоохоронних органів.*

Звичайно ж фінансування такого серйозного проекту потребує й значного впливання грошових коштів. У цьому випадку є два напрямлення поповнення втрат на створення системи електронних торгів:

- виключно за рахунок коштів державного бюджету України;

- за рахунок співфінансування: кошти державного бюджету та доходи від учасників, замовників та постачальників торгів за надання відповідних послуг (реєстрація у системі, здійснення торгів, користування послугами веб-порталу, оплата за методологічну допомогу, фіксовані збори).

Звичайно ж, перший варіант фінансування системи є більш пріоритетним та реальним. Проте, уряди ряду цілком фінансово могутніх європейських країн (Болгарія, Чехія, Естонія, Фінляндія, Угорщина, Ісландія, Мальта) практично не виділяють на зазначену сферу бюджетних коштів через неважливість, на їх думку, існування системи електронних закупівель.

Ось тут виникає ще одна проблема – поточна фінансова неспроможність впровадження системи. Так, враховуючи підготовку України до проведення Євро – 2012 левова частка державної скарбниці направляється на фінансування зазначених заходів (в тому числі за рахунок ігнорування соціальних витрат). Тому, сподіватись на допомогу державного бюджету щодо створення автоматизованої системи електронних торгів є нереальним, щонайменше, до 1 січня 2013 року, а в умовах фінансової кризи коштів учасників, замовників та постачальників процедур закупівель не вистачить, навіть, на підготовчий етап впровадження системи.

*3) Створення веб-сайту та єдиної автоматизованої системи, використання інтернет – технологій для забезпечення діяльності системи.*

На теперішній час серйозними перепонами щодо інформаційного забезпечення державою закупівель в Україні є те, що вимоги Закону щодо оприлюднення інформації є надзвичайно жорсткими, невиправданими, обтяжливими і надмірними, що створює значні технічні труднощі як для замовників, так і для веб-порталу державних закупівель Міністерства економіки України, що зумовлює часто неналежне виконання замовниками їх вимог, а законодавство України щодо електронних процесів, документообігу, торгівлі перебуває в зародковому стані та є недостатнім для впровадження електронних державних закупівель.

Крім того, для більшості соціуму вже не є таємницею, що веб – сайт Міністерства економіки України працює неефективно, не забезпечує вільний, безперешкодний та безоплатний доступ всіх учасників процесу торгів, а вимоги статті 10 Закону «Про здійснення державних закупівель» щодо оприлюднення значної кількості документації конкурсних торгів є обтяжуючими для замовників торгів.

Отже, спробуємо спрогнозувати ідеальний варіант веб-порталу державних закупівель для України – це єдина державна інформаційна система, що надає послуги учасникам, замовникам торгів, громадськості, засобам масової інформації, контролюючим та правоохоронним органам, іншим фізичним та юридичним особам щодо надання послуг в галузі електронних державних закупівель.

Веб-портал повинен забезпечити:

- реєстрацію всіх учасників держзакупівельного процесу;

- планування стадій державних закупівель;

- збір, зберігання, консолідацію та оприлюднення інформацію про закупівлі;

- проведення безпосередньо самих процедур електронних торгів;

- формування та ведення статистичних баз даних закупівель;

- складання та оприлюднення звітності у сфері прок'юременту;

- проведення організаційної, методологічної роботи, надання роз'яснень щодо здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

При цьому, при впровадженні системи електронних закупівель на початковому етапі з метою підвищення ефективності та прозорості держзакупівель за допомогою інформаційних технологій паперові та електронні версії документів повинні існувати одночасно.

Так, у США федеральні агентства зобов'язані опубліковувати оголошення про торги в Commerce Business Daily, а електронну версію – в Інтернеті.

В Мексиці офіційні оголошення про торги публікуються в Federal Official Gazette та в Compranet, на веб-сайті, що присвячений прок'юременту.

В Австралії створений спеціалізований підрозділ - Department of Contract and Management Services (CAMS), що оприлюднює в інформаційній мережі всю інформацію про держзакупівлі.

У Аргентині, Канаді, Колумбії, Кореї оголошення про держторги одночасно оприлюднюються як в паперових виданнях, так і в Інтернеті.

Водночас, система електронних торгів потребує також поліпшення матеріально-технічного забезпечення як замовників і учасників, так і інших суб'єктів цього процесу задля чого потрібні значні внутрішні та зовнішні інвестиції.

