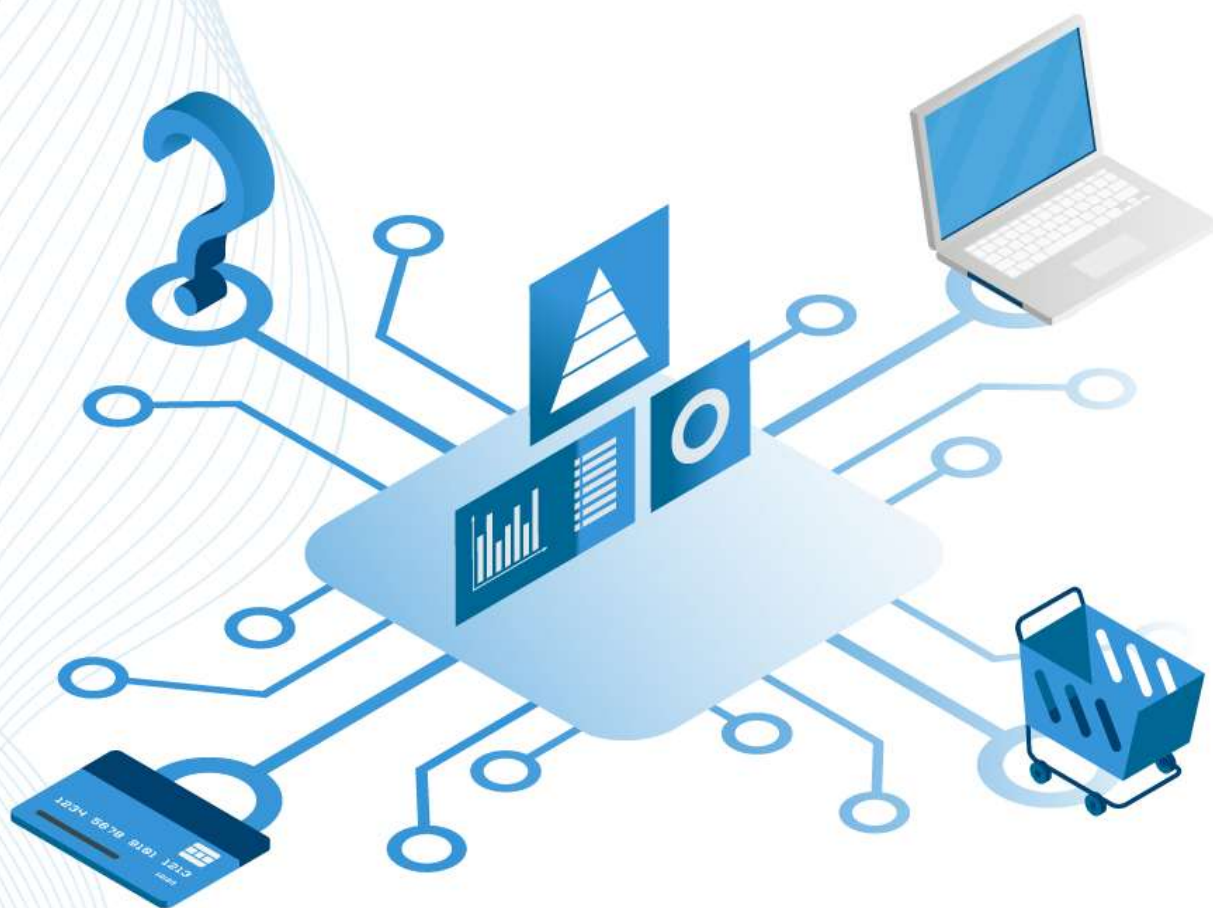


Проблеми здійснення ІТ-закупівель

грудень 2024





акредитований представник глобального руху Transparency International, який з 2012 року допомагає Україні ставати сильнішою. Організація комплексно підходить до розробки та впровадження змін задля зниження рівня корупції в окремих сферах.

TI Ukraine допомогла створити та згодом передала державі системи Prozorro, Prozorro.Продажі, eHealth та Prozvit. Також команда впровадила Рейтинги прозорості та підзвітності міст, розбудувала спільноту DOZORRO для контролю за публічними закупівлями та співзаснувала коаліцію RISE UA, що захищає доброчесність і ефективність у відбудові.

Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті: www.ti-ukraine.org



Автори: Павло Дегтярьов, Лілія Лахтіонова, Сергій Павлюк, Анна Юлдашова

Рецензенти: Маргарита Климак, Роман Ланський, Костянтин Радзівіл

Дизайн: Оксана Умриш

Літредакторка: Єлизавета Доронцева

Створення цього дослідження стало можливим завдяки щедрій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є винятковою відповідальністю Transparency International Ukraine та не обов'язково відображає погляди USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

Це дослідження створене за фінансової підтримки Програми допомоги з міжнародного розвитку від Уряду Великої Британії. Однак висловлені погляди не обов'язково відображають офіційну політику Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

Вступ	<u>5</u>
1. Інтегровані інструменти та процеси публічних закупівель: від реформи до реалізації	<u>8</u>
2. Аналіз ринку ІТ-закупівель в державному секторі	<u>14</u>
• 2.1. Візуальні дані та матеріали дослідження	<u>15</u>
• 2.2. Опис даних згідно кластеризації закупівель	<u>17</u>
2.2.1. Категорія «Технічне обладнання (типового використання)»	<u>17</u>
2.2.2. Категорія «Програмне забезпечення (типового використання)»	<u>18</u>
2.2.3. Категорія «Розробка нових комп'ютерних програм»	<u>18</u>
2.2.4. Категорія «Інші ІТ-закупівлі»	
3. Проблемні аспекти в публічних закупівлях послуг з розробки ІТ-продуктів	<u>19</u>
• 3.1. Досвід державних органів (замовників) у публічних закупівлях послуг розробки ІТ-продуктів	<u>19</u>
3.1.1. Досвід Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)	
3.1.2. Досвід Міністерства освіти і науки України (Міносвіти)	<u>21</u>
3.1.3. Досвід Державної аудиторської служби України (Держаудитслужби)	<u>22</u>
3.1.4. Досвід Державної ІТ-компанії ДП «Інфотех»	<u>24</u>
• Резюме за результатами інтерв'ю	<u>25</u>
• 3.2. Досвід Приватних компаній (учасників) в публічних закупівлях розробки ІТ-продуктів	<u>27</u>
3.2.1. Досвід ІТ-компанії «Kitsoft»	<u>28</u>
3.2.2. Досвід ІТ-компанії «Intellias»	<u>29</u>
3.2.3. Досвід ІТ-компанії «Prozori Solutions»	<u>31</u>
3.2.4. Досвід ІТ-компанії «Luxoft Ukraine»	<u>33</u>
3.2.5. Досвід ІТ-компанії «EPAM»	<u>34</u>
3.2.6. Досвід ІТ-компанії «Entenso»	<u>36</u>
3.2.7. Досвід ІТ-компанії «SoftServe»	<u>38</u>
3.2.8. Досвід ІТ-компанії «Lionwood Software»	<u>39</u>
3.2.9. Досвід інших компаній в публічних закупівлях	<u>41</u>
• Резюме за результатами інтерв'ю	<u>42</u>

ЗМІСТ

4. Міжнародний досвід	<u>46</u>
● 4.1. Міжнародні зобов'язання України, досвід Європейських країн та організацій	<u>46</u>
4.1.2. Великобританія	<u>46</u>
4.1.3. Ірландія	<u>48</u>
4.1.4. Словацька Республіка	<u>48</u>
4.1.5. Ініціатива Нідерландів: Circular & Fair ICT Pact	<u>49</u>
4.1.6. PwC	<u>50</u>
● 4.2. Думки від міжнародних експертів	<u>50</u>
● Узагальнення міжнародної практики	<u>50</u>
5. Гіпотези щодо вирішення проблем	<u>53</u>
● 5.1. IT-закупівлі обладнання, продуктів та послуг типового використання, яке можна уніфікувати	<u>53</u>
5.1.1. Уніфікація обладнання за технічними характеристиками	<u>54</u>
5.1.2. Централізація закупівель типових IT- продуктів спеціалізованою організацією в інтересах центральних органів влади та державних підприємств	<u>55</u>
● 5.2. Розробка нових комп'ютерних програм	<u>58</u>
5.2.1. Попередні ринкові консультації	<u>58</u>
5.2.2. Централізація закупівель послуг з розробки IT-продуктів спеціалізованою організацією в інтересах центральних органів влади та державних підприємств	<u>60</u>
5.2.3. Залучення та розвиток фахівців для розробки і оформлення технічних специфікацій і документації у замовника, а також для здійснення розробок IT-продуктів чи їх модернізації	<u>61</u>
5.2.4. Використання критеріально-бального підходу в процесі відбору розробників та їх пропозицій	<u>62</u>
5.2.5. Підвищення експертизи учасників у публічних закупівлях	<u>64</u>
5.2.6. Продовження строків на подання пропозицій	<u>65</u>
● 5.3. Інші IT-закупівлі	<u>66</u>
5.3.1. Підготовка та розвиток компетентних фахівців замовників у сфері IT-закупівель	<u>66</u>
6. Висновки	<u>68</u>

У сучасному світі ІТ-сфера є фундаментальною основою для оптимізації процесів, забезпечення безпеки, сприяння інноваціям і прийняття стратегічних рішень у бізнесі, державному управлінні, охороні здоров'я, освіті та інших ключових галузях.

ІТ-продукти дозволяють автоматизувати бізнес-процеси, аналізувати дані, поліпшувати комунікацію та співпрацю, а також забезпечувати ефективне управління різними аспектами державного та корпоративного секторів.

Тож ІТ-сфера – необхідний фундамент для розвитку сучасного суспільства і підтримки його потреб у глобальному світі.

Водночас в ІТ-сфері є низка проблем, вирішення яких вимагає особливої уваги та компетентності, оскільки правильний вибір ІТ-рішень та їх успішне впровадження дозволяють:

- органам влади – підвищити рівень обслуговування громадян, підприємств, організацій та суспільства в цілому, забезпечити прозорість та відкритість у діяльності, зменшити бюрократію та оптимізувати витрати;
- підприємствам – розширити свої ринки, залучити нових клієнтів та оптимізувати ланцюги постачання, ефективно керувати виробничими процесами та логістикою;
- органам влади, підприємствам та установам – збирати, обробляти та аналізувати дані для розробки стратегій розвитку та прийняття стратегічних рішень.

Крім того, в умовах зростання кількості кіберзагроз та даних, що потребують захисту, ІТ-продукти та сервіси для забезпечення кібербезпеки стають критично важливими для підприємств, установ, організацій та держав.

З моменту, коли технологічні рішення стали необхідністю, а не привілеєм, управління закупівлями ІТ-послуг та ІТ-продуктів потребує додаткових навичок із виявлення проблем, пов'язаних з цим процесом, та вмінь їх вирішувати.

З огляду на зазначене, Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) ініціювало запит на проведення дослідження поточних проблем, з якими стикаються замовники та учасники під час закупівлі послуг з розробки ІТ-продуктів, та на напрацювання рішень, що дозволять мінімізувати виявлені проблеми.

У рамках цієї роботи наша команда, у складі CEP KSE і Transparency International Ukraine, поставила собі за мету зібрати детальну інформацію про проблемні аспекти закупівель ІТ-послуг з розробки ІТ-продуктів та досвід європейських країн, що дозволить запропонувати необхідні рішення.

Для досягнення цієї мети було здійснено низку аналітичних і дослідницьких кроків. Ми провели аналіз закупівель, передбачених цільовою програмою інформатизації, і кластеризували їх для детального вартісного та кількісного аналізу кожної категорії та підкатегорії. Також наша команда прове-

ла інтерв'ю серед замовників і учасників закупівель, щоб виявити основні проблемні аспекти у процесі закупівель послуг з розробки ІТ-продуктів. На основі зібраної інформації ми консолідували проблеми за кластерами та розробили гіпотези щодо їх вирішення.

Крім того, під час наради 4 жовтня 2024 року Мінцифри озвучило прохання розробити гіпотези щодо розв'язання Проблеми 3.2.1, визначеної Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки, яка затверджена Законом України від 20.06.2022 № 2322–ІХ «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» (далі – Антикорупційна стратегія):

3.2.1. Проблема. «Не здійснено цифрову трансформацію реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування як основу для забезпечення прозорості та мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності».

Очікувані стратегічні результати:

1. Розроблено та введено в промислову експлуатацію офіційний інструмент підготовки та проведення публічних закупівель у сфері інформатизації, який передбачає візуалізацію закупівель, наявність телекомунікаційних мереж, автоматизацію розрахунків очікуваної вартості.
2. Утворено єдину інтероперабельну систему державних баз даних на основі єдиного державного центру обробки даних та національної інфраструктури просторових даних, усунуто дублювання процесів збору даних.

А також Проблеми 2.2.1, визначеної Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, яка має на меті розв'язання питань, окреслених в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки (далі – Антикорупційна програма):

2.2.1. Проблема. «Не здійснено цифрову трансформацію реалізації повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування як основу для забезпечення прозорості та мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності».

Очікувані стратегічні результати:

Вирішення проблеми 2.2.1. передбачає розробку та введення в промислову експлуатацію офіційного інструменту підготовки та проведення публічних закупівель у сфері інформатизації, який передбачає візуалізацію закупівель, наявність електронних комунікаційних мереж, автоматизацію розрахунків очікуваної вартості.

При цьому для досягнення визначеного результату визначені наступні показники (індикатори) досягнення:

- 1) розроблено концепцію інструмента підготовки й проведення публічних закупівель у сфері інформатизації, підготовлену на підставі

рекомендацій за результатами аналітичного дослідження, предметом якого, зокрема, є:

- а) інформаційні, аналітичні та інші потреби замовників у сфері інформатизації;
- б) питання щодо потреби в інструменті підготовки та проведення публічних закупівель у сфері інформатизації, його функціоналу;
- в) питання визнання правочинів недійсними у разі невикористання зазначеного інструмента;

2) розроблено та введено в постійну (промислову) експлуатацію інструмент підготовки та проведення публічних закупівель у сфері інформатизації, який забезпечує:

- а) автоматизацію розрахунків очікуваної вартості товару, роботи чи послуги;
- б) візуалізацію статистики закупівель;

3) після введення в постійну (промислову) експлуатацію інструмента підготовки та проведення публічних закупівель у сфері інформатизації частка публічних закупівель у сфері інформатизації, де використовують такий інструмент, становить понад 80 відсотків.

