

УДК 004:35.073.53

**МІНЯЙЛО Вікторія**, аспірант кафедри фінансового аналізу  
і контролю КНТЕУ

## **ОРГАНІЗАЦІЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

*Розглянуто основні напрями електронних державних закупівель як складової програми "Електронного уряду". Досліджено зарубіжний досвід використання системи електронних закупівель, а також етапи створення механізму електронних державних закупівель в Україні. Запропоновано шляхи удосконалення інформаційної системи державних закупівель в Україні.*

*Ключові слова:* державні закупівлі, електронні інформаційні системи, електронний уряд, інформаційні технології, конкурсна документація, електронний документооборот.

**У** світовій закупівельній практиці сучасні інформаційні технології застосовуються більш активно, ніж в Україні. Одним із перспективних напрямів розвитку ринку державних закупівель Європейського Союзу є застосування електронних державних закупівель. Впровадження інформаційних технологій спричиняє кардинальні реформи державних інституцій, підвищується їх ефективність і, як наслідок, збільшується значимість.

Окремі аспекти впровадження і функціонування інформаційних технологій в організації державних закупівель знайшли відображення в працях вітчизняних і російських науковців, зокрема Н. Ткаченко, В. Смирчинського, О. Овсянюк-Бердадіної, К. Кузнецова, С. Дашкова [1–5] та ін. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання законодавчого забезпечення електронних закупівель, спеціальних електронних програм і систем, основних напрямів впровадження електронних державних закупівель та їх практичного використання.

Метою статті є дослідження особливостей впровадження інформаційних технологій організації державних закупівель у діяльність вітчизняних установ, виявлення факторів, що ускладнюють процес здійснення електронних державних закупівель, а також вивчення досвіду країн ЄС, можливостей і перспектив його впровадження в Україні.

Інституційною основою щодо розбудови інформаційних технологій у сфері державних закупівель є досить широке правове поле. Насамперед це Закони України "Про інформацію", "Про Національну програму Інформатизації", "Про електронні документи та електронний

документообіг", "Про електронний цифровий підпис", "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки". Проаналізувавши законодавчу базу щодо інформаційних технологій у сфері державних закупівель, слід зауважити, що подальші удосконалення доцільно здійснювати шляхом: підготовки законопроекту з внесенням відповідних змін до здійснення електронних державних закупівель; здійснення заходів щодо створення загальнодержавної інформаційної системи; істотного підвищення рівня доступу населення до державних інформаційних ресурсів і систем надання послуг через глобальну інформаційну мережу Інтернет; розробки і впровадження національних стандартів щодо криптографічного захисту інформації й електронного цифрового підпису.

Законом України "Про електронний цифровий підпис" та Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності" визначено вимоги до застосування електронного цифрового підпису. Відповідно до Закону електронний цифровий підпис застосовується лише за умови використання надійних засобів електронного цифрового підпису, що повинно підтверджуватись сертифікатом відповідності або позитивним висновком за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації, отриманим на ці засоби від спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері криптографічного захисту інформації, та наявності посиленних сертифікатів відкритих ключів у своїх працівників, відповідальних за підпис. Таким чином, впровадження замовниками торгів власних інформаційних систем у мережі Інтернет практично неможливе, оскільки пов'язане зі значними фінансовими витратами на підготовку фахівців, технічне забезпечення, отримання відповідних сертифікатів, висновків тощо, що суперечить меті Закону України "Про здійснення державних закупівель" – досягненню оптимального і раціонального використання державних коштів. Отже, електронний цифровий підпис на сьогодні при здійсненні закупівель за державні кошти практично не застосовується і обмежується використанням його при поданні податкової звітності та при електронних банківських розрахунках. Здійснення електронних державних закупівель у режимі "он-лайн" за сучасних умов в Україні неможливе і може розглядатися як рекламна перспектива.