*4) Проведення роз'яснювальної та методологічної діяльності, підготовка якісного, дієвого кадрового резерву для сфери здійснення електронних закупівель.*

Запорукою успіху будь-якого нововведення, передусім, є проведена рекламна компанія. Отже, при впровадженні в Україні системи електронних закупівель на Уповноважений орган полягає обов'язок поширення її основних засад серед свих суб'єктів торговельного процесу, надання ним відповідних роз'яснень, створення баз даних, видання посібників, підручників, довідкового матеріалу, тощо. Нещодавній негативний досвід впровадження в Україні електронної податкової звітності та вантажно-митних декларацій наглядно підтвердив що аксіому.

Задля цього вкрай необхідно до моменту початку впровадження створити відповідний кадровий ресурс, що й зараз у всій системі держтендерів заслуговує на ліпше.

Автор вважає, що для цього необхідно розглядати закупівлі, як самостійну, профільну, професійну функцію, визначити окрему посаду – «спеціаліст у галузі електронних закупівель», в рамках підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників державних підприємств через систему вищих навчальних закладів створити умови для постійного навчання та навчальні програми з питань електронних державних закупівель, охарактеризувати вимоги до кваліфікації та сертифікації для призначення на посади, пов'язані із електронними закупівлями.

*5) Створення ефективною безпеки та конфіденційності при застосуванні електронних закупівель.*

Функціонування системи електронних закупівель неможливо без створення умов безпеки та конфіденційності при їх проведенні. Отже, крім законодавчого закріплення основних елементів для проведення електронних процедур закупівлі – цифрового підпису та ключа доступу, потрібно визначити й механізми їх застосування, реєстрації та захисту. Так, за даними Інтернет-видань наразі в Україні лише 10 000 зареєстрованих ключів доступу, що є недостатньо [6].

Разом з тим, ще й необхідно визначити державний орган, що забезпечить захист інформаційної безпеки при застосуванні електронних торгів. Ці функції можна покласти на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, основним завданням якої є участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, криптографічного та технічного захисту інформації [7].

*6) Визначення та встановлення відповідальності посадових осіб за недотримання норм інформаційного забезпечення державних закупівель.*

За останні три роки внаслідок застосування державою цілої низки превентивних заходів у цій сфері суттєво зріс рівень конкуренції, відновлено довіру учасників торгів, полегшено діяльність комітетів з конкурсних торгів, надана можливість брати активну участь у процедурах торгів громадськості, тощо. Так, протягом 2008-2010 років частка конкурсних процедур у загальній структурі закупівель державним коштом у кількісному вираженні зростає з 91,2 до 97,6%, а у вартісному – з 52 до 71,9 відсотка.

Проте, результати діяльності Державної контрольно-ревізійної служби в Україні в 2010 році встановили порушень вимог законодавства про державні закупівлі на загальну суму понад 14 млрд. грн. [8].

Таким чином, необхідно визначити перелік контролюючих та правоохоронних органів, що здійснюють нагляд (контроль) у сфері державних електронних закупівель, забезпечити їм вільний доступ до всіх баз даних автоматизованої системи, розробити засади взаємодії та координації, визначити міру відповідальності за порушення законодавства при здійсненні електронних закупівель (в тому числі кримінальну – для фізичних та матеріальну – для юридичних осіб).

#### Висновки

На думку автора, впровадження системи електронних закупівель, призведе до наступних позитивних наслідків у сфері державного регулювання тендерних торгів:

- забезпечити прозору та вільну конкуренцію у сфері державних закупівель, суттєво обмежити корупційні схеми, прояви та зловживання;
- підвищить ефективність використання грошових коштів замовниками торгів;
- усуне прояви зайвої бюрократії;
- дасть змогу використовувати спеціалізовані інструменти та спеціалізований персонал для закупівель, уникати помилок під час проведення торгів;
- посилить публічний контроль з використанням засобів масової інформації, медіа-простору та інформаційної мережі в системі Інтернет.

Крім того, постійне оприлюднення інформації в Інтернет полегшить роботу контролюючих органів та приверне увагу громадськості, роблячи при цьому систему більш прозорою та відкритою.

#### Література

1. Панышин Б.Н. Государственные закупки – стержневой проект «электронного правительства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bsu.by>.
2. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 № 274 „Про затвердження Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 № 921 „Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Присяжнюк А. Онлайн-торгов.net [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.times.liga.net/articles/g012301.html>.
7. Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23.02.2006 № 3475-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Результати контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>.

*Стаття надійшла до редакції 6 квітня 2011 року.*



ТОВ "ДКС Центр"