З метою виконання цього завдання ми описали поточний стан системи закупівель в Україні, розглядаючи її як комплексну екосистему, яка інтегрує різні процеси, механізми та цифрові інструменти для підтримки прозорості, ефективності та відкритості закупівельних процесів.

Узагальнені рекомендації, представлені в дослідженні, спрямовані на розв'язання виявлених проблем та вдосконалення процесів закупівель в ІТ секторі України. Вони включають гіпотези щодо уніфікації та централізації закупівель, удосконалення нормативної бази, а також впровадження сучасних цифрових інструментів, які зроблять закупівлі зручними, відкритими і безпечними. Гіпотези щодо рішення враховують досвід європейських країн, адаптований до українських реалій, та охоплюють як практичні аспекти, так і стратегічні кроки, необхідні для забезпечення сталого розвитку у сфері цифрових закупівель.

Інтегровані інструменти та процеси публічних закупівель: від реформи до реалізації

Реформа публічних закупівель в Україні

Реформа публічних закупівель в Україні була започаткована з метою подолання численних проблем, що накопичилися у сфері, зокрема, високого рівня корупції, низької ефективності та обмеженого доступу бізнесу до публічних торгів. У 2014 році, після подій Революції Гідності, стало зрозуміло, що країні потрібна нова система закупівель, яка відповідатиме європейським стандартам і забезпечить чесність та прозорість у використанні публічних коштів. Для реалізації цієї амбітної мети було створено інноваційну електронну систему закупівель — Prozorro. Вона стала центральним елементом реформи та новим стандартом у сфері публічних закупівель в Україні.

Про систему Prozorro

Prozorro — це централізована електронна система, яка дозволяє проводити закупівлі через інтернет і забезпечує відкритий доступ до всієї інформації щодо закупівель та їх результатів. Її основна мета — забезпечити повну прозорість та доступність даних щодо закупівель. Це дозволяє не лише громадянам, але й бізнесу, національній та міжнародній спільноті слідкувати та контролювати закупівельний процес і відстежувати використання публічних коштів.

Запуск Prozorro став можливим завдяки співпраці Уряду, громадянського суспільства, бізнесу та міжнародних організацій. Це забезпечило високий рівень довіри до системи, оскільки її розробка та функціонування базуються на принципах відкритості та підзвітності.

Будова та особливості системи Prozorro

Prozorro працює за моделлю «гібридної моноплатформи», яка дозволяє централізувати базу даних усіх закупівель і водночас використовувати комерційні електронні майданчики для подання пропозицій. Така структура забезпечує технологічну гнучкість, адже система поєднує державний контроль із ринковою конкуренцією між операторами майданчиків. Учасники можуть обирати майданчики, через які вони подають свої пропозиції, але вся інформація залишається доступною у єдиній базі даних, до якої мають доступ всі зацікавлені сторони.

Система Prozorro забезпечує відкритий доступ до всіх даних про закупівлі: від оголошення і до виконання договору. Вона зберігає всю інформацію, що робить процес доступним для відстеження на кожному етапі. Інформація про закупівлі розміщується українською мовою, а для закупівель, що перевищують певний поріг, — додатково англійською, що сприяє залученню міжнародних постачальників.

Переваги системи Prozorro

Prozorro суттєво змінила підхід до закупівель. Вона створила низку переваг

для держави, бізнесу та суспільства в порівнянні зі старими методами проведення закупівель:

- Прозорість – повний доступ до інформації про всі закупівлі, що проводяться через Prozorro, включно з деталями оголошень, умовами лотів, пропозиціями постачальників і результатами. Це значно знижує корупційні ризики та підвищує довіру до публічних закупівель.
- Економія бюджетних коштів – завдяки конкуренції між постачальниками держава отримує можливість обирати найвигідніші пропозиції, що дозволяє значно скоротити витрати.
- Зручність для учасників – система дозволяє бізнесу подавати пропозиції онлайн без зайвих бюрократичних процедур. Це знижує витрати часу та ресурсів на пошук лотів та необхідної інформації та дає змогу брати участь у публічних закупівлях навіть малим підприємствам та фізичним особам-підприємцям.
- Залучення міжнародних постачальників – публікація великих закупівель англійською мовою сприяє розширенню кола учасників за рахунок іноземних компаній, що підвищує конкуренцію та покращує якість пропозицій.
- Можливість моніторингу та контролю – громадськість, засоби масової інформації та міжнародні спостерігачі мають доступ до інформації про закупівлі, що робить процес підзвітним і відкритим для контролю.

Міжнародне визнання

Prozorro стала однією з перших електронних систем закупівель, що здобула міжнародне визнання завдяки своїй прозорості та відкритості. Вона отримала низку нагород, зокрема Open Government Awards, та стала прикладом для інших країн, які прагнуть реформувати свої системи закупівель. Систему підтримують міжнародні партнери, зокрема Світовий банк, Європейський Союз та інші організації, що надавали експертну і фінансову допомогу в процесі її створення та вдосконалення.

Нормативно-правове регулювання публічних закупівель в Україні

Основний законодавчий акт у сфері публічних закупівель – Закон України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон). Прийнятий для визначення правових та економічних засад закупівлі товарів, робіт та послуг для державних потреб, Закон охоплює основні принципи та процедури проведення публічних закупівель, які сприяють розвитку конкуренції, прозорості та раціональному використанню державних коштів. Він визначає єдині правила для замовників та постачальників, що створює довіру до процесу закупівель як усередині країни, так і за її межами.

Підзаконні акти, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України також є важливими елементами законодавчого регулювання сфери закупівель. Серед них – Постанова Кабінету Міністрів України №1178, яка визначає особливості проведення закупівель у період дії правового режиму воєнного стану. Цей документ вводить додаткові вимоги для закупівель в умовах воєнного стану. Зокрема він дозволяє укладати прямі договори або

використовувати процедури з особливостями для прискорення закупівель життєво важливих товарів і послуг.

Законодавство про публічні закупівлі в Україні продовжує розвиватися з урахуванням викликів сучасного ринку, вимог міжнародних партнерів та міжнародних зобов'язань щодо імплементації Директив ЄС. Розробляються нові нормативно-правові акти для удосконалення закупівельної системи, зокрема в аспектах цифровізації, моніторингу та аналітики, що забезпечують контроль за доброчесністю замовників та постачальників.

Візуалізація статистики закупівель

Система публічних закупівель Prozorro, завдяки використанню відкритого коду, надає широкі можливості для користувачів, які бажають вивантажувати дані та застосовувати різноманітні інструменти для їх візуалізації та аналізу. Існує низка інструментів для роботи з даними, що дозволяють користувачам обробляти, інтерпретувати та візуалізувати інформацію. Це можуть бути як прості програми для побудови графіків та діаграм (наприклад, Excel, Google Sheets), так і складніші аналітичні платформи, що використовують великі обсяги даних і дозволяють виконувати глибший аналіз, такі як Tableau, Power BI, QlikView. Ці інструменти дозволяють комплексно моніторити та візуалізувати дані про закупівлі, порівнювати різні лоти, аналізувати витрати, виявляти закономірності й тренди, а також визначати потенційні ризики чи порушення. Вони допомагають зібрати й представити інформацію таким чином, щоб її було легше аналізувати та ухвалювати обґрунтовані рішення для покращення ефективності закупівельних процесів.

Водночас одним із найпотужніших інструментів для візуалізації статистики закупівель є модуль аналітики **BI Prozorro**, розвиток якого підтримує громадська організація Transparency International Ukraine. Його активно використовують для аналізу даних про публічні закупівлі. Це інтерактивний модуль аналітики, який працює в режимі реального часу і надає користувачам доступ до великої кількості статистичних даних про проведення закупівлі. Він дозволяє не лише отримати базову інформацію про лоти, а й порівнювати різні аспекти закупівель, аналізувати регіональні відмінності, порушення законодавства та ефективність витрачання державних коштів.

BI Prozorro надає безкоштовний доступ до даних із системи Prozorro та дозволяє їх детально аналізувати. Користувачі можуть фільтрувати дані за різними параметрами, такими як види предметів закупівлі, замовники, постачальники, обсяги закупівель, ціни та інше. Це дозволяє не лише глибоко аналізувати ринок, а й перевіряти наявність корупційних ризиків чи монополізацію закупівельних процесів. Модуль відкритий для всіх зацікавлених осіб, зокрема громадських організацій, бізнес-структур, аналітичних центрів, університетів, урядових установ та громадян, які бажають відстежувати й аналізувати процеси закупівель. Завдяки цьому доступу зростає прозорість у системі. Це підвищує довіру до публічних закупівель та уможливлює їх незалежний аналіз і моніторинг.

Інтерактивні можливості BI Prozorro відкривають нові горизонти для викори-

стання даних, які не обмежуються лише простим переглядом статистики. Користувачі можуть створювати власні звіти та візуалізувати дані відповідно до своїх потреб із застосуванням різноманітних інструментів для обробки та презентації інформації.

Інструменти підготовки публічних закупівель

Під інструментом підготовки й розрахунку очікуваної вартості ми розумітимемо попередні ринкові консультації, настанови та методичні рекомендації, які допомагають замовникам та учасникам закупівлі ефективно оцінити й підготувати її очікувану вартість. Ці інструменти — ключові для точного та обґрунтованого визначення очікуваної вартості, яка встановлює межі для прийняття рішень та забезпечує прозорість і ефективність процесу закупівлі.

Ринкові консультації також важливі, оскільки вони забезпечують доступ до актуальної та достовірної інформації про ціни на товари, роботи та послуги, які закуповуються, а також дозволяють зменшити ймовірність невідповідностей між очікуваною вартістю та сумою договору.

Для покращення процесу попередніх ринкових консультацій експерти Європейського Союзу у рамках відповідного проєкту технічної допомоги розробили звіт, який містить найкращі практики ЄС щодо проведення ринкових консультацій. Цей звіт може бути використаний замовниками для організації попередніх ринкових консультацій, задля ефективнішої взаємодії з потенційними постачальниками та отримання точної інформації про ціни й умови на ринку.

Зі свого боку методичні рекомендації й настанови від Уповноваженого органу, спеціалізованих інституцій або незалежних експертів сприяють стандартизації підходу до оцінки вартості, що допомагає уникнути суб'єктивних рішень та підвищує точність розрахунків.

Неодноразово піднімалося питання можливостей автоматизації розрахунку очікуваної вартості, однак така автоматизація на централізованому рівні недоцільна, оскільки процес має бути гнучким і залежати від технічних вимог до закупівлі, ринкових умов і попередніх ринкових консультацій. Очікувана вартість формується на основі аналізу специфіки кожної закупівлі, що вимагає індивідуального підходу. Принципи Європейського Союзу, які також орієнтовані на гнучкість і адаптацію до реальних умов ринку, передбачають, що такі розрахунки повинні ґрунтуватися на фактичних даних і консультаціях з постачальниками, що відповідає міжнародним стандартам і сприяє розвитку конкурентного середовища.

Крім того, дієвим інструментом можуть бути методичні рекомендації. Наприклад, така методика розроблена Київською школою економіки (KSE) та ТІ Україна для закупівель. Методичні рекомендації дозволяють розраховувати вартість на основі актуальних даних і ретельного ринкового аналізу. Вони формують єдину практику для обчислення вартості закупівель з урахуванням специфіки ринку і вимог до якості, тож закупівельники можуть робити розрахунки на обґрунтованій і прозорій основі.

Отже, комплексний підхід до визначення очікуваної вартості, який включає попередні ринкові консультації, методичні рекомендації та врахування європейських практик, допомагає досягти високого рівня ефективності та прозорості в публічних закупівлях.

Інструменти проведення закупівель

Процес публічних закупівель — комплексний. Він складається з кількох етапів, кожен з яких має важливе значення для забезпечення ефективності, прозорості та відповідності до законодавчих вимог.

Поняття закупівель охоплює широкий спектр процесів, які включають не лише вибір постачальників та укладення договорів, а й важливі підготовчі та супровідні етапи. До ключових складових процесу закупівель входить розробка тендерної документації, яка включає визначення технічних вимог, критеріїв оцінки пропозицій та проект договору. Цей етап критично важливий, оскільки саме від якості підготовленої документації залежить прозорість і результативність процедури.

Наступний важливий етап — публікація закупівлі, яка передбачає офіційне оголошення про закупівлю та забезпечення доступу учасників до всієї необхідної інформації. Це дозволяє залучити якомога більше потенційних постачальників і створює умови для конкуренції.

Процес закупівель також охоплює організацію та проведення закупівельних процедур, зокрема прийом пропозицій, їх аналіз, оцінку та визначення переможця, підписання договору, його виконання та звітування про його виконання. Супровід закупівельного процесу також передбачає моніторинг процедур закупівель, а також вирішення спірних питань в органі оскарження.

Усі ці етапи врегульовані певними процесами, передбаченими законодавством, що гарантує їх виконання з урахуванням принципів прозорості, чесності та рівних умов для всіх учасників закупівлі. Таке регулювання забезпечує належне функціонування системи публічних закупівель і сприяє розвитку конкурентного ринку в Україні.

Резюме

Реформа публічних закупівель в Україні була спрямована на зниження рівня корупції через підвищення прозорості та ефективності використання державних коштів. Центральним елементом цієї реформи стала електронна система закупівель Prozorro, запущена у 2014 році, яка працює за моделлю «гібридної моноплатформи». Вона забезпечує проведення відкритих електронних закупівель, доступних для моніторингу громадськості, бізнесу та міжнародних організацій.

Система Prozorro надає вільний доступ до інформації про лот закупівлі на всіх етапах закупівельного процесу — від оголошення закупівлі, аналізу

пропозицій і вибору переможця до підписання, виконання договору, звітування та оскарження. Це дозволяє бізнесу брати участь у торгах онлайн, розширюючи коло постачальників і сприяючи створенню конкурентного ринку. Кожен етап закупівельного процесу регулюється законодавчими нормами, що забезпечує прозорість, чесність і рівні умови для всіх учасників та підвищує ефективність системи закупівель в Україні.