Електронний уряд як форма організації державного управління за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних пос-

луг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі). Необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх. До основних напрямів електронних державних закупівель як складової програми "Електронного уряду", можна віднести [6, с. 25]: *по-перше*, розробку та впровадження найбільш прийнятної рішення щодо переведення в електронну форму державних закупівель через національні торги; *по-друге*, розробку електронного майданчика – інформаційної торговельної системи для забезпечення проведення електронних реверсивних аукціонів, підключеної до мережі Інтернет та акредитованої Уповноваженим органом; *по-третє*, розробку найбільш прийнятної моделі документообороту з метою підвищення ефективності прийняття рішень про оприлюднення державних закупівель, підготовку конкурсної документації, отримання пропозицій та їх оцінку, укладання угоди, звітування, що надасть можливість безпечно обробляти інформацію та обмінюватися електронними документами.

Таким чином, впровадження електронних державних закупівель зменшить витрати на друк, зберігання і транспортування документів, час обробки інформації, забезпечить прозорість адміністративних процедур, сприятиме усуненню дублювання робіт, прискоренню процесів торгів та ін. Слід зазначити, що з 2008 р. оголошення та результати торгів, розміщені у друкованому виданні інформаційного бюлетеня "Вісник державних закупівель", у повному обсязі представлені на веб-порталі з питань державних закупівель, створеному з метою підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог чинного законодавства України у сфері державних закупівель. Він призначений для замовників закупівель, надає спеціальні функції для органів державного нагляду, контролю та координації у сфері закупівель, забезпечує веб-інтерфейс, за допомогою якого користувачі мають доступ до необхідної їм інформації [7].

При впровадженні в Україні електронних державних закупівель необхідно враховувати [1, с. 192]: рівень електронного документообороту в країні; стабільність норм законодавства про державні закупівлі; високий рівень захисту та технічної оснащеності робочих місць фахівців для здійснення державних закупівель; кваліфікацію фахівців з державних закупівель щодо користування електронними технологіями. Поетапний розвиток електронного урядування охарактеризовано у *табл. 1* [8]. Можна зробити висновок, що рівень електронного урядування в Україні знаходиться на додатковому етапі і є недостатнім для запровадження електронних державних закупівель.

Таблиця 1

**Рівень розвитку електронного уряду**

Етап	Характеристика
Початковий	Присутність уряду в Інтернеті забезпечено у вигляді офіційних сайтів, які не пов'язані між собою. Інформація тільки основна, обмежена і рідко оновлюється
Додатковий	Змістовне накопичення та оновлення інформації
Інтерактивний	Користувачі сайтів можуть отримувати форми документів, контактувати з чиновниками, здійснювати запити і домовлятися про ділові зустрічі
Трансакційний	Користувачі можуть проводити фінансові операції в он-лайн режимі
Цілісний	Повна інтеграція представлених в Інтернеті функцій і послуг усіх урядових організацій

Однак деякі кроки у запровадженні електронного урядування було зроблено. Впровадженням у рамках Стратегії розвитку системи державних закупівель на 2005–2010 роки передбачалося: створення Національної програми інформатизації засобів автоматизації та електронної підготовки документації по державних закупівлях (автоматизовані місця секретаря (члена) комітету з конкурсних торгів), підготовку і впровадження пілотної системи електронних торгів (у тому числі у рамках реалізації відповідних проектів міжнародної технічної допомоги, зокрема "Україна через Інтернет"), створення електронної системи інформаційної взаємодії і моніторингу (зокрема оперативного моніторингу поточних закупівель, статистичного моніторингу на основі державної статистичної звітності про закупівлі). Реалізація значної частини заходів загальмована, що зумовлено низкою чинників (табл. 2).

Таблиця 2

**Фактори, які ускладнюють створення системи електронних державних закупівель в Україні**

Фактор	Характеристика	Суть проблеми	Наслідки
Інститути	Неспроможність інститутів	Відсутність синергії органів державного управління. Неефективне планування, нечіткі цілі	Перевитрати державних коштів. Неефективність системи державних закупівель
Людські ресурси	Недостатність кваліфікованих кадрів	Нестача кваліфікованого персоналу, недостатня професійна підготовка	Недостатня забезпеченість проектів
Фінансування	Нестабільне фінансування	Недооцінка витрат та недостатнє фінансове забезпечення	Незавершеність проектів, проблеми з впровадженням
Рівень використання інформаційних технологій	Повільне реагування на зміни в інформаційно-технологічному середовищі	Обмеженість програмного забезпечення	Незів'язність інформаційних систем, неефективна закупівля програмного забезпечення

Запровадження електронних державних закупівель у 2007 р. в Україні було недоцільним, оскільки рівень електронного уряду був недостатній, норми законодавства про державні закупівлі нестабільні, рівень технічної оснащеності робочих місць фахівців із державних закупівель характеризувалися на середньому та низькому рівнях [1, с. 193].

