

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 10

*Матеріали ІХ Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Становлення та розвиток української державності:
актуальні проблеми державного та регіонального управління
на сучасному етапі розвитку суспільства”,
м. Київ, МАУП, 14 листопада 2013 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2014

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 1 від 29.01.14)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ізнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
Ф. М. Медвідь, канд. філос. наук, проф.
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 10: Матеріали ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. “Становлення та розвиток української державності: актуальні проблеми державного та регіонального управління на сучасному етапі розвитку суспільства”, м. Київ, 14 листоп. 2013 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голова) [та ін.]. — 2014. — 414 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Шаповалова А. М. Влада та громадянське суспільство в контексті глобалізаційних процесів ХХІ століття.....	110	Омельчук В. В. Італія в системі політико-правових впливів Візантійської імперії у VI столітті.....	177
Лісовський П. М. Толерантність як духовний пріоритет феноменології мудрості в сучасну добу глобалізму.....	114	Медвідь Ф. М., Хоменко В. О., Васильєва З. А. Становлення і розвиток правової держави в Україні: філософсько-правові засади	182
Утвенко В. В. Регіональні особливості розвитку житлово-комунального господарства України	116	Медвідь Ф. М., Чорний Е. В., Нестеренко О. С. Методологія юридичної практики в умовах модернізації політичної системи України	188
Гольцов А. Г. Геостратегія України за умов асоціації з Європейським Союзом.....	122	Медвідь Ф. М. Політико-правові погляди Тараса Шевченка	194
Гула О. А. Досвід державного управління в системі освіти Польщі	127	Баєв В. В. Міжнародне та державне регулювання відносин у сфері управління якістю на туристичних підприємствах.....	199
Дікарев О. І., Фоміна І. М. Стратегічний менеджмент політичних ризиків: світовий досвід та Україна	130	Золотаревський А. В. Місце соціального інтелекту в системі державного управління.....	206
Філіна Г. І. Ефективне ціноутворення як невід'ємна складова стратегії розвитку підприємства	138	Марченко С. М. Упровадження електронних торгів як механізм забезпечення ефективності системи державних закупівель України	208
Кобрицький В. В., Григор'єва М. І. Проблеми адаптації іноземних корпоративних культур при спільному підприємстві в Україні.....	140	Чернявський А. А., Моторний П. О. Фінансово-правові механізми розвитку інновацій у банківській сфері України: теорія та практика	215
Коваль М. І. Оцінка та класифікація основних засобів: теорія, практика, шляхи вдосконалення	150	Бортник В. А. Удосконалення методів державного управління.....	220
Чупрій Л. В., Настояща К. В. Концептуальні підходи до державної політики в гуманітарній сфері (безпековий вимір)	157	Слободян С. І. Сутність комунікативних технологій та пов'язані з ними проблеми громадської думки	225
Шклярук С. Г. Глобальні тенденції в трансформаційних процесах світової фінансової системи	160	Сабадуха О. В., Чорна М. Ф. Проблема політичної відповідальності в умовах розбудови	
Шконда В. В. Інноваційні кластери в стратегії розвитку економіки України	168		

УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ТОРГІВ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ

Становлення і розвиток української державності, вип. 10, с. 208–214

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

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

Дослідженню різних аспектів системи державних закупівель присвя-

чені 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.

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

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

Найбільших успіхів досягли у цій сфері Данія, Норвегія, Ірландія, Австралія, Канада, Мексика, Швеція. За даними експертів, завдяки елек-

тронним 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 значно поширилась й у деяких країнах пострадянського простору — Росії, Білорусі, Казахстані.

Як свідчить досвід європейських країн, створення системи електронних торгів дає можливість істотно зменшити витрати державних коштів замовниками торгів на придбання предметів закупівлі, організацію та проведення закупівельного процесу; дає безперешкодний, щодобовий он-лайн доступ до інформації усіх 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 має 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 ви-

мог 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, ніж 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 і відсоткова кількість користувачів Інтернету в Україні та їх інформаційно-технологічна обізнаність та комп'ютерна грамотність.