Система також інтегрована з аналітичною платформою BI Prozorro – інструментом для візуалізації статистики закупівель, який забезпечує зручний доступ до даних і звітів. Він полегшує аналіз інформації, контроль витрат і виявлення можливих порушень.

Для якісної підготовки до проведення закупівель використовуються попередні ринкові консультації, методичні рекомендації та інші інструменти, які дозволяють точно формувати очікувану вартість закупівлі та уникати розбіжностей між запланованою й фактичною ціною.

Аналіз ринку ІТ-закупівель в державному секторі

Дослідження аналізу ринку ґрунтується на інформаційно-аналітичних матеріалах, наданих Міністерством цифрової трансформації. Дані, що містять інформацію про закупівлі, заплановані на 2024–2026 роки, згідно з Національною програмою інформатизації, були надані в робочому порядку для опрацювання у вигляді таблиць Excel.

Дослідження проводилося шляхом інформаційного аналізу наданих матеріалів. Після цього було проведено кластеризацію закупівель за принципом спорідненості та виокремлення їх в окремі групи для розробки пропозицій щодо їх удосконалення.

Кластеризація закупівель

На основі проведеного аналізу виділено такі категорії закупівель:

1. Технічне обладнання (типового використання) — сервери, комп'ютери, периферійні пристрої, мережеве обладнання тощо, які мають стандартизовані характеристики та піддаються уніфікації.
2. Програмне забезпечення (типового використання) — офісні програмні продукти, операційні системи, антивірусні програми тощо, що також можуть бути уніфіковані для спрощення закупівель.
3. Розробка нових комп'ютерних програм — унікальні проекти з розробки або модернізація вже наявних програмних продуктів, які потребують індивідуального підходу, чіткого формулювання вимог та технічної документації, які включають в себе сервіси для громадян, бізнесу, охоплюють рішення електронного документообігу, кібербезпеки тощо.
4. Інші ІТ-закупівлі — послуги зі створення технічної документації, проведення навчань, побудови КСЗІ (комплексної системи захисту інформації) та інші супутні послуги.

Категорія «Розробка нових комп'ютерних програм» додатково розділена на дві підкатегорії:

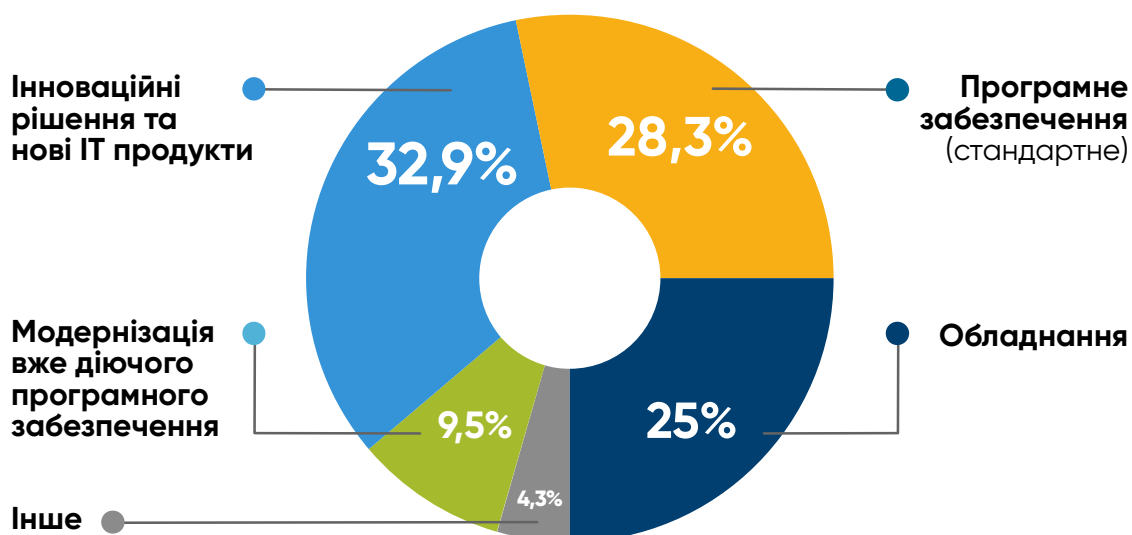
- інноваційні рішення та нові ІТ-продукти;
- модернізація вже діючого програмного забезпечення.

Результати кластеризації

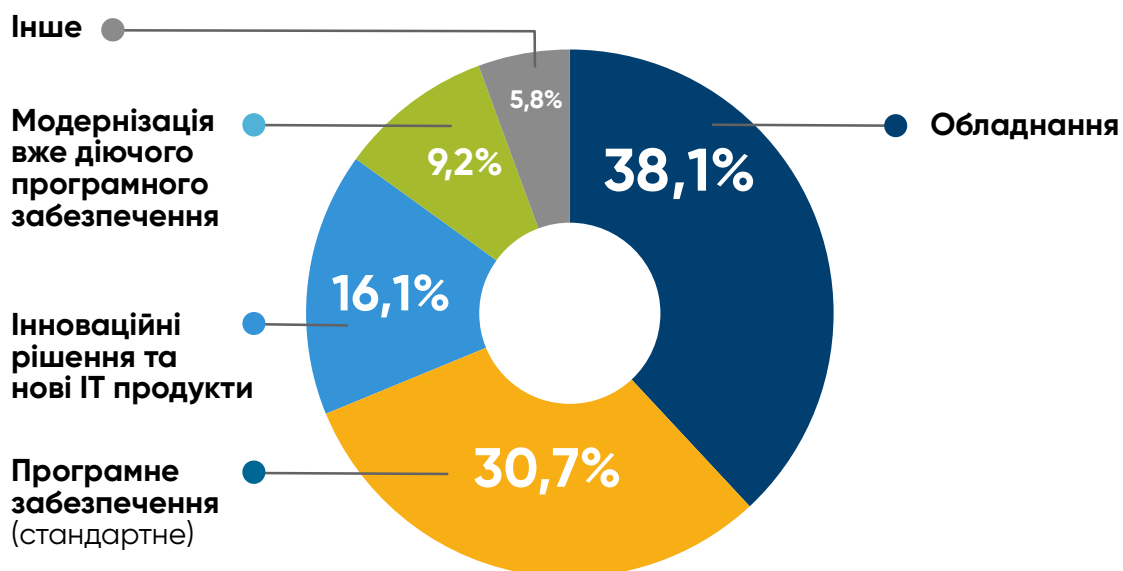
За результатами кластеризації було проведено вартісний та кількісний аналіз кожної категорії та підкатегорії. Результати аналізу представлені у вигляді діаграм та таблиць нижче.

2.1. Візуальні дані та матеріали дослідження

Розподілення закупівель за вартістю



Розподілення закупівель за кількістю завдань



Таблиці із зазначенням даних категорій та підкатегорій

Розподіл закупівель за категоріями	Закупівлі за вартістю (тис. грн)	Закупівлі за кількістю завдань
1. Технічне обладнання (типового використання)	5 058 902 (38,08%)	76 завдань (25,00%)
2. Програмне забезпечення (типового використання)	4 081 714 (30,72%)	76 завдань (28,29%)
3. Розробка нових комп'ютерних програм, яка розділена на наступні два напрямки:		
інноваційні рішення та нові ІТ-продукти	2 145 552 (16,15%)	100 завдань (32,89%)
модернізація вже діючого програмного забезпечення	1 225 788 (9,23%)	29 завдань (9,54%)
4. Інші ІТ-закупівлі	773 579 (5,82%)	13 завдань (4,28%)
	Загальна сума фінансування на 2024-2026 роки становить 13 285 535	Загальна кількість завдань на 2024-2026 роки становить 304

Також було цікаво подивитись на внутрішній розподіл за кількістю завдань та за вартістю в загальній категорії «Розробка нових комп'ютерних програм»:

	Розподілення за вартістю (тис.грн)	Розподілення за кількістю завдань
Інноваційні рішення та нові ІТ-продукти	2 145 553 (63,64%)	100 (77,52%)
Модернізація вже діючого програмного забезпечення	1 225 788 (36,36%)	29 (22,48%)
Всього	3 371 341 (100%)	129 завдань (100%)

2.2. Опис даних згідно кластеризації закупівель

Загальна інформація

Загальна сума фінансування закупівель на 2024–2026 роки становить понад 13 млрд грн, а загальна кількість завдань — 304. Розподіл витрат та кількості проєктів за категоріями надає необхідну інформацію для аналізу та планування майбутніх закупівель.

2.2.1. Категорія «Технічне обладнання (типового використання)»

Технічне обладнання складає найбільшу частку у витратах — 38% від загальної суми закупівель. Водночас за кількістю проєктів ця категорія посідає третє місце із часткою 25% від загальної кількості запланованих завдань. Ця категорія, зокрема, включає придбання/оновлення комп'ютерної техніки та оргтехніки робочих місць (зокрема комплектуючих, носіїв інформації); придбання/оновлення: серверного обладнання, мережевого обладнання та мережевого програмного забезпечення до нього.

Такі дані свідчать про високий запит з боку державних органів на технічне обладнання та апаратуру. Зазвичай такі закупівлі мають циклічний характер у межах однієї організації лише у разі відсутності достатнього фінансування в рамках одного фінансового року для забезпечення організації необхідним обладнанням. У інших випадках, оскільки термін зносу та амортизації обладнання є досить тривалим, закупівлі цієї категорії не характеризуються циклічністю. Можемо припустити, що обладнання та прилади, які закупаються, можуть мати схожі технічні характеристики, оскільки виконання подібних функцій органами та організаціями потребують приладів та апаратури зі схожими параметрами.

2.2.2. Категорія «Програмне забезпечення (типового використання)»

Стандартне програмне забезпечення складає другу за вартістю частку (30,72%) та другу за кількістю завдань (28,29%). Це вказує на високий попит на типові програмні рішення. У рамках цієї категорії, зокрема, можуть придбавати/оновлювати ліцензійне програмне забезпечення операційних систем та офісного призначення для робочих станцій; спеціалізоване програмне забезпечення (для відеоконференцзв'язку, для резервного копіювання тощо), забезпечувати розвиток та функціонування інформаційно-аналітичних систем, спрямованих на забезпечення виконання органами виконавчої влади та іншими органами покладених на них функцій (системи аналітики, внутрішні інформаційні системи, системи для проведення дослідних робіт та аналітичних досліджень тощо) забезпечувати доступ до інформаційно-аналітичних, інформаційно-пошукових та довідкових систем тощо.

2.2.3. Категорія «Розробка нових комп'ютерних програм»

Розробка нових програмних засобів становить левову частку у порівнянні з іншими категоріями за кількістю завдань (42,43%) та третю позицію за вартістю (25,38%).

Під час аналізу даних та матеріалів було виявлено, що частина закупівель стосується модернізації вже діючого програмного забезпечення, а частина представляє собою розробку абсолютно інноваційних рішень та унікальних ІТ-продуктів (нових комп'ютерних програм).

Підкатегорія «Інноваційні рішення та унікальні ІТ-продукти» домінує, із частками 64% вартості та 78% кількості завдань цієї категорії. Це свідчить про пріоритетність впровадження нових технологій та розробок.

Підкатегорія «Модернізація вже діючого програмного забезпечення» займає відповідно частку 36% вартості та 22% кількості завдань цієї категорії, що вказує на потребу не тільки підтримки, а й оновлення наявних систем.

2.2.4. Категорія «Інші ІТ-закупівлі»

Інші ІТ-закупівлі складають меншу частку в загальній структурі витрат (5,82% від загальної вартості та 4,28% від загальної кількості завдань). Ця категорія включає закупівлі послуг зі створення технічної документації, здійснення заходів державного контролю за станом захисту у кіберпросторі державних інформаційних ресурсів та інформації, вимоги щодо захисту якої встановлені законом, а також кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури.

Проблемні аспекти в публічних закупівлях послуг з розробки ІТ-продуктів

3.1. Досвід державних органів (замовників) у публічних закупівлях послуг розробки ІТ-продуктів

Під час зустрічей з Мінцифрою були зафіксовані проблеми, які стосуються наступних процесів:

- **Формування технічного завдання (далі – ТЗ) для закупівлі послуг із розробки ІТ-продуктів.**

Формування чіткого ТЗ – достатньо складне завдання. Замовники часто недостатньо чітко формулюють вимоги до ІТ-продукту. Це може призвести до непорозумінь та невідповідності вимогам під час розробки, що вплине на якість та терміни виконання. Також є випадки, коли у замовника під час формування ТЗ відсутнє чітке бачення функціоналу програмного продукту та/або відсутні спеціалісти, які мають необхідні компетентності для підготовки ТЗ. Все це призводить до недостатньо конкретного опису вимог та як наслідок, невдалої реалізації проекту і недосягнення очікуваних результатів.

- **Визначення очікуваної вартості та орієнтовного бюджету, у разі необхідності коригування ТЗ.**

Відсутність стандартних цінових моделей на розробку ІТ-продуктів (розцінок) ускладнює формування очікуваної вартості закупівлі та орієнтовного бюджету в разі необхідності коригування ТЗ. Єдиним способом визначення очікуваної вартості закупівлі залишається аналіз ринку. З огляду на те, що закупівлі ІТ є специфічним предметом і вартість залежить від технологій, питання вартості видається досить дискусійним, особливо під час проведення контрольних заходів.

- **Внесення змін у ТЗ після укладення договору.**

Після укладення договору доволі часто виникає потреба вносити зміни у ТЗ через різноманітні причини, такі як: зміни у бізнес-процесах, зміни у зовнішньому середовищі, зміни кон'юнктури ринку, зміни законодавства тощо. Неможливість адаптувати ТЗ до нових умов може призвести до втрати часу та ресурсів, а також до неефективної реалізації проекту. Проте наразі Закон України «Про публічні закупівлі» не дозволяє змінювати умови договору, крім випадків, передбачених частиною п'ятою статті 41 вищезазначеного Закону.