Першим кроком із запровадження електронних державних закупівель в Україні стало створення інформаційної системи у мережі Інтернет, якою користуються розпорядники державних коштів для розміщення інформації про державні закупівлі. Ця система повинна відповідати таким вимогам: мати власний регламент, що визначає порядок функціонування системи; забезпечувати підтримку багатомовності; мати комплексну систему захисту інформації; мати зручний та функціональний інтерфейс користувача; використовувати засоби технічного захисту інформації, які мають експертні висновки Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ; забезпечувати збирання, накопичення, передачу та обробку інформації щодо державних закупівель замовників з усіх адміністративно-територіальних одиниць України; відповідати вимогам законодавства щодо захисту державної інформації; надавати можливість здійснення електронних державних закупівель у режимі он-лайн відповідно до вимог Закону.

Головною проблемою є відсутність визнання інформаційної системи на законодавчому рівні. Вимога законодавства щодо наявності атестату відповідності інформаційної системи комплексному захисту інформації себе не виправдала. Окремі державні органи, які контролюють сферу державних закупівель (Державна казначейська служба України, Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна фінансова інспекція України, Державна служба статистики України), повинні бути зацікавлені у її створенні та діловій співпраці між собою, оскільки це дозволить отримувати оперативну інформацію про хід торгів, здійснювати моніторинг і аналіз закупівель. Після прийняття Закону України "Про здійснення державних закупівель" у 2010 р. жодна зі згаданих вище установ не виявила ініціативи і не надала пропозицій щодо створення електронних торгів. Зацікавленість у цій діяльності виявляють лише комерційні структури. В Україні функціонує п'ять порталів незалежних консультантів у сфері закупівель, які надають достовірну та оперативну нормативно-правову, довідкову, аналітичну, консультаційну, моніторингову інформацію про державні закупівлі за тематичними напрямками.

Створення механізму електронних державних закупівель в Україні досить працездатний і довготривалий процес, який потребує поетапної роботи, а саме:

- погодження та визначення на законодавчому рівні відповідальних за визнання інформаційної системи у мережі Інтернет;
- державне забезпечення і підтримка загальнодоступності електронної інформації;

- створення електронних реєстрів постачальників, договорів, недобросовісних учасників;
- об'єднання електронної інформації про державні закупівлі в єдину загальнодоступну базу даних;
- створення підсистеми електронного документообороту для організації та здійснення державних закупівель.

При розробці електронних державних закупівель важливо насамперед впровадити ІКТ в органах влади. Інформаційна система повинна забезпечуватися інформацією розпорядників державних коштів (має містити річні плани державних закупівель; оголошення щодо змін у річних планах державних закупівель; оголошення про заплановану закупівлю чи про проведення попередньої кваліфікації; запит цінових пропозицій; протоколи розкриття конкурсних пропозицій; протоколи оцінки пропозицій; звіти про результати здійснення процедури закупівлі та додатки до них) та органів державного нагляду, контролю та координації у сфері державних закупівель (зокрема бази даних договорів, замовників, постачальників, недобросовісних постачальників, реєстр скарг, гаряча лінія; статистика ринку державних закупівель та правопорушень у сфері закупівель; моніторинг цін).

Для розв'язання проблеми щодо визнання інформаційних систем доцільно створити державну комісію з представників спеціально уповноваженого органу, Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ та Департаменту з питань зв'язку та інформатизації. Наступним етапом пропонується доповнення інформаційної системи маркетинговим інформаційним центром та електронним торговельним майданчиком, які стануть елементами єдиної інформаційної системи і надаватимуть максимально повну інформацію про пропозицію товарів, робіт і послуг з можливістю їх постійного оновлення, що повинно стати інструментом для інформаційного обміну між суб'єктами ринку державних закупівель [1, с. 198].

Окремими європейськими країнами (Данія, Франція, Швеція, Німеччина, Нідерланди тощо) практикуються такі форми електронних державних закупівель:

- електронний ринковий майданчик, де відбувається обмін інформацією між посередником і продавцем. Електронні каталоги, що містять детальну інформацію на веб-сторінках постачальників про товари, послуги і роботи з можливістю розповсюдження її електронною поштою;
- електронні системи інформування ринку про торги, що містять інформацію про угоди між замовниками та учасниками торгів;
- електронні аукціони, що є форматом електронних закупівель, при якому допускається зменшення цін постачальників.

Уряд Швеції вже пересвідчився, що при переході на електронну систему закупівель економія коштів становить 50 %. Система виявилася настільки ефективною, що нині державними установами Швеції близько 95 % закупівель проводиться через електронні канали.

Завершальним етапом є повна інтеграція представлених у Інтернеті функцій і послуг банків та урядових організацій, які здійснюють нагляд, контроль та організацію державних закупівель.

До факторів, що свідчитимуть про підвищення ефективності електронних торгів, слід віднести такі: підвищення оперативності проведення закупівель методом котирувань; скорочення операційних витрат на організацію конкурсів; економія бюджетних коштів за рахунок об'єднання заявок і оптових закупівель; скорочення помилок при організації закупівель за рахунок доступності інформації експертам; взаємодія між регіональними контрольно-ревізійними управліннями та правоохоронними органами щодо протидії незаконній діяльності під час закупівель; усунення збоїв у системі закупівель за рахунок оперативної і постійної взаємодії з постачальниками [9, с. 138].

Слід зауважити, що електронні державні закупівлі мають і недоліки, зокрема: початкові додаткові витрати замовника на закупівлю комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, використання електронних технологій, їх адміністрування та постійну підтримку; небезпека в електронному просторі, пов'язана із комп'ютерними правопорушеннями та появою кіберзлочинів. Отже, організація цього напрямку електронного урядування потребує серйозної підготовчої роботи.

При запровадженні електронної системи державних закупівель в Україні доцільно використовувати зарубіжний досвід, адже її створення як інноваційного засобу державного підприємництва – справа досить трудомістка і тривала, потребує ретельного планування з чітким визначенням послідовності етапів. Перший із них – публікація в Інтернеті оголошень про конкурсні торги і конкурсну документацію. Це приносить цілком відчутну практичну користь, зокрема розширює коло учасників торгів, дозволяє замовникам ознайомитись із аналогічними процедурами закупівлі в інших подібних організаціях, забезпечує прозорість та відкритість інформації для зацікавлених осіб тощо.

Для оцінювання, моніторингу та порівняння поточного стану впровадження електронного урядування у різних країнах використовується показник електронної готовності. Зокрема він оцінює індекс стану веб-ресурсів, через які надаються інформаційні та інші послуги в електронному вигляді; індекс стану телекомунікаційної інфраструктури – відносну кількість користувачів Інтернету, кількість персональних комп'ютерів, телефонних ліній тощо; індекс освіти, наукового і культурного рівня громадян. За цим показником, як свідчать дані ООН [10], у 2008 р. першу десятку очолили північні країни Західної Європи, а

також США, Австралія. Україна відкриває п'ятий десяток, випереджаючи всі країни СНД, а також середнє значення для 192 країн – членів ООН, що складає 0.4514. Нижче розташувалися світові лідери індустрії інформаційних технологій – Китай та Індія, що пояснюється залежністю цього показника від чисельності населення.

Слід зазначити, що законодавча регламентація відповідних процедур в Україні спрямована на досягнення їх прозорості й ефективності, насамперед щодо використання державних коштів. Водночас часті зміни до нормативно-правових актів державних закупівель створюють складнощі щодо виконання процедури закупівель. Один зі способів подолання цієї суперечності між необхідністю забезпечення прозорості, з одного боку, та оперативності та значних обсягів закупівель, з іншого, – автоматизація основних етапів і процедур процесу закупівель. Оскільки ці процедури для різних замовників здійснюються за обов'язковими правилами та можуть бути уніфіковані, розробка і впровадження типової інформаційно-аналітичної системи для автоматизації процесів закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти сприяють суттєвому скороченню строків, зменшенню трудомісткості й обсягів витрат на виконання цього важливого завдання як на рівні окремих органів державної влади, так і в цілому в державі.

Отже, електронні торги – це інноваційний захід сучасної системи державних закупівель, тобто нова логістична форма продажу товарів, робіт і послуг державним замовникам. Створення системи електронних державних закупівель забезпечить максимальну їх відкритість й оптимізує державні витрати через мінімізацію вартості і скорочення строків постачань, підвищення рівнів якості та надійності виконання умов укладання контрактів.

Рівень електронного уряду в Україні можна охарактеризувати як недостатній для запровадження електронних державних закупівель. Така тенденція виникла внаслідок неспроможності інститутів до інтеграції в "Електронний уряд", а також через недостатність людських ресурсів, нестабільне фінансування та повільне реагування на зміни в інформаційно-технологічному середовищі. Створення і комплексна підтримка системи "Електронний уряд" дозволить широко використовувати інформаційні технології в управлінні державними закупівлями, сформувати єдиний механізм міжвідомчої координації реалізації держзакупівель і проектів створення державних інформаційних систем і ресурсів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ткаченко Н. Б.* Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. — К. : Книга, 2007. — С. 192.



2. *Смиринський В.* Інноваційність електронної торгівлі у логістичній системі державних закупівель України / В. Смиринський // Проблеми науки. — 2007. — № 11. — С. 32.
3. *Овсянюк-Бердадіна О. Ф.* Напрями вдосконалення елементів процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна // Інформаційно-аналітичний бюлетень. — К., 2009. — № 5 (59).
4. *Кузнецов К. В.* Прокьюремент: тендери, конкурси, конкурентные закупки / К. В. Кузнецов. — М., 2005. — 227 с.
5. *Дашков С. Б.* Управление муниципальными закупками : учеб. пособие / С. Б. Дашков [и др.] ; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации. — М. : АНХ, 2009. — 660 с.
6. *Інформаційно-комунікаційні технології на державному рівні* // Інформаційно-аналітичний бюлетень "Державні закупівлі України". — 2004. — № 7.
7. *Державні закупівлі* : офіційний загальнодержавний веб-портал. — Режим доступу : <http://tender.me.gov.ua/>.
8. *Benchmarking E-government A Global Perspective.* — Way of access : <http://unpan1.un.org/> (мережа керівництва з боку громадськості Організації Об'єднаних Націй).
9. *Дишкант О.* Теоретико-організаційні засади фінансового контролю державних закупівель / О. Дишкант // Світ фінансів. — 2011. — № 4. — С. 128-139.
10. *Un E-Government Survey 2008 : From E-Government to Connected Governance* / Dep. of economic and Social Affairs Div. for Publ. Administration and Development Management. — New York : United Nations, 2008. — 264 p. — Way of access : <http://unpan1.un.org/> (мережа керівництва з боку громадськості Організації Об'єднаних Націй).

*Стаття надійшла до редакції 28.10.2011.*

**Миняйло В.** *Организация электронных государственных закупок.* Рассмотрены основные направления электронных государственных закупок как составляющей программы "Электронного правительства". Исследован зарубежный опыт использования системы электронных закупок, а также этапы создания механизма электронных государственных закупок в Украине. Предложены пути совершенствования информационной системы государственных закупок в Украине.

*Ключевые слова:* государственные закупки, электронные информационные системы, электронное правительство, информационные технологии, конкурсная документация, электронный документооборот.

**Minyailo V.** *Organization of electronic state purchases.* Basic directions of the electronic public purchasing are considered as a component of the program "the electronic government". Foreign experience of the use of the system of electronic purchases and stages of creation of mechanism of the electronic public purchasing in Ukraine are investigated. The ways of improvement of the informative system of the public purchasing in Ukraine are offered.

*Key words:* public purchases, electronic informational systems, electronic government, informational technologies, competitive documents, electronic document flow.