Зокрема, її втілення в життя потрібно вирішувати такими 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 доволі неоднозначна — 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 2006–2012 рр. норми законодавства щодо можливості здійснення електронних закупівель теж не стали реальністю та мали лише декларативний характер [3; 4; 5].

Отже, по-перше, необхідно 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 і 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 вдосконаленню законодавства з питань державних закупівель та дасть можливість скоротити адміністративні видатки на здійснення державних закупівель.

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

Крім того, автор не погоджується з деякими науковими та практичними діями, які вважають, що зазначені 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 спрямована на поліпшення технічного оснащення замовників торгів, контролюючих та правоохоронних органів.

Звісно ж, фінансування такого серйозного проекту потребує і значного вливання грошових коштів. У цьому випадку є два напрями 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).

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 їхню думку, існування системи електронних закупівель.

Ось тут виникає ще одна проблема — поточна фінансова неспроможність упровадження системи. Так, враховуючи підготовку України до проведення Євро-2012, лівова частка державної скарбниці направляється на фінансування зазначених заходів (у 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 р., а в умовах фінансової кризи коштів учасників, замовників та постачальників процедур закупівель не вистачить навіть на підготовчий етап упровадження системи.

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

На сьогодні 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 часто зумовлює неналежне виконання замовниками їхніх вимог, а законодавство України щодо електронних процесів, документообігу, торгівлі перебуває у 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 ст. 10 Закону України “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 у галузі електронних державних закупівель.

Веб-портал повинен забезпечити:

- реєстрацію всіх учасників державного закупівельного процесу;
- планування стадій державних закупівель;
- збір, зберігання, консолідацію та оприлюднення інформації 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.

У 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.

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

Водночас, система електронних торгів потребує також поліпшення матеріально-технічного забезпечення як замовників і учасників, так й 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 електро-

них закупівель на Уповноважений орган полягає обов'язок поширення її основних засад серед усіх суб'єктів торговельного процесу, надання ним відповідних роз'яснень, створення баз даних, видання посібників, підручників, довідкового матеріалу тощо. Нещодавній негативний досвід упровадження в Україні електронної податкової звітності та вантажно-митних декларацій наочно підтвердив цю аксіому.

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

Вважаємо, що для цього необхідно розглядати закупівлі як самостійну, профільну, професійну функцію, визначити окрему посаду — “спеціаліст у галузі електронних закупівель”, у 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 з електронними закупівлями.

5. Створення ефективної безпеки та конфіденційності при застосуванні електронних закупівель.

Функціонування системи електронних закупівель неможливе без створення умов безпеки та конфіденційності при їх проведенні. Отже, крім законодавчого закріплення основних елементів для проведення електронних процедур закупівлі — цифрово-

го 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 недостатнім [6].

Разом з тим, ще й необхідно визначити державний орган, який 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 реалізація 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 рр. частка конкурсних процедур у загальній структурі закупівель державним коштом у кількісному виразі зросла з 91,2 до 97,6 %, а у вартісному — з 52 до 71,9 %.

Проте, результати діяльності Державної контрольно-ревізійної служби в Україні в 2010 р. встановили порушень вимог законодавства про

державні закупівлі на загальну суму понад 14 млрд грн [8].

Таким чином, необхідно визначити перелік контролюючих та правоохоронних органів, які 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 (у тому числі, кримінальну — для фізичних та матеріальну — для юридичних осіб).

На нашу думку, впровадження системи електронних закупівель приведе до таких позитивних наслідків у сфері державного регулювання тендерних торгів:

- забезпечить прозору та вільну конкуренцію у сфері державних закупівель, суттєво обмежить 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. *Паньшин 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 “Про затвердження Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”* від 28.03.2008 № 274. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
5. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”* від 17.10.2008 № 921. — [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>