На наступному етапі ми провели інтерв'ю із замовниками, які мають досвід у закупівлях ІТ-послуг. Цей етап дослідження був спрямований на виявлення реальних практичних кейсів і проблем, що виникають у процесі проведення закупівель та верифікацію проблем, які були озвучені Мінцифрою.

3.1.1. Досвід Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)

Представник НАЗК підкреслив, що ключовим аспектом є наявність кваліфікованих спеціалістів, які можуть візуалізувати продукт, розуміють

його функціональні характеристики та потенційне використання у майбутньому. Відсутність таких спеціалістів призводить до складнощів у закупівлі послуг розробки техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) (feasibility study). Представник НАЗК зазначив, що чіткий опис та необхідний рівень деталізації ТЕО визначатимуть умови для здійснення закупівлі послуг з розробки ІТ-продукту, що дозволить забезпечити необхідну якість та відповідність закупленого продукту початковим вимогам та очікуванням.

У період підготовки до закупівлі послуг із розробки ІТ-продукту проблем із визначенням очікуваної вартості не виникло, оскільки були вжиті відповідні дії для отримання конкретних пропозицій від ІТ-компаній. Зокрема направлені запити до різних ІТ-компаній з проханням сформулювати свої пропозиції вартості розробки. На основі отриманих пропозицій було визначено середнє значення — очікувану вартість закупівлі.

У попередніх ринкових консультаціях взяли участь ІТ-компанії, частина з яких не брала участь у закупівлі, оскільки зазначений проєкт виявився для них надскладним. Разом з тим на лот вийшли великі компанії з наявним аналогічним досвідом. Але деякі з них обрали стратегію активного зниження цінової пропозиції під час аукціону, внаслідок чого вартість комерційних пропозицій впала до критичного рівня. Однією з таких компаній була і компанія-переможець, яка скоротила майбутні витрати, необхідні для виконання ряду задач, що були передбачені у контракті. У результаті компанія намагалася уникати виконання цих задач, з огляду на відсутність закладених коштів.

Отже, можемо зафіксувати ще одну проблему:

- **Неповне планування обсягу робіт, що призводить до непередбачуваної додаткової розробки ІТ-продукту в процесі виконання договору**
ІТ-компанії, які беруть участь у закупівлі, часто недостатньо уважно вивчають вимоги тендерної документації, проєкту договору та поряд з цим «заграються» під час аукціону. Внаслідок цього вони не враховують витрати на виконання окремих задач або критично їх скорочують. Це призводить до того, що після підписання договору в період розробки вони намагаються всіляко ухилитися від виконання певних задач, щоб вкластися в бюджет.

Оскільки спеціалісти НАЗК від початку мали розуміння кінцевого продукту, їм вдалося якісно виписати ТЕО й успішно провести закупівлю. Тому надалі не було потреби вносити значні зміни до основного продукту, його лише періодично оновлювали. Це дозволило зберегти стабільність та послідовність у розвитку продукту без необхідності ревізії його основних характеристик. Належно прописаний договір значно полегшив взаємодію з підрядником в частині виконання всіх вимог без збільшення суми договору.

Крім того, на початку розробки програмного продукту було закладено можливості для майбутнього розширення та вдосконалення його функціоналу без прив'язки до головного розробника шляхом укладання відповідних договорів про передачу права власності.

Продукт удосконалюють спеціалісти НАЗК. У зв'язку з цим та через обмеженість фінансових ресурсів на утримання ІТ-спеціалістів на державній службі, було ухвалено рішення запрошувати випускників вищих навчальних закладів. Такий підхід передбачає: по-перше, розвиток випускників через набуття практичного досвіду, а по-друге, забезпечує незалежність від зовнішніх розробників.

Під час інтерв'ю також було відзначено, що ближче до екватора виконання робіт часто виникають конфлікти між замовниками і розробниками. На думку представника НАЗК, суть конфлікту полягає в тому, що замовник висуває вимоги щодо доробки тестової версії продукту виходячи із вимог договору, в той же час підрядники намагаються зекономити і не виконувати такі роботи. Ця проблема вимагає невідкладного вирішення, оскільки це впливає на якість та терміни виконання проєкту. Залучення обох сторін до конструктивного діалогу та пошук компромісних рішень є важливими для успішного завершення проєкту без втрат якості та задоволення потреб обох сторін.

3.1.2. Досвід Міністерства освіти і науки України (Міносвіти)

Під час інтерв'ю представник Міносвіти виділив декілька проблемних зон пов'язаних із закупівлями послуг з розробки ІТ-продуктів:

1. Процедури закупівель. Чинні процедури закупівель не надають гнучкий арсенал інструментів, які б дозволяли якісно оцінити потенційних розробників. Представник Міносвіти зазначив, що для здійснення успішних закупівель послуг із розробки ІТ-продуктів доцільно передбачити різні підходи, які б дозволяли замовникам обирати прийнятніших розробників з точки зору забезпечення їх потреб та враховували б насамперед нецінові критерії, наприклад, якість надання послуг. Представник Міносвіти висловив переконання, що один із найефективніших методів закупівель послуг ІТ-розробок – використання аутсорсингу та закупівель за донорські кошти, які здійснюються поза межами тендерних процедур, передбачених чинним законодавством. Він навів приклад успішного використання цього підходу Державним підприємством «Прозорро».

2. Бюджетний період. Обмеженість фінансового року та відсутність можливості мати гарантовані видатки на декілька років ускладнює роботу з виконавцем та сповільнює довготривалі розробки.

3. Нестача/відсутність кадрових ресурсів, які забезпечують розробку концептів майбутніх ІТ-продуктів. Це негативно впливає на якість реалізації продукту у майбутньому, оскільки виконавець в такому разі розробляє продукт відповідно до власних уявлень та досвіду, що може бути неефективним для замовника. Водночас відсутність професійно підготовлених співробітників з боку замовників, які можуть якісно сформулювати ТЗ чи хоча б описати концепт з технічної точки зору, ускладнює співпрацю з розробниками та затримує процес розробки. Рішенням цієї проблеми може бути закупівля послуг розробки ТЗ, проте це вимагає додаткових фінансових ресурсів, що призводить до подорожчання загальної вартості продукту.

4. Монополізація права розробників на вдосконалення та розвиток продукту, які були ними створені. Як правило, це призводить до збільшення витрат на такі послуги у зв'язку з обмеженням конкуренції на ринку. Залежність від одного розробника також може призвести до зниження зацікавленості у впровадженні інновацій та вдосконалення продуктів, оскільки втрачається стимул для постійного покращення продуктів.

5. Небажання приватних ІТ-компаній співпрацювати з державними органами. ІТ-компанії пояснюють це складністю та обмеженнями тендерних процедур, передбачених чинним законодавством, ризиками затримок фінансування, можливими змінами вимог та управління проєктами.

Також представник Міносвіти висловив ідеї щодо вирішення деяких питань, пов'язаних із закупівлею послуг із розроблення ІТ-продуктів:

1. Подумати про запровадження можливості поширення між центральними органами виконавчої влади практики використання стандартних програм, які вже були адаптовані до потреб органів, або програм, які були розроблені для окремих органів. Він підкреслив, що такий підхід дозволив би уникнути дублювання робіт і витрат на розробку нових комп'ютерних програм, які вже використовуються іншими органами та мають схожий функціонал. Крім того, це сприяло б стандартизації процесів і забезпечило б більшу сумісність та обмін даними між різними органами.
2. Запровадити метод розбиття ТЗ на дрібніші складові частини з метою точнішого визначення очікуваної вартості проєкту. Це дозволяє краще розуміти обсяг робіт, вимоги та вартість кожного етапу розробки. Розділення ТЗ на окремі компоненти дозволяє точніше та об'єктивніше оцінювати кожну частину проєкту. Крім того, надсилання запитів на цінові пропозиції різним компаніям дозволяє порівняти їхні пропозиції і вибрати найоптимальнішу з точки зору ціни.

3.1.3. Досвід Державної аудиторської служби України (Держаудитслужби)

Під час інтерв'ю представники Держаудитслужби поділилися власним досвідом побудови системи e-auditor, окреслили проблеми, з якими можуть стикатися інші замовники під час закупівель послуг з розробки ІТ-продуктів, та озвучили ідеї, направлені на оптимізацію цього процесу.

Щодо досвіду побудови системи e-Аудитор.

Основний акцент під час побудови системи e-auditor був зроблений на створенні можливості фіксувати процеси проведення контрольних заходів з метою створення бази даних у вигляді інформації та звітності. Процес розробки системи та відповідність її можливостей ключовим потребам, практиці та законодавству були визначені як ключові етапи. Для забезпечення якості та ефективності роботи системи проводили тестування розробок,

під час якого орієнтувалися на практичні заходи контролю різних видів. У процесі побудови системи з розробниками взаємодіяли як аудитори, так і спеціалісти з ІТ-департаменту, які виконували функції бізнес-аналітиків. Разом з цим було відзначено, що відсутність кваліфікованих ІТ-інженерів, які займалися б прямими розробками, стає перешкодою у розвитку системи та її функціоналу.

Закупівля проходила у декілька етапів, включно із розробкою, а також реалізацію, яка відбувалась паралельно для двох частин проекту. Основною проблемою для розробників стала відсутність чітко описаних бізнес-процесів, а також недостатнє залучення неосновних користувачів системи на ряду із основними. Це вплинуло на якість розробки функціоналу, яким неосновні користувачі будуть користуватися в майбутньому.

Головний висновок, який зробили представники Держаудитслужби, полягав у тому, що основою для написання ТЗ мають бути детально описані внутрішні процеси, чітко розподілені ролі у рамках цих процесів, а до процесу розробки мають бути достатньо залучені всі користувачі майбутнього продукту.

Щодо здійснення закупівель послуг із розробки ТЗ та з розробки ІТ-продукту різними етапами.

Представник Держаудитслужби відзначив, що здійснення двох окремих закупівель послуг розробки ТЗ та розробки ІТ-продукту займає значно більше часу і розтягує проект. Тому краще мати власних спеціалістів з аналітики та розробки всередині установи (in-house). Це сприятиме ефективнішому та швидшому впровадженню проєктів, а також зменшенню часу, необхідного для координації та здійснення закупівельних процедур.

Щодо складання технічної документації на розроблений ІТ-продукт.

Наразі відсутні стандарти розробки та розгортання програмного забезпечення, що є проблемою на етапі оформлення необхідних документів, а також на етапах їх періодичного вдосконалення. Сьогодні цей процес регулюється низкою актів, господарських стандартів та міжнародних стандартів якості, як-от ISO.

Щодо визначення вартості послуг з розробки ІТ-продуктів.

Наразі відсутня система ціноутворення, тому визначення вартості розробок здійснюється виключно за допомогою запитів до комерційного сектору. Великий вплив на ціноутворення має обране технологічне рішення, яке зазвичай стає позитивним.

Щодо пропозицій, які дозволять оптимізувати процес закупівель послуг з розробки ІТ-продуктів та консолідувати зусилля:

1. Передбачити запровадження центру спільних розробок (співпраця різних розробників), це може сприяти підвищенню якості та ефективності проєктів. Було зазначено, що центр розробок може бути ефективним лише у разі, якщо відбувається регулярна оцінка процесів за-

мовників за допомогою дорожньої карти (road map) і якщо розробки ведуться систематично, а не хаотично. Водночас для стандартних програм було б зручно використовувати готові рішення «з коробки» типового використання.

2. Створювати технологічні платформи для головних органів та їх підпорядкованих структур у межах реалізації завдань державних стратегій, національних і галузевих програм. Такі платформи дозволять централізувати обмін даними та забезпечити спільне використання технологій. Це уможливить доступ до актуальних даних для всіх учасників і підвищить ефективність управління цифровими продуктами. Також можна розглядати концентрацію розробки на рівні головного розпорядника коштів, який об'єднує центри компетенцій з інформатизації своєї сфери.
3. Забезпечити умови для утримання власних розробників, що дозволить організації створювати та підтримувати унікальні рішення без необхідності постійного залучення сторонніх компаній.
4. Вивчати потенційні переваги й ризики у рамках ТЕО на підготовчому етапі до етапу розробки ТЗ.
5. Наділити Міністерство цифрової трансформації повноваженнями розробляти технологічну мапу та забезпечувати взаємодію між процесами на рівні обміну інформацією з метою приведення до єдиних технологій під час розробок ІТ-продуктів. Це вирішує питання технологічної несумісності, а також збільшення витрат та ризиків з точки зору життєвого циклу продукту в разі, коли кожен суб'єкт робить свою розробку самостійно.
6. Ухвалити рішення на рівні держави щодо необхідності змінювати технологічні рішення внаслідок зміни законодавства. Залишати старі технології або пристосовуватися до нових вимог законодавства — це питання, що вимагає особливої уваги.
7. Уніфікувати стандарти та вимоги до програмного забезпечення, а отже надати можливість всім органам використовувати уніфіковані вимоги, зокрема для закупівель.

3.1.4. Досвід Державної ІТ-компанії ДП «Інфотех»

Представник ДП «Інфотех» розказав про структуру ІТ-компанії, яка є державною та налічує у своєму штаті 600 осіб, з яких 500 спеціалізуються на інформаційних технологіях. Представник цієї компанії поділився досвідом та проблемами, які виникають під час співпраці з Міністерствами.

Одна з ключових переваг ДП «Інфотех» — наявність у штаті великої кількості кваліфікованих ІТ-фахівців. Це дозволяє забезпечити високий рівень експертизи у всіх аспектах ІТ-розробки та імплементації.

ДП «Інфотех» має досвід як учасника закупівель, так і замовника ІТ-послуг. Ця подвійна роль дозволяє компанії глибше розуміти потреби й вимоги обох сторін у процесі розробки та впровадження ІТ-рішень, ефективно коорди-

нувати проекти та максимізувати їхню цінність для клієнтів.

Представник ДП «Інфотех» назвав основні проблеми, з якими стикається його компанія під час співпраці з Міністерствами:

1. Відсутність чіткого бачення кінцевого продукту з боку співробітників міністерств. Це може ускладнювати процес визначення вимог та обмежувати можливості ефективної розробки та впровадження ІТ-рішень. Щоб подолати цю проблему та досягти кращих результатів, бізнес-аналітики компанії пропонують різні варіанти розв'язання, які погоджуються з міністерствами.

2. Відсутність на ринку кола спеціалістів, які володіють навичками оформлення технічної документації відповідно до чинних норм і стандартів. Чинні вимоги щодо складання технічної документації на розроблені ІТ-продукти доволі складні та потребують спеціальних знань та навичок. Водночас в Україні коло таких спеціалістів дуже обмежене. У ДП «Інфотех» підготовкою технічної документації займається лише один фахівець, що спричиняє на нього значне навантаження. Представник ДП «Інфотех» розказав, що інші організації також звертаються до них із запитом на послуги цього фахівця через відсутність у своєму штаті таких спеціалістів. Отже, навіть якщо продукт гарно розроблений, відсутність спеціалістів, які вміють професійно його описати, створює серйозні перешкоди для розвитку та впровадження.

3. Чинні процедури закупівель, хоч і дозволяють придбати послуги з розробки ІТ-продукту, потребують доопрацювання та вдосконалення. Одним із ключових аспектів, який потребує уваги, — розширення можливостей розгляду та оцінки пропозицій. Замість оцінки лише за ціною та наявністю необхідних документів важливо враховувати кваліфікацію та досвід учасників у відповідній сфері. Це дозволить компаніям об'єктивніше конкурувати за контракти, а також сприятиме вибору найкваліфікованіших постачальників.

4. Є ситуації, коли **співробітники органів влади не володіють специфікою підготовки договорів на надання ІТ-послуг.** Це ускладнювало процеси приймання на баланс ІТ-продукту, його оформлення та експлуатацію. Введення типових тендерних документацій та договорів, на їхню думку, може бути способом усунення цих проблем завдяки стандартизації та уніфікації процесів закупівлі та укладення договорів.

Представники ДП «Інфотех» запропонували свою допомогу у розробці типових тендерних документацій, які сприятимуть якісній підготовці та проведенню процедур для закупівлі ІТ-послуг. Використання таких типових документів дозволить замовникам уникати помилок в описах та встановлювати чіткі та конкретні вимоги до продуктів, які закупаються.

Резюме за результатами інтерв'ю

Проблеми, з якими звернулося Міністерство цифрової трансформації, були підтверджені під час інтерв'ю. Водночас додатково ми виявили ще низку проблемних моментів, пов'язаних із розробкою ІТ-продуктів та причини їх виникнення:

1. Складність формування технічного завдання.

Ця проблема була виявлена під час інтерв'ю зі всіма замовниками, що підтверджує її актуальність. Аналіз причин її виникнення розкриває, що в органах влади відчутний дефіцит кваліфікованих спеціалістів, які здатні розробити концептуальні технологічні рішення для втілення ІТ-продукту або створити відповідні візії та стратегії розвитку ІТ-продукту. Цей фактор ускладнює процеси розробки якісної тендерної документації та укладення договорів, що може призвести до невдалих закупівель або неуспішних проєктів.

2. Складність забезпечення розвитку і удосконалення ІТ-продукту та висока залежність від зовнішніх розробників.

Ця проблема була виявлена під час інтерв'ю і одна з ідентифікованих причин – відсутність можливостей у замовника забезпечити належну технічну підтримку ІТ-продукту. Це ускладнює впровадження та експлуатацію нових технологічних рішень та спричиняє високу залежність від зовнішніх постачальників.

3. Проблема з підготовкою технічної документації на розроблений ІТ-продукт.

Увагу на цю проблему звернули всі замовники. Ключові причини – це складне законодавче регулювання та обмежене коло кваліфікованих експертів на ринку, які можуть не лише написати та оформити технічну документацію готового продукту, а й мають дотримуватись усіх вимог законодавства. Це стає суттєвою перешкодою, яка може затримувати передачу на баланс розробленого ІТ-продукту та призвести до необхідності виправлення через недоліки в документації та специфікаціях.

4. Труднощі після укладання договору на етапі розробки ІТ-продукту.

Деякі організації, що виграють в закупівлі за рахунок стратегії агресивного пониження вартості пропозиції, ухиляються від виконання певних задач у рамках розробки, щоб скоротити свої витрати.

5. Відсутність єдиних вимог до стандартних продуктів.

Деякі замовники звернули увагу на те, що вони потребують достатньо схожі за функціоналом ІТ-продукти, які виконують загальні функції. Водночас вони стикаються з труднощами у якісному формуванні умов тендерної документації, що може ускладнювати процес закупівель. Причина такої проблеми – відсутність державного регулювання розвитку сервісних ІТ-продуктів і уніфікації використання стандартних ІТ-продуктів. Як результат, органи влади можуть обирати неефективні або несумісні технології, що призводить до розбіжностей та непослідовності в роботі. Це може перешкоджати ефективному впровадженню нових технологій та призвести до необґрунтованих витрат часу та ресурсів.

6. Чинні процедури закупівлі не передбачають можливості обирати учасника на підставі наявного досвіду.

Деякі замовники акцентували увагу на цій проблемі та поділилися своїми думками щодо можливої причини: передбачені законодав-

ством чинні процедури закупівлі, які не враховують багаторічний досвід та унікальні знання спеціалізованих компаній в ІТ-сфері. Як наслідок, при розгляді тендерних пропозицій не враховується інноваційний досвід, вдалі стратегії розвитку продуктів або послуг, а також успішні приклади застосування технологій у різних сферах. Це може призвести до недооцінки потенціалу певних учасників та обмежити можливості отримання найкращих та інноваційних рішень у сфері ІТ.

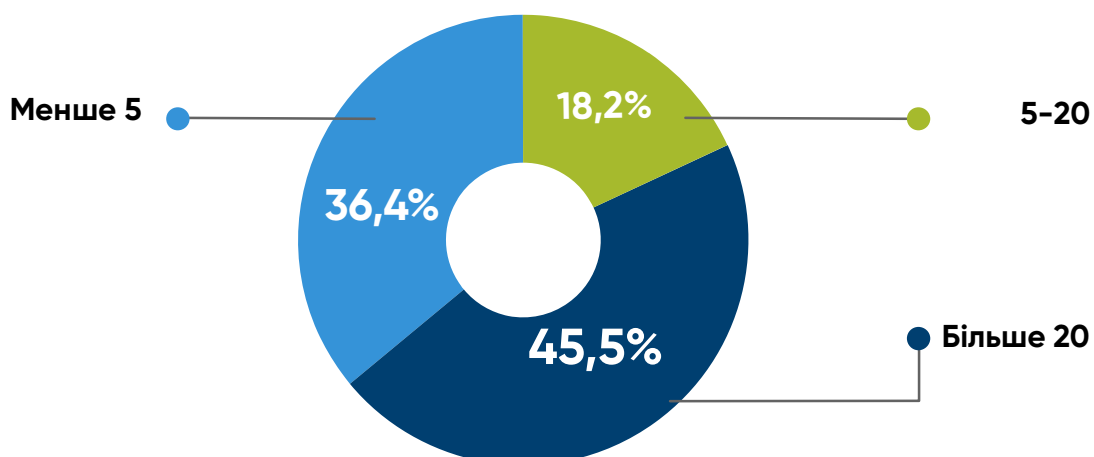
3.2. Досвід приватних компаній (учасників) у публічних закупівлях розробки ІТ-продуктів

У межах цього розділу наша команда поставила собі за мету зібрати об'єктивну та детальну інформацію про проблемні аспекти закупівель послуг із розробки ІТ-продуктів, якою володіють приватні ІТ-компанії з досвідом участі в публічних закупівлях через Prozorro. Для збору даних ми обрали метод інтерв'ювання, який містив закриті та відкриті питання. У дослідженні ми прагнули охопити максимально широку вибірку учасників публічних закупівель: компанії-розробники з топ-50 ІТ-компаній за версією DOU.ua, невеликі компанії-розробники в державному сегменті (GovTech), а також компанії, які припинили участь або лише розпочали її. В опитуванні взяло участь більше дев'яти компаній з експертизою у розробці ІТ-рішень у державному секторі. Інтерв'ю стосувалось наступних аспектів:

1. Загальний досвід компанії у сфері публічних закупівель.
2. Чіткість умов та змістовність тендерної документації.
3. Взаємодія з замовником, підготовка тендерної пропозиції та підрахунок вартості проекту.
4. Ризики та проблеми, з якими стикаються компанії на всіх етапах закупівлі.
5. Пропозиції учасників для мінімізації ризиків та проблем при участі в публічних закупівлях.

Інфографіка, що відображає досвід опитаних компаній у закупівлях через Prozorro послуг із розробки програмних продуктів для держави:

Досвід роботи з державою (кількість проєктів)



3.2.1. Досвід ІТ-компанії «Kitsoft»

ТОВ «Кітсофт», ТОВ «Кітсофт плюс», ТОВ «Кіт» – українська група ІТ-компаній, яка розробляє державні ІТ-продукти: «Портал Дія», «Є-малятко», «Екосистема», «Київ Цифровий» тощо. Компанія розробляє цифрові продукти не тільки для державних, але і для іноземних та бізнес-замовників. Налічує в штаті орієнтовно 100 кваліфікованих співробітників. Із 2016 року почала брати участь у публічних закупівлях у сфері розробки програмних продуктів. На момент дослідження загальна кількість закупівель серед усіх компаній, у яких вони взяли участь, – 288 лотів для 60 різних організаторів. За ними підписали 214 договорів.

Представник компанії підсвітив низку проблем та ризиків участі в публічних закупівлях:

- 1. Складність пошуку релевантного лота на ІТ-послуги з розробки програмного продукту.** Щоб знайти замовлення на ІТ-розробку, учаснику доводиться щоденно шукати закупівлі по трьох групах ДК (72200000-7, 72600000-6, 72500000-0), у яких більшість лотів не стосується ІТ-розробки. Це створює ризик пропустити релевантний лот і збільшує трудовитрати учасника на пошук. Що пізніше команда знаходить релевантний лот, тим менше часу залишається на змістовний аналіз тендерної документації, виникає ймовірність не врахувати важливі деталі або не встигнути подати тендерну пропозицію.
- 2. Надмірні кваліфікаційні критерії в лоті.** Часто замовник вказує вимоги, які не впливають на розробку програмного продукту, наприклад, наявність досвіду виконання конкретної задачі лише у конкретного типу замовників з чітким критерієм ціни. Це призводить до зайвих трудовитрат на оскарження, що збільшує час на проведення закупівлі та надалі зменшує час на виконання.
- 3. Відсутність чіткого розуміння щодо характеристик, функціональності або кінцевих результатів продукту у замовника.** Замовник не має чіткого бачення кінцевої цілі продукту та не може сформулювати однозначні технічні вимоги до нього. Унаслідок цього учаснику доводиться витрачати додатковий час на з'ясування технічних вимог до проекту. Збільшується ймовірність внесення змін у процесі розробки продукту, виникає затримка в комунікації та ймовірність, що замовник отримає нецільовий або нефункціональний продукт, і це призведе до неефективної реалізації продукту.
- 4. Нестача компетентних фахівців і потрібних ресурсів у замовника.** Для вчасної реалізації програмного продукту учаснику потрібна швидка комунікація із замовником для отримання експертизи по технічних вимогах, технічному завданню або прийманню програмного продукту. Затримка в комунікації між учасником та замовником збільшує час на прийняття рішень, імплементацію програмного продукту та передачу його на баланс, а часовий простій у роботі проєктної команди учасника призводить до зменшення рентабельності.

5. Вплив непередбачених факторів на життєвий цикл розробки програмних продуктів. При зміні керівництва замовника може змінитись стратегія розвитку державного органу, і як наслідок, технічне завдання до програмного продукту, що розробляється. Це призводить до виникнення додаткових доопрацювань програмного продукту, ускладнення передачі на баланс готового продукту та вимагає залучення додаткових фінансових ресурсів розробника.

Представник компанії озвучив способи мінімізації ризиків у пошуку та розробці програмних продуктів для державного сектору:

- додаткові спеціалісти з пошуку нових лотів на майданчиках Prozorro дозволяють вчасно знаходити релевантні лоти, щоб залишилось достатньо часу на підготовку тендерної пропозиції;
- попередні ринкові консультації допомагають детальніше розпитати про очікування від розробки і вже наявні технології у замовника, що дозволяє краще підготуватись до подачі тендерної пропозиції;
- знання законодавства у сфері публічних закупівель дозволяють чітко розуміти свої права та обов'язки під час взаємодії з замовником;
- внутрішня покрокова інструкція підготовки тендерної пропозиції, шаблонні документи для її створення та механізм Prozorro, який дозволяє виправити невідповідності в тендерній пропозиції протягом 24 годин від моменту отримання повідомлення від замовника, дозволяє мінімізувати ризики відхилення тендерної пропозиції замовником;
- володіння комплексними знаннями IT-технологій, знання конкурентів у сфері розробки програмних продуктів та досвід роботи з багатьма державними реєстрами дозволяють розуміти, як перемагати в публічних закупівлях, завдяки конкурентним перевагам перед іншими учасниками.

3.2.2. Досвід IT-компанії «Intellias»

Компанія ТОВ «Інтелліас Консалтинг» — одна з найбільших українських IT-компаній за версією рейтингу [DOU.ua](https://dou.ua), яка об'єднує понад 3000 спеціалістів. У 2023 році стала однією з найкращих сервісних компаній світу за версією [The Global Outsourcing 100](https://www.theglobaloutsourcing100.com/).

Компанія займається розробкою комплексних програмних рішень та наданням професійних сервісів. Вона спеціалізується на автомобільній галузі, навігаційних системах, фінансових та телекомунікаційних технологіях.

У 2024 році вперше спробувала брати участь в аукціонах через Prozorro у зв'язку з бажанням допомогти державним органам стати ефективнішими.

Компанія взяла участь в трьох лотах для двох організаторів на загальну суму 57 млн грн, але в жодному ще не перемогла.

Представник компанії розказав, які проблеми та ризики він убачає під час участі в публічних закупівлях:

1. Складність пошуку релевантного лота на ІТ-послуги з розробки програмного продукту. Учасник на майданчику може створити підписку за атрибутами лотів, наприклад, за ключовими словами або кодами ДК, які його цікавлять. При появі нових лотів на Prozorro учаснику надходить сповіщення, але зазвичай у ці сповіщення потрапляє багато лотів, які не стосуються послуг ІТ-розробки. Це збільшує трудовитрати учасника на пошук та створює великий ризик пропустити релевантний лот.

2. Брак розуміння своїх прав та обов'язків у сфері публічних закупівель. Учаснику потрібно розібратися в законодавстві у сфері публічних закупівель, щоб розуміти свої права та обов'язки під час взаємодії з замовником від публікації лота до виконання договірних зобов'язань. Це призводить до додаткових інвестицій та витрат часу, щоб розібратись, як проходять публічні закупівлі без впевненості в отриманні прибутку від цієї сфери.

3. Складність пошуку необхідної інформації в тендерній документації. Зазвичай учаснику треба виділити окрему команду із 5-7 людей на два тижні, яка витратить час на аналіз заплутаних умов тендерної документації та договору, проведуть внутрішні погодження з командою про доцільність участі в закупівлі, підготують та подадуть тендерну пропозицію. За відсутності стандартизованої тендерної документації та шаблонів договорів, учаснику необхідно для кожного нового лота розбиратися в документації. Це призводить до появи додаткових фінансових витрат та втрати часу без упевненості в отриманні прибутку.

4. Відсутність механізму компенсації додаткових витрат. Компанії-учасники при розробці програмних продуктів розглядають певний рівень прибутку, який у комерційних закупівлях часто більший, ніж у публічних, оскільки приватні замовники – здебільшого іноземні компанії, які мають більші бюджети та гнучкішу фінансову політику. Отже, потенційному учаснику не цікаво брати участь у публічних закупівлях через низьку рентабельність проєкту.

5. Надмірні кваліфікаційні критерії в лоті. Часто замовник указує завищені вимоги до кваліфікації розробників, наприклад, наявність досвіду розробки програмних продуктів саме для державних замовників чи наявність досвіду роботи з електронним цифровим підписом, що ускладнює участь в закупівлі. Це призводить до відмови від участі в закупівлі.

6. Невизначеність або неповнота технічних вимог до фінального продукту. Під час аналізу тендерної документації учасник планує етапи розробки на весь життєвий цикл проєкту, враховує ризики та закладає в кошторис витрати на додаткові роботи, не враховані в тендерних вимогах. Учасники-новачки, які не мають знань та досвіду внутрішньої архітектури державних ІТ-продуктів, змушені закладати більше ризиків у кошторис. Через це багато ризиків можуть бути не

враховані. Це ускладнює конкуренцію з досвідченими компаніями та збільшує поріг входу для нових компаній, зменшує маржинальність проекту. Отже, розробник може відмовитися брати участь в закупівлі.

Представник компанії поділився знаннями щодо мінімізації ризиків і проблем пошуку та розробки програмних продуктів для державних органів:

- попередні ринкові консультації з описом деталей проекту, щоб краще оцінити потенційний обсяг робіт і можливе рішення для його реалізації;
- наявність досвіду в розробці аналогічних продуктів дозволяє мінімізувати ризики некоректної оцінки очікуваної вартості розробки, що надає додаткову конкурентну перевагу у підготовці тендерних пропозицій;
- наявність досвіду взаємодії з конкретним замовником дозволяє чітко розуміти його вимоги та правила відповідності учасників, що зменшує час на підготовку необхідних документів для участі в закупівлі.

3.2.3. Досвід IT-компанії «Prozori Solutions»

ТОВ «Прозорі рішення» – це IT-компанія, яка спеціалізується на розробці програмних продуктів та технологічних рішень для бізнесу. Вона часто займається автоматизацією процесів, створенням вебзастосунків, а також удосконаленням електронної системи закупівель Prozorro. Компанія почала брати участь в розробці IT-продуктів для державних замовників у 2020 році. Відтоді вона взяла участь у 88 лотах для 14 організаторів на понад 327 млн грн, з яких перемогли у 38 лотах на 138 млн грн.

Представник компанії поділився своїм баченням проблем та ризиків, пов'язаних із участю в публічних закупівлях.

1. Короткий термін від оголошення закупівлі до кінцевого терміну подачі тендерної пропозиції. Зазвичай учаснику для підготовки та подачі тендерної пропозиції потрібно пройти декілька етапів:

- оцінка ризиків та ухвалення рішення брати участь у закупівлі займає приблизно один тиждень;
- підготовка питань до попередніх ринкових консультацій і проведення консультацій приблизно один тиждень;
- розробка тендерної пропозиції і підготовка необхідного пакету документів ще приблизно 1-2 тижні.

Тобто щоб встигнути подати тендерну пропозицію, компанії треба орієнтовно 2-3 тижні. Брак часу призводить до відмови від участі в закупівлі.

2. Надмірні кваліфікаційні критерії в лоті. Замовник може зазначати надмірні вимоги до кваліфікаційних критеріїв: наявність специфічної сертифікації, яку неможливо отримати за час, відведений на подачу тендерної пропозиції, або наявність конкретних спеціалістів. Це призводить до зайвих трудовитрат на пошук/навчання спеціалістів або до відмови від участі в закупівлі.

3. Вимога використання застарілих стандартів щодо розробки програмних продуктів. Часто розробка програмних продуктів обмежена законодавчими нормами використання певних стандартів ДСТУ та ГОСТ, які можуть бути надмірними для цього типу розробки або застарілими (наприклад, ГОСТ-34). Збільшуються фінансові та часові витрати на додаткове навчання проєктної команди цим стандартам. Існує ймовірність розробки менш якісного програмного продукту, оскільки інноваційні рішення можуть не задовольняти умови цих стандартів.

4. Відсутність чіткого розуміння щодо характеристик, функціональності або кінцевого вигляду продукту у замовника. Іноколи замовник не є ініціатором розробки та не може або не знає як однозначно визначити технічні вимоги до програмного продукту. У такому разі розробнику доводиться витрачати додатковий час на з'ясування вимог до кінцевого продукту. Це продовжує термін розробки продукту, збільшує ймовірність неефективної реалізації проєкту або отримання нефункціонального продукту.

5. Відсутність механізму компенсації додаткових витрат. Під час реалізації програмного продукту або після її завершення у замовника можуть змінитись бізнес-процеси, і він буде змушений інвестувати власні кошти поза межами договору в доопрацювання програмного продукту, щоб досягти бажаної якості та відповідності вимогам замовника заради підтримки власного іміджу. Це збільшує витрати на реалізацію проєкту, які не закладені в договорі, та зменшує рентабельність проєкту.

6. Нестача компетентних фахівців і потрібних ресурсів у замовника. Відсутність у замовника проєктного менеджера з IT-розробки з відповідними повноваженнями або спеціалістів зі знаннями внутрішньої архітектури призводить до затримки у розробці, ухваленні рішень та прийманні готового продукту. Тому розробник при виборі проєкту віддає перевагу тим, у яких замовники мають відповідних спеціалістів.

7. Порушення договірних відносин. Із досвіду реалізації проєктів для державних замовників компанії відомо про ризик виникнення вимог виконати додаткові роботи, які виходять за межі договору. Замовники можуть використовувати своє право визначати готовність проєкту для тиску на розробника, що створює ризики порушення договірних умов. Щоб уникнути таких ситуацій, розробники перед подачею тендерної пропозиції аналізують, чи мав замовник подібні порушення в попередніх проєктах. Цей фактор може стати причиною відмови від участі в закупівлі або змусити закладати додаткові витрати на юридичний супровід у вартість пропозиції.

Представник компанії поділився своїми думками щодо оцінки та імплементації IT-рішень в державному секторі:

- Попередні ринкові консультації серед запрошених розробників допомагають детальніше розпитати про очікування від продукту та про

наявну архітектуру рішень у замовника. Так, це дозволяє запропонувати замовнику найкращі ІТ-рішення. Це допомагає компанії чітко оцінити вартість розробки, пришвидшити підготовку тендерної документації, а замовнику – вибрати найкращі рішення.

- Відкритий код та доступ до документації систем, на які плануються доопрацювання, як, наприклад, у Prozorro чи у «Дії» команді учасника дозволяють ретельно проаналізувати весь обсяг робіт. Це полегшує оцінку собівартості розробки та підготовку до подачі тендерної пропозиції. Наприклад, раніше це допомогло компанії перемогти в закупівлі на доопрацювання Prozorro.
- Рамкові угоди для технічної підтримки програмного продукту на невеликі доопрацювання дозволяють швидко їх реалізовувати за умови, що замовник має проектну команду з відповідною експертизою і може професійно поставити технічне завдання на доопрацювання.

3.2.4. Досвід ІТ-компанії «Luxoft Ukraine»

ТОВ «Люксофт-Україна» спеціалізується на розробці програмного забезпечення та ІТ-консалтингу. Компанія очолює рейтинг 100 найбільших компаній в Україні за версією [DOU.ua](https://dou.ua) і має орієнтовно 3400 працівників. У 2016 році один раз брала участь в публічних закупівлях. Із 2024 року компанія знову почала брати участь у публічних закупівлях і на момент дослідження взяла участь у чотирьох лотах на навчання, за якими підписала договори, та трьох лотах на розробку та технічну підтримку програмних продуктів для п'ятих різних організаторів на суму 2,3 млн грн.

Представник компанії під час інтерв'ю розказав про ризики та проблеми, з якими стикається компанія під час участі в публічних закупівлях:

- 1. Складність пошуку релевантного лота на ІТ-послуги з розробки програмного продукту.** Учасник може шукати лоти, які його цікавлять, на майданчику, підключеного до Prozorro, за відповідним кодом ДК або за ключовими словами, але у пошук потрапляє багато лотів, які не підпадають під послуги ІТ-розробки. У результаті збільшуються трудовитрати на пошук та ризик пропустити релевантний лот. Наприклад, у компанії був випадок, коли знали організатора та дату публікації закупівлі, а знайти її через пошук Prozorro не змогли.
- 2. Складність пошуку необхідної інформації в тендерній документації.** Зазвичай учаснику треба проаналізувати тендерну документацію, пройти внутрішні узгоджувальні процеси, які у великих компаніях можуть бути доволі довгими, підготувати тендерну пропозицію та встигнути подати її на закупівлю. Терміни від оголошення закупівлі до подачі тендерної пропозиції менше одного місяця призводять до ймовірної відмови компанії від участі в аукціоні.
- 3. Відсутність змістовного опису внутрішніх систем замовника та документації на них.** Зазвичай учаснику для підготовки тендерної пропозиції треба проаналізувати повний перелік робіт, які мають бути виконані на проєкті. За неповноти технічних вимог та документації

ймовірна поява додаткових робіт/простоїв з боку учасника, зміщення термінів реалізації, зменшення потенційного прибутку учасника або вимушеної відмови від проєкту.

4. Відсутність механізму компенсації додаткових витрат. Під час підготовки тендерної пропозиції учасники одразу мають зазначити вартість розробки. Фіксована сума договору не дозволяє компенсувати ризики виявлених додаткових доопрацювань, що збільшує вартість реалізації. Компанія здебільшого працює на закордонний ринок, тому відсутність індексації вартості проєкту до курсу валют також може зменшити рентабельність розробки.

5. Вплив третіх осіб. Під час реалізації проєкту можуть знадобитись інтеграція або погодження від зовнішніх органів. Наприклад, розробка програмних продуктів, де потрібна ідентифікація громадянина (цифрові підписи), залежить від закупівлі бібліотеки ІІТ (Інститут інформаційних технологій) або від процесу організації та проведення експертизи КСЗІ/прийняття рішення ДССЗІ про отримання атестата відповідності КСЗІ (комплексна система захисту інформації). Взаємодія з третіми особами, на яких замовник або учасник не мають впливу, може спричиняти необ'єктивне затягування термінів реалізації проєкту.

6. Велика варіативність внутрішньої ІТ-архітектури серед замовників. Щоб взятися за розробку нестандартного проєкту, необхідно витратити в середньому до двох місяців на пошук вузьких спеціалістів, ймовірно, без їхнього залучення у роботі компанії надалі. Довгий та дорогий установчий етап, який займає лівову частку всієї розробки, призводить до того, що компанія не розглядає участь в закупівлях, для яких виділено менше ніж шість місяців.

Представник компанії розказав, що допомагає йому мінімізувати ризики в пошуку та розробці програмних продуктів для державного сектору:

- попередні ринкові консультації щодо технічних вимог допомагають компаніям-учасникам детальніше розпитати про очікування від розробки і вже наявні технології у замовника, краще оцінити вартість розробки, надати додаткові консультації замовнику та підготувати тендерну пропозицію;
- залучення вільних спеціалістів на волонтерських засадах до розробки державних систем, як, наприклад, до розробки Prozorro, дозволило
- отримати додаткову експертизу та чітко розуміти внутрішню архітектуру рішень державних органів перед участю в публічних закупівлях; наявність спеціалістів, які мають знання та експертизу в державних реєстрах та системах, дозволяє оцінювати закупівлю з точки зору наявності прихованих додаткових робіт.

3.2.5. Досвід ІТ-компанії «ЕРАМ»

ТОВ «Епам діджитал», ТОВ «Епам рішення», ТОВ «Епам сістемз» працюють під брендом ЕРАМ – міжнародної групи ІТ-компаній, яка має значний вплив

в Україні і бере участь у публічних закупівлях. Компанія пропонує свої послуги в IT-консалтингу та розробці програмних продуктів для державних установ. Вона знаходиться у топ-50 IT-компаній в Україні за рейтингом [DOU.ua](https://dou.ua) та налічує близько 10 тисяч співробітників. Компанія подавала пропозиції на вісім лотів через Prozorro для трьох організаторів на суму приблизно 8,5 млн грн, за трьома з яких підписала договір. Додатково компанія допомагала розробляти IT-продукти для державного сектору, як-от «Концепцію цифрової трансформації Державної служби статистики України» та програмний продукт «Портал мешканця Львова».

Ризики та проблеми, які впливають на пошук лотів та розробку програмного продукту:

- 1. Складність пошуку релевантного лота на IT-послуги з розробки програмного продукту.** Учаснику складно відстежувати оновлення про нові закупівлі на майданчику через велику кількість нерелевантної інформації. Це створює великий ризик пропустити релевантний лот і збільшує трудовитрати учасника на пошук. Тому компанія бере участь у закупівлі переважно за запрошенням замовника.
- 2. Короткий термін від оголошення закупівлі до кінцевого терміну подачі тендерної пропозиції.** Для підготовки тендерної пропозиції розробник має проаналізувати тендерну документацію, пройти внутрішні узгоджувальні процеси, підготувати тендерну пропозицію та встигнути її подати. Короткі терміни, до трьох тижнів, не дозволяють учаснику встигнути подати тендерну пропозицію, тож компанія імовірніше відмовляється від участі в аукціоні.
- 3. Невизначеність або неповнота технічних вимог до фінального продукту.** Часто технічне завдання включає високорівневий опис потреби, що не дозволяє зрозуміти обсяги робіт/послуг. Неповнота технічних вимог та документації унеможливорює розуміння повного обсягу робіт/послуг для підготовки пропозиції. Тож обсяг проєкту може збільшуватись, а отже — і витрати на його розробку.
- 4. Відсутність механізму компенсації додаткових витрат.** Часто розробка систем включає у себе додаткові доопрацювання, які виходять за межі проєкту. Наявний код, який потрібно розширювати, може непропорційно збільшувати або зменшувати складність робіт/послуг. Фіксована ціна не дозволяє збільшувати витрати на розробку через включення додаткових робіт/послуг або технічної підтримки продукту, які не закладені в договорі. Це зменшує рентабельність проєкту.
- 5. Нестача компетентних фахівців і потрібних ресурсів у замовника.** Для вчасної реалізації програмного продукту учаснику потрібна швидка комунікація із замовником для отримання експертизи про технічні вимоги, технічне завдання, тестування або приймання програмного продукту. Затримка в комунікації між учасником та замовником затримує ухвалення рішень та реалізацію проєкту, а часовий простій проєктної команди учасника зменшує прибутковість проєкту.

Представник компанії розказав про власний досвід, який допомагає йому під час участі в публічних закупівлях:

- попередні ринкові консультації, які включають обговорення проєкту, ознайомлення з технічними вимогами та технічною документацією кінцевого продукту допомагають чітко розуміти цілі розробки та розрахувати всі можливі ризики на етапі реалізації;
- відкритий доступ до технічної документації вже робочих систем пришвидшує ознайомлення з кодом продукту, який треба доопрацювати або з яким буде потрібна інтеграція. Це дозволяє врахувати всі можливі ризики на етапі підготовки тендерної пропозиції і вирівнює права з учасниками, які мають експертизу в залучених до проєкту системах; досвід участі в публічних закупівлях і знання державних систем та
- реєстрів дозволяє повніше враховувати можливі ризики під час участі в наступних закупівлях;
- закупівля з неціновими критеріями відбору пропозицій, яка базується на комплексних критеріях оцінки якості, досвіду та інновацій, приваблює для вибору розробником.

3.2.6. Досвід ІТ-компанії «Entenso»

ТОВ «Ентенсо Україна» – українська ІТ-компанія, яка спеціалізується на державних замовленнях. Працює у різних сферах, зокрема, автоматизації бізнес-процесів, розробці мобільних і вебзастосунків, а також рішень в області штучного інтелекту. Компанія з 2017 року брала участь в публічних закупівлях 22 рази на 54,9 млн грн у 12 різних організаторів і змогла здобути перемогу у 12 з них, на суму 20,4 млн грн. У своєму досвіді взаємодії з державою компанія вже має розробку програмного продукту для митниці, для Міністерства закордонних справ («Е-консул»), а також працювала над інтеграцією програмних продуктів Харківської міської ради з зовнішніми реєстрами через систему «Трембіта». Із 2021 року не брала участь у публічних закупівлях через Prozorro.

Представник компанії під час інтерв'ю розказав про ризики та проблеми, з якими стикається компанія під час участі в публічних закупівлях:

1. Невизначеність або неповнота технічних вимог до фінального продукту. У тендерній документації недостатньо або неоднозначно описані технічні вимоги та опис архітектури систем, з якими потрібно інтегруватись. Часто технічні вимоги включають високорівневий опис потреби, що не дозволяє зрозуміти обсяги робіт/послуг без попередніх ринкових консультацій. Через це розробник змушений оцінювати та планувати роботу з багатьма невідомими в проєкті.

2. Відсутність змістовного опису внутрішніх систем замовника та документації на них. Зазвичай учаснику для підготовки тендерної пропозиції та реалізації проєкту треба проаналізувати та спланувати повний перелік робіт, які мають бути виконані, без доступу до документації та внутрішніх систем замовника. Це збільшує обсяг проєкту та затримки в процесі розробки та тестування програмного продукту.

3. Велика варіативність внутрішньої IT-архітектури серед замовників.

Під час розробки програмного продукту учасник здобуває експертизу в підходах до розробки, поглиблює знання внутрішніх систем замовника та державних реєстрів, які не можна застосувати в інших замовників у цій же галузі. Він повинен додатково отримувати знання, підбирати інших спеціалістів, змінювати підходи до розробки продукту, що підвищує вартість реалізації, особливо на підготовчому етапі реалізації. Відповідно що менша очікувана вартість лота, то більшу частину собівартості становить підготовчий етап, що знижує рентабельність проекту.

4. Відсутність механізму компенсації додаткових витрат. Розробка програмного продукту може змінюватись під час реалізації проекту та потребувати застосування ефективніших та інколи дорожчих рішень, ніж закладені в тендерній документації. Внаслідок цього менш ефективні рішення складніше передавати на баланс замовнику: вони можуть потребувати вдосконалення одразу після завершення проекту. Фіксована ціна не дозволяє збільшити витрати на реалізацію проекту, які не закладені в договорі, а це знижує рентабельність проекту.

5. Нестача або відсутність компетентних фахівців і потрібних ресурсів у замовника. Відсутність у замовника спеціалістів, які можуть обирати програмні продукти згідно з найкращими світовими практиками, консультувати щодо наявної IT-інфраструктури, розгортати й підтримувати необхідні IT-рішення, управляти проектом. До того ж використання невідповідних методологій управління проектами, найдешевших архітектурних рішень або несвоєчасність закупівлі необхідних технологічних ресурсів для впровадження програмного продукту призводить до непередбачуваності процесу передачі на баланс, виконання гарантійних зобов'язань. Це затримує реалізацію проекту, знижує якість або навіть робить кінцевий продукт нефункціональним.

6. Відсутність поетапної оплати та передоплати. Учасник отримує гроші за фактом виконання робіт з розробки. З досвіду учасника, розробка продукту може тривати 7–8 місяців, протягом яких компанія інвестує в проект власні гроші без розуміння дати покриття витрат на розробку.

Представник компанії висловив думку, що може мінімізувати ризики та проблеми в реалізації програмного продукту:

- попередні ринкові консультації, які передбачають обговорення проекту з замовником та ознайомлення з тендерною документацією та технічними вимогами до фінального продукту, допомагають чітко розуміти цілі розробки та розрахувати всі можливі ризики на етапі реалізації, оскільки процес письмового уточнення через Prozorro довгий та менш деталізований щодо результату;
- гнучкість корегування технічного завдання та кошторису під час реалізації проекту з розробки програмних продуктів може зменшити ризик непередбачуваних доопрацювань за кошти учасника.

3.2.7. Досвід IT-компанії «SoftServe»

ТОВ «Софтсерв-МТ» — це провідна IT-компанія, яка входить в топ-3 компаній за рейтингом DOU.ua найбільших IT-компаній. Має більше ніж 10 тисяч співробітників. Компанія створює інноваційні рішення для замовників з усього світу. Із 2016 року вона взяла участь у публічних закупівлях 162 рази у 27 організаторів на суму 157,3 млн грн і перемогла 146 разів на 127 млн грн в різних сферах IT-закупівель. У державному секторі займається впровадженням електронних систем управління, розробкою платформ для автоматизації послуг та іншими проектами, які допомагають покращити ефективність роботи державних установ.

Представник компанії надав свої коментарі з приводу можливих ризиків та проблем під час участі в публічних закупівлях:

- 1. Відсутність чіткого розуміння щодо характеристик, функціональності або кінцевих результатів продукту у замовника.** Замовник часто розуміє під «розробкою програмного продукту» перебудову та налагодження внутрішніх процесів, реалізацію IT-рішень під оновлені процеси та їх впровадження. Це впливає на зміну умов договору, вартість проекту, тож учасник може відмовлятися від таких лотів або замовник із більшою імовірністю отримає нецільовий або нефункціональний продукт.
- 2. Надмірні кваліфікаційні критерії в лоті.** Часто замовник вказує надмірні вимоги, які виглядають як умови, прописані під конкретного учасника. У результаті, компанія-учасник змушена відмовитись від участі в такій закупівлі.
- 3. Велика варіативність внутрішньої IT-архітектури серед замовників.** Реалізація програмних продуктів для схожих за діяльністю установ часто потребує інтеграції між собою. Відсутність єдиного підходу до розвитку IT-інфраструктури потребує додаткових узгоджень, додаткового аналізу технічної документації інших систем, а також збільшує час і знижує рентабельність проекту.
- 4. Нестача компетентних фахівців і потрібних ресурсів у замовника.** Відсутність у замовника проектного менеджера, який впливає на реалізацію проекту, або IT-спеціалістів, що можуть консультувати щодо наявної IT-інфраструктури, розгортати необхідні рішення і підтримувати переданий програмний продукт. Також замовник рідко закладає в тендерну документацію етап технічної підтримки розробленого продукту або робить це спеціально, якщо продукт був замовлений тільки заради інфоприводу. Відсутність необхідних технологічних ресурсів у замовника може спричиняти простій в роботі проектною командою розробника до моменту реалізації замовником своєї частини зобов'язань. Це ускладнює комунікацію, збільшує витрати розробника та зміщує плани виконання проекту.

5. Вплив непередбачених факторів на життєвий цикл розробки програмного забезпечення. У разі зміни керівництва замовника, розробка програмного продукту може стати неактуальною або втратити підтримку з боку замовника. Це призводить до ймовірного затягування термінів реалізації або заморожування проєкту.

6. Наявність впливу третіх осіб. Під час виконання договору про закупівлю учасник стикається з додатковою увагою з боку органів контролю — щодо вартості розробки чи вартості додаткових робіт. Це призводить до зайвих трудовитрат та часу на додаткові пояснення, що впливає на бажання брати участь в публічних закупівлях.

Фактори, які зменшують ризики та мінімізують виникнення проблем при аналізі та виконанні державних проєктів:

- Використання нецінових критеріїв замовником у тендерних оголошеннях дозволить компаніям конкурувати з менш надійними учасниками, які зазвичай виграють за вартістю пропозиції.
- Збільшення очікуваної вартості проєктів до рівня іноземних приватних замовників збільшує ймовірність участі в таких закупівлях.
- Наявність в договорі вимог до розробника надавати технічну підтримку розробленого програмного продукту — важливий елемент, який допомагає компанії підтримувати позитивний імідж надійного та відповідального розробника. Технічна підтримка забезпечує безперервність функціонування продукту, оперативне вирішення технічних проблем, а також підвищує довіру клієнтів.
- Наявність у замовника налагоджених бізнес-процесів, кваліфікованих спеціалістів з координації проєкту та ресурсів для забезпечення реалізації.

3.2.8. Досвід IT-компанії «Lionwood Software»

ТОВ «Лаєнвуд Софтвєр Україна» — це українська IT-компанія, яка спеціалізується на розробці комп'ютерних програм та IT-консалтингу. Взаємодія компанії з державою включає участь у проєктах цифровізації та автоматизації процесів, що допомагають поліпшити ефективність державних установ. Налічує приблизно 100 співробітників. Із 2021 року взяла участь і перемогла у чотирьох публічних закупівлях у двох організаторів вартістю 16,6 млн грн.

Представник компанії поділився ризиками та проблемами, які виникають під час закупівель через Prozorro:

1. Складність пошуку необхідної інформації в тендерній документації.

Зазвичай учаснику треба витратити багато часу та коштів на аналіз тендерної документації та підготовку пропозиції. Ці витрати зростають через складність пошуку необхідної інформації, оскільки кожен замовник має різні вимоги та стандарти до її написання. Для лотів з малою очікуваною вартістю етап підготовки тендерної пропозиції може бути дорожчим, ніж реалізація проєкту. Це призводить до вимушеної відмови від участі в лотах з малою очікуваною вартістю.

2. Держава обирає найнижчу ринкову вартість на послуги з розробки програмних продуктів – нижчу, ніж у приватних замовників.

У державних проєктах рівень прибутку часто нижчий, ніж в аналогічних проєктах приватних замовників, зокрема з 2023 року перестала діяти податкова пільга, яка звільняла розробників від сплати податку на додану вартість (ПДВ). Зростання валютного курсу негативно позначається на державних проєктах, вартість яких визначена в національній валюті. Це призводить до того, що компанія змушена відмовитись від участі в аукціоні через підвищені ризики зниження маржинальності проєкту.

3. Невизначеність або неповнота технічних вимог до фінального продукту.

Такі ознаки, як занижена або завищена очікувана вартість чи короткі терміни виконання проєкту можуть свідчити про наявність у проєкті прихованих особливостей. Це впливає на потенційну відмову компанії від участі в закупівлі.

4. Вимога використання застарілих стандартів щодо розробки програмних продуктів.

Технічна документація часто включає цілі розділи зі стандартів групи ГОСТ-34, які збільшують обсяги документації без додаткової цінності. Це призводить до збільшення трудовитрат на вичитку та аналіз тендерної документації.

5. Відсутність змістовного опису внутрішніх систем замовника та документації на них.

Часто технічне завдання включає високорівневий опис потреби, і учаснику під час підготовки тендерної пропозиції та оцінки проєкту може істотно допомогти ознайомлення з технічною документацією внутрішніх систем замовника та систем, з якими необхідна інтеграція. Відсутність такої інформації не дозволяє врахувати всі можливі ризики на етапі підготовки тендерної пропозиції.

6. Затримка у виборі переможця не впливає на встановлений термін завершення проєкту.

Зазвичай кінцевий термін реалізації проєкту фіксований і затримки, які виникають під час проведення закупівлі, не змінюють кінцевої дати її виконання. Як результат, учасник втрачає бажання брати участь в закупівлі.

Представник компанії озвучив рішення, які допоможуть йому спростити участь в закупівлях:

- попередні ринкові консультації для виявлення всіх технічних вимог та особливостей проєкту дозволяють ставити уточнювальні питання замовнику та надавати пропозиції до рішень до публікації закупівлі, адже через Prozorro після оголошення закупівлі робити це незручно і довго;
- наявність поетапної оплати та передоплата, що дозволить учасникові отримувати гроші поступово за фактом виконання робіт з розробки і покривати витрати на розробку;
- додаткові знання у сфері публічних закупівель для можливості залучення експертизи декількох пов'язаних юридичних осіб або субпідрядників, що дозволить виконати кваліфікаційні вимоги лота навіть

- у разі часткової невідповідності критеріям з боку потенційного учасника закупівлі;
- можливість використання нових альтернативних технічних рішень, які зарекомендували себе краще ніж ті, які вимушені використовувати замовники;
- використання нецінових критеріїв на основі сервісу типу Clutch, що суттєво скоротило б час на підготовку до закупівлі.

3.2.9. Досвід інших компаній у публічних закупівлях

При підготовці дослідження ми провели інтерв'ю ще з кількома ІТ-компаніями, які брали участь у закупівлях послуг з розробки програмних продуктів. Вони озвучили ідентичні проблеми та їхнє походження.

Представники компаній поділилися своїм баченням проблем та ризиків, пов'язаних із участю в публічних закупівлях.

1. Короткий термін від оголошення закупівлі до кінцевого терміну подачі тендерної пропозиції. Учасникам для підготовки тендерної пропозиції необхідно пройти декілька підготовчих етапів, зокрема, аналіз тендерної документації, оцінку ризиків та внутрішнє погодження участі в закупівлі. На це все потрібно орієнтовно 2-3 тижні. Через це розробники не встигають підготувати чи подати тендерну пропозицію або вимушені відмовитись від участі в закупівлях з короткими термінами подання пропозиції.

2. Невідповідність програмного продукту нормативним документам. Відсутність або відмінність законодавчих норм для використання розробленого програмного продукту унеможлиблює його використання. Це призводить до затримки реалізації проекту або до зміни функціоналу програмного продукту за кошти розробника.

3. Невизначеність або неповнота технічних вимог до фінального продукту. Тендерна документація містить недостатні технічні вимоги та опис бізнес-логіки розробки нового програмного продукту, а технічне завдання розробляється вже після підписання договору. Це погіршує оцінку проекту та зменшує кількість врахованих ризиків.

4. Нестача компетентних фахівців і потрібних ресурсів у замовника. Одна з ключових проблем — це нестача кваліфікованих спеціалістів та ресурсів на стороні замовника, що негативно впливає на реалізацію проектів. Висока плінність кадрів або відсутність спеціалістів із потрібною експертизою змушує розробника витратити більше часу на пошук і опитування додаткових осіб для отримання необхідної інформації. Ці проблеми загострюються через недосвідченість замовника в управлінні проектами з розробки програмного продукту. Замовник часто не має фахівців, здатних організувати ефективну взаємодію з розробниками, забезпечити координацію процесів, своєчасно надавати необхідну інформацію, проводити приймання робіт і надавати ресурси (доступи, сервери тощо). У разі повної відсутності таких

фахівців робота команди розробників може простоювати, що призводить до затримок та збільшення витрат. Усе це може спричиняти ще довші затримки в роботі, які варто враховувати в розрахунках вартості та строків реалізації проекту.

5. Наявність впливу третіх осіб. Іноколи замовник не є ініціатором розробки та не розуміє цілі розробки програмного продукту або потрібен доступ до реєстрів третіх сторін, наприклад, митниці або податкової. У такому разі відбувається затримка в ухваленні рішень, розробник не отримує доступи до систем та реєстрів. Це затримує терміни реалізації проекту або нефункціональності розробленого продукту, тож такі проекти компанія вважає високоризиковими.

6. Порушення договірних відносин. Під час ухвалення рішення про участь в закупівлі розробник аналізує, чи були у цього замовника випадки виконання додаткових робіт поза межами договору в аналогічних проектах. Такий фактор може призвести до відмови компанії від участі в закупівлі або закладання додаткових витрат на юридичне оскарження в ціні тендерної пропозиції.

7. Вплив непередбачуваних факторів на життєвий цикл розробки програмних продуктів. Нове керівництво може зупинити проєкт, суттєво змінити плановані розробки або відкласти необхідні активності (погодження, надання доступів тощо) на невизначений час. Це робить необхідними додаткові доопрацювання програмного продукту, ускладнює приймання замовником готового продукту та вимагає залучення додаткових фінансових ресурсів розробника.

Компанії-розробники поділились думками щодо мінімізації ризиків участі в публічних закупівлях:

- Попередні ринкові консультації з технічними спеціалістами замовника дозволяють розробнику поставити технічні питання, щоб краще зрозуміти запит і середовище, в якому доведеться працювати, а також системи, з якими доведеться інтегруватись. Попередні ринкові консультації дозволяють якісніше оцінити проєкту, урахувати всі ризики його реалізації, які можуть збільшити вартість та терміни виконання.
- Укладання додаткової угоди щодо корегування вартості проєкту або досягнення домовленості з замовником про відмову від реалізації менш пріоритетних функціональних доробок з метою дотримання бюджетних обмежень на решту функціоналу дозволяє учаснику проєкту мінімізувати наслідки збільшення обсягу робіт на етапі розробки програмного продукту та недостатнього врахування ризиків у вартості на етапі аналізу вимог.

Резюме за результатами інтерв'ю

Проблеми, з якими звернулося Мінцифри, були підтверджені під час інтерв'ю з учасниками публічних закупівель. Водночас ми виявили ще низку ризиків та проблем, пов'язаних із розробкою ІТ-продуктів, та причини їхнього ви-

никнення. Ми згрупували та консолідували проблеми та їхній опис, який наведений нижче спадним списком за частотою згадок їх учасниками.

1. Недостатня ясність та підготовленість технічних вимог і документації:

- Невизначеність або неповнота технічних вимог до фінального продукту.
- Відсутність змістовного опису внутрішніх систем замовника та документації на них.
- Відсутність чіткого розуміння характеристик, функціональності або кінцевих результатів продукту у замовника.

Більшість учасників звернули увагу на те, що замовники часто надають високорівневий опис технічних вимог до розробки програмного продукту, не додають документацію на наявні програмні продукти або ті, з якими потрібна інтеграція. Іноді замовники не мають розуміння кінцевих цілей продукту. Це ускладнює розробникові оцінку ризиків на етапі підготовки тендерної пропозиції: виникнення додаткових непередбачуваних робіт; потреби врахувати у вартість тендерної документації критерії приймання продукту, які не були описані. Це може збільшити обсяг проекту, а отже – витрати на розробку, термін реалізації. Також ймовірніша розробка програмного продукту, який не задовольнятиме потреби замовника.

2. Нестача компетентних фахівців і потрібних ресурсів у замовника.

Інтерв'ювання розробників показало, що розробка програмних продуктів ускладнюється за відсутності у замовника:

- IT-спеціалістів та проєктної команди, які можуть консультувати щодо наявної IT-інфраструктури, впроваджувати та підтримувати переданий на баланс розроблений програмний продукт;
- необхідних серверів, мережевого обладнання тощо, які необхідні для розгортання програмного продукту або доступів до систем, з якими потрібна інтеграція тощо.

Вищезазначені ризики погіршують взаємодію розробника з замовником, збільшують ймовірність простою в роботі команди розробника. Так, за відсутності серверів або необхідних доступів, розробник змушений чекати проведення публічної закупівлі замовником, що значно затримує реалізацію проєкту.

3. Відсутність механізму компенсації додаткових витрат.

Деякі учасники зазначали, що важливу роль в ухваленні рішення, чи брати участь в закупівлі, відіграє маржинальність проєкту. Наразі, зі слів розробників, маржинальність розробки у публічних закупівлях зазвичай нижча, ніж у приватних замовленнях. Фіксована сума договору, типова для розробок IT-послуг у публічних закупівлях, не дозволяє компенсувати ризики внесених змін у програмний продукт, доо-

працювання яких знаходилося поза межами технічного завдання, що часто виникає на етапах розробки та після її завершення. У результаті збільшується ціна реалізації проєкту, тож його маржинальність знижується ще більше.

4. Надмірні кваліфікаційні критерії в лоті.

На цю проблему розробники звернули увагу в більшості проведених інтерв'ю. А саме коли замовник вказує завищені вимоги до кваліфікації розробників, як-от досвід виконання конкретної задачі лише у конкретного типу замовників, надмір сертифікацій ГОСТ/ДСТУ, які не впливають на якість продукту, використання застарілих норм до розробки програмних продуктів. Це збільшує трудовитрати на оскарження таких критеріїв або, найчастіше, призводить до відмови від участі в закупівлі.

5. Складність пошуку релевантного лота на IT-послуги з розробки програмного продукту.

Цю проблему ми виявили під час інтерв'ю у багатьох учасників. Складність полягає у тому, що під час пошуку закупівлі на розробку програмного продукту за кодом ДК або за підписки на задані параметри на нові лоти на майданчиках результати пошуку містять багато нерелевантних лотів, кожен із яких треба аналізувати – чи стосуються вони розробки програмних продуктів, чи закупівлі готових (пакетних) рішень. Тож компанія ризикує пропустити релевантний лот і збільшує свої трудовитрати на пошук.

6. Короткий термін від оголошення закупівлі до кінцевого терміну подачі тендерної пропозиції.

Деякі респонденти звернули увагу на те, що для подачі тендерної пропозиції необхідно пройти етапи аналізу тендерної документації, внутрішні узгодження рішень про участь у закупівлі та підготовку тендерної пропозиції, що займає від двох до чотирьох тижнів. Лоти, в яких зазначені менші терміни подачі пропозиції, змушують учасника відмовитись від участі в такій закупівлі.

7. Вплив непередбачуваних факторів на життєвий цикл розробки програмних продуктів.

Частина респондентів вказали, що непередбачені фактори, як-от зміна керівництва або зміна законодавства, можуть суттєво ускладнити життєвий цикл розробки програмного продукту і здатні призвести до зупинки проєкту, значних змін до плану реалізації або навіть його відкладення на невизначений час. Це може створити необхідність додаткових доопрацювань, ускладнити процес приймання продукту замовником, збільшити час розробки програмного продукту та вимагатиме додаткових фінансових витрат з боку розробника або взагалі відмови від виконання договору.

8. Велика варіативність внутрішньої ІТ-архітектури серед замовників.

Деякі розробники вказали на проблему відсутності стандартизованого стеку технологій у аналогічних замовників. Тобто знання інфраструктури одного замовника може не допомогти при розробці у іншого. Це також ускладнює інтеграцію між системами. Виникає потреба пошуку і підбору спеціалістів з потрібною експертизою, тож час та вартість виконання проєкту збільшуються.

Усі інші ризики та проблеми, озвучені учасниками під час проведення дослідження, — поодинокі серед опитаних компаній-розробників на відміну від вищевказаних.

Виявлення конкретних проблем у сфері ІТ-закупівель змусило нас звернутися до міжнародного досвіду для пошуку рішень. Наш підхід включав проведення інтерв'ю з експертами, які мають досвід у міжнародних закупівлях, а також вивчення інформації, що була доступна у відкритому доступі та якою поділилися з нами міжнародні експерти. Проте варто зазначити, що не всі джерела інформації, які ми проаналізували, містили опис тих проблем, що стали основою нашого дослідження. Однак у них наведені дуже цікаві дані, які стосуються інших аспектів ІТ-сфери. У своєму дослідженні ми коротко описали основні відомості, які, на нашу думку, могли бути корисними для розуміння широкого спектра питань у цій сфері.

4.1. Міжнародні зобов'язання України, досвід Європейських країн та організацій

4.1.1. Імплементация європейських директив у законодавство України про закупівлі

З метою інтеграції до європейського ринку Україна поступово приводить національне законодавство у сфері закупівель у відповідність до директив ЄС, які регулюють цю сферу. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, країна зобов'язалася адаптувати своє законодавство до вимог Директив 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС, які визначають стандарти для прозорих, конкурентних та недискримінаційних процесів закупівель у країнах Європейського Союзу.

Робота над гармонізацією законодавства також є невід'ємною частиною ще одного значного процесу євроінтеграції у контексті поданої заявки України на членство в ЄС. З огляду на вимоги європейської інтеграції, розвиток сфери публічних закупівель в Україні вимагає ретельного балансу між національними інтересами та зобов'язаннями перед ЄС. Одне з основних завдань – це адаптація законодавства до європейських стандартів, однак цей процес має обмеження. Зміни повинні не лише відповідати положенням директив, але й пройти оцінку відповідності з боку Європейської комісії.

Важливо, щоб усі зміни відбувалися з урахуванням європейського контексту, зокрема вимог щодо прозорості, конкурентності та недискримінації. Також ЄС звертає увагу, щоб нові процедури, навіть якщо вони орієнтовані на національні потреби, відповідали європейським підходам. Кожна зміна має бути ретельно продумана, збалансована та прозора, оскільки оцінка Європейської комісії виявляє навіть незначні невідповідності. Отже, кожен етап розширення закупівельного законодавства – це виклик, який вимагає уваженості та глибокого аналізу, щоб українська система відповідала європейським вимогам та залишалася ефективною для національних потреб.

4.1.2. Великобританія

У 2023 році Великобританія впровадила ініціативу «Digital, Data and Technology Playbook». Цей документ, який став посібником для урядових

органів та підприємств, надає глибокий огляд сучасних практик у сфері цифровізації, зокрема методології, такі як Agile, та моделі вартості, які відповідають потребам.

Посібник містить 11 ключових реформ політики, які спрямовані на трансформацію процесів оцