

УДК 351.72

Н. В. Кулак, здобувач,
Академія муніципального управління

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСУ ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сучасний стан і перспективи впровадження системи електронних держзакупівель у бюджетну галузь української економіки. Досліджено основні тенденції діяльності держави та суспільства в процесі реформування бюджетної сфери. Здійснено аналіз законодавчих тенденцій галузі державних закупівель, а також основних положень Закону України “Про здійснення державних закупівель” [1].

Ключові слова: електронні торги; державне регулювання; бюджетна сфера.

The article provides an overview of the current state and prospects of the introduction of e-procurement in the public sector of the Ukrainian economy. The main trends of the state and society in the process of reforming the public sector. Legislative trends analyzed public procurement. The analysis of the Law of Ukraine “On Public Procurement”.

Key words: *electronic auctions; government regulation; public sector.*

Постановка проблеми. У сучасній економіці державні закупівлі – обов’язковий елемент управління державними фінансами, вони не лише забезпечують суспільні потреби, але й виконують функції державного регулювання економіки.

Оскільки державні закупівлі займають значне місце у витратній частині бюджету країни, то питання оптимізації бюджетних витрат системи державних замовлень і закупівель україн актуальні. При цьому завдання оптимізації бюджетних видатків – підвищити ефективність (результативність) витрачання коштів бюджетів усіх рівнів, покращити керованість фінансовими потоками, запобігти неконтрольованому зростанню витрат і скороченню витрат бюджету.

Недосконалість системи держзакупівель стає причиною низького рівня ефективності використання бюджетних коштів і результативності заходів у галузі державного управління. Застосування інформаційних і комунікаційних технологій у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) дає змогу усувати наявні недоліки. Впровадження автоматизованих інформаційних систем електронних закупівель для державних потреб забезпечує вдосконалення процедури закупівель завдяки автоматизації всіх етапів і стадій праці процесів планування, формування та здійснення закупівель, а також функцій аналізу й контролю їх реалізації. Прозорість механізму закупівель на всіх стадіях і рівнях сприяє запобіганню скороченню бюджетних витрат під час закупівель продукції для державних потреб і підвищенню економічної ефективності праці виконавчих органів державної влади на всіх рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На думку таких українських науковців, як В. А. Павлова [2], А. А. Голубєва [3], В. В. Волков, В. П. Корнійчук [4], В. В. Зубар [5], М. П. Галушак [6] та інших, електронізація сфери державних закупівель – один зі шляхів розробки практичних механізмів ефективнішого використання державних фінансів України. У працях цих учених висвітлено досить широкий спектр проблем, починаючи з онлайн торгівлі й до електронного уряду та стратегічних напрямів електронізації процесу держзакупівель. Але швидкий розвиток електронної галузі розкриває нові можливості й перспективи у цьому напрямі, потребує подальшого вивчення.

© Н. В. Кулак, 2014

Мета статті – проаналізувати сучасний стан, функції та перспективи розвитку процесу електронізації сфери держзакупівель України.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж аналізувати наявний стан сфери електронізації державних закупівель України, слід охарактеризувати світовий досвід розвинутих країн. У ході зіставно-порівняльного аналізу досвіду розвинутих держав з'ясовано, що державні замовлення та закупівлі реалізуються за допомогою електронних технологій. Їх упровадження сприяє економії бюджетних коштів приблизно на 8–10 % [5].

Нині у світі склалося поняття електронного бізнесу, який, у свою чергу, поділяється на електронні торгівлю, банківську систему та страхування. Електронна торгівля становить: торгівлю споживчими товарами; торгівлю продукцією виробничого призначення; торгівлю цінними паперами й валютою; проведення торгів (конкурсів) [7]. Електронний бізнес має на меті обслуговування організацій, що функціонують в адекватному економічному середовищі. У західних компаніях перехід в Інтернет-простір супроводжувався досить тривалим процесом автоматизації бізнесу. Автоматизація починалася з наведення порядку в корпоративних фінансах, потім у складських запасах, у розрахунках зарплати тощо аж до управління виробництвом і персоналом. Головне – окремі блоки були інтегровані для створення цілісних управлінських систем [8].

Зупинимося на міжнародній практиці електронних держзакупівель. Уперше питання про створення електронної системи закупівель продукції для державних потреб на найвищому державному рівні поставили у Сполучених Штатах Америки в Меморандумі Президента США від 26 жовтня 1993 р. для голів виконавчих органів влади і президентської ради “Рационалізація процесу закупівель за допомогою електронної торгівлі”. Слід зазначити, що за короткий термін, незважаючи на деякі труднощі, було отримано вагомий результат. Перш за все, вони з’явилися у сфері військових закупівель. У США тільки 30 % військового бюджету витрачається безпосередньо на потреби військ, решта – на утримання бюрократичного апарату. Виникли завдання докорінної зміни ситуації. У 1998 р. Пентагон оголосив про розробку програми створення електронної торгівлі EMALL із метою організації процесу закупівлі озброєння і предметів матеріально-технічного забезпечення військ через Інтернет [8].

Завдяки системі електронної торгівлі передбачалося скоротити від 30 до 40 проміжних етапів закупівлі озброєння, звівши їх не більше, ніж до 10 операцій. Якщо в класичній “паперовій” технології під час закупівлі продукції на суму 1000 дол. 300–400 дол. йшло на адміністративні витрати, то в системі електронної торгівлі ці витрати становлять 4 дол. Прискорюється і процедура оформлення замовлень, яка зазвичай триває 1–3 міс. [8].

Паралельно з розвитком системи електронної торгівлі Пентагон упроваджує інформаційні технології у традиційну систему закупівель. За 5 років було обладнано понад 20 000 віддалених терміналів автоматизованої системи військових контрактів [8].

Прикладом поетапного розвитку електронних торгів для державних закупівель у Європі є досвід Франції.

Перший етап цього розвитку можна умовно назвати інформаційним. Загальну інформацію щодо державних закупівель безкоштовно виставили на сайті Міністерства економіки фінансів і промисловості в Інтернеті.

Другий етап – консультаційний. Специфічна документація, належна для консультаційного етапу, також розміщується на сайті. Це повідомлення про укладення договорів, інформація про ринки й умови поводження з інформацією.

Третій етап – визначення та введення в дію ринків. Попередні фази укладення договорів породжували надлишковий обсяг обміну інформацією: відправка списків потреб, зворотне відправлення пропозицій, ринкове повідомлення. Віртуалізація (переклад документації на електронні носії) таких операцій передбачає певні технічні стандарти й умови: формати електронних повідомлень, протоколи обміну, а також застосування спеціальних пристроїв для звіряння інформаційних даних і законності електронного підпису. Для отримання бажаних

Механізми державного управління

результатів у галузі держзакупівель, на думку французьких експертів, необхідно забезпечити адаптацію національних ринків до системи електронної торгівлі [8].

З 2000 р. в усьому світі активізується впровадження системи електронних торгів (країни ЄС, Австралія, Перу, Саудівська Аравія). Послідовність підтримки системи електронних державних закупівель провадилася таким чином:

- розробка стратегічного плану;
- створення головного сервера торгів, коректування законодавства;
- створення програмного забезпечення, що обслуговує весь процес електронних торгів – від підготовки документації, публікації повідомлень про реєстрації учасників до підбиття підсумків і публікації результатів [4].

В Україні електронні технології, у першу чергу, розвиватимуться в тих галузях, де потрібно оперувати великими фінансовими потоками і високим рівнем стандартизації продукції (наприклад, металургія, нафтопродукти, цінні папери, фінансові інструменти). Інвестиційно-будівельний комплекс, що виробляє технологічно складну і капіталомістку будівельну продукцію, є благодатним ґрунтом для використання таких проектів.

На нашу думку, Україна до теперішнього часу готова до впровадження вітчизняної системи електронних торгів, призначених для забезпечення державних потреб лише з таких позицій: розвиток українського Інтернету, розвиненість національної електронної комерції й у площині наявних окремих елементів електронних торгів для державних потреб.

Так, переважна більшість національних постачальників – потенційні учасники електронних торгів для державних потреб – уже мають вихід в Інтернет. В українському Інтернеті функціонують сайти, що так чи інакше обслуговують торги для державних потреб. Перш за все, назовемо на систему реалізації конфіскованого та арештованого майна <https://www.trade.informjust.ua>, яку впровадило Міністерство юстиції України.

Крім того, важливе прийняття 1 серпня 2013 р. Кабінетом Міністрів України системної концепції подальшого розвитку сфери державних закупівель, згідно з якою визначили цілі розвитку сфери державних закупівель [5]:

- зниження витрат на проведення державних закупівель продукції;
- підвищення прозорості державних закупівель продукції для зменшення зловживань під час витрачання бюджетних коштів;
- збільшення конкуренції під час отримання державних замовлень;
- прискорення процедур проведення конкурсних торгів;
- поступове входження України у глобальну світову мережу електронної торгівлі;
- упровадження системи електронних закупівель.

Але на шляху розвитку електронних технологій у сфері проведення електронних торгів існують природні перешкоди. Основна – складність під час вирішення юридичних питань.

Правові засади регулювання наявної процедури електронних закупівель за державні кошти: Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 р. № 1197, Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” від 22.05.2003 р. № 851, Закон України “Про електронний цифровий підпис” від 22.05.2003 р. № 852.

Правові питання мають знятися шляхом урегулювання законодавчого поля, в якому діятиме механізм електронних торгів. Нинішнього часу законодавчо механізм застосування електронних торгів у сфері державних закупівель не врегульовано. Процес перебуває на стадії формування.

На розгляд Верховної Ради подано декілька проектів законодавчих актів, мета яких – упровадити механізми електронізації сфери державних закупівель і врегулювати порядок їх застосування.

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 15.05.2014 р. № 4887 пропонується доповнити п. 1 ст. 1

Механізми державного управління

Закону України “Про здійснення державних закупівель” поняттями “закупівля в електронній формі” та “електронний майданчик”, а також внести зміни до ст. 12 цього Закону.

Проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо закупівлі в електронній формі та удосконалення регулювання закупівель) від 14.08.2014 р. № 4499. Планується додати новий розділ III–1 “Електронні закупівлі”, де зазначать їхні особливості, вимоги до діяльності оператора електронного майданчика, проведення електронного реверсивного аукціону. Впроваджується остаточний акцепт пропозиції, який заміняє підписання договору. Пропонується ідентифікація автора електронного документа без застосування електронного цифрового підпису.

Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо проведення електронних аукціонів) від 25.04.2014 р. № 4782. Пропонується введення процедури електронного реверсивного аукціону, яка передбачає проведення відкритих торгів у формі аукціону за методом зниження ціни договору (лота).

Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо впровадження системи електронних державних закупівель)” від 29.11.2011 р. № 8633. Пропонується застосування процедури електронного реверсивного аукціону.

На наш погляд, у країні склалися умови, коли необхідно швидко та якісно реформувати сферу бюджетних закупівель. У ході проведеного дослідження виявлено основні проблеми, що гальмують упровадження електронізації сфери державних закупівель:

- нині в Україні не розроблено повною мірою основи законодавства в галузі електронної торгівлі;

- бухгалтерський облік й оподаткування електронної торгівлі мають низку особливостей, які не знаходять підтвердження в чинному законодавстві;

- особистість партнера і справжність електронних документів не завжди може бути встановлена з достатньою мірою достовірності;

- узгодження умов нестандартних контрактів під час обміну електронними документами може бути ускладнене порівняно зі звичайним переговорним процесом;

- немає інфраструктури бізнесу (транспорт, логістика, сервісні послуги тощо), відповідної умовам глобалізації та доступності електронної торгівлі;

- немає належної системи оцінювання й вимірювання якості пропонованої продукції, що відповідала б новим умовам торгівлі, відсутня система єдиної стандартизації;

- через брак державних фінансів існують інвестиційні й технологічні ризики;

- низький рівень технічного оснащення робочих місць державних установ і фахівців постачальників;

- державні службовці, як і фахівці посередників, не завжди мають достатню кваліфікацію в галузі державних закупівель (у тому числі у сфері електронних торгів).

На нашу думку, система електронних закупівель поетапно вбудовуватиметься в чинну систему державних закупівель, поступово витісняючи неелектронні (“паперові”) способи закупівель, через заміщення окремих операцій на їхні електронні аналоги.

Проаналізувавши світовий досвід упровадження систем електронної закупівлі в розвинутих країнах, назвемо основні етапи переведення системи державних закупівель на електронну основу:

- об’єднання інформації про державні закупівлі в єдину загальнодоступну базу даних;

- створення підсистеми електронного документообігу системи державних закупівель;

- перехід закупівель із простої стандартизованої продукції в електронну стандартизовану систему закупівель;

- перехід закупівель складної продукції в електронну систему закупівель.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ми переконані, що вітчизняні електронні торги для державних потреб – це питання

вже сьогодні, вони мають досить широкі перспективи. Погоджуємося з поглядами українського науковця В. В. Зубара [5], що відмова від “паперового” документообігу та переведення всіх процедур відкритого конкурсу в електронну сферу обіцяє вельми значний вигравш як у плані економії трудовитрат держзамовника й постачальників, так і в залученні до конкурсу ширшого кола учасників. При цьому організаційно-технологічні аспекти цього процесу потребують подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
2. Павлова В. А. О проблемах развития онлайн-торговли в Украине / В. А. Павлова // Економічний нобелівський вісник. – 2014. – № 1 (7). – С. 349–354.
3. Голубева А. А. Електронний уряд: введення в проблему / А. А. Голубева // Вісник Санкт-Петербурзького університету. – 2005. – № 8. – С. 26.
4. Волков В. В. Стратегічний державно-закупівельний менеджмент / Волков В. В., Корнійчук В. П., Хом’як К. Д. – К. : Інтертехдрук, 2006. – С. 2.
5. Зубар В. В. Концепція Електронних закупівель: засади побудови в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Зубар // Редукціон. – 2014. – № 8–9. – Режим доступу : <http://www.procurement.in.ua/ru/pages/4973>
6. Галушак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М. Галушак // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 1 (30). – С. 43–53.
7. Кузьмін О. Два виміри “електронного уряду” [Електронний ресурс] / Кузьмін О. – Режим доступу : <http://www.processconsulting.ru>
8. Білокрилов К. А. Електронізація як пріоритетний інститут реалізації державної економічної політики [Електронний ресурс] / Білокрилов К. А. – Режим доступу : <http://www.instud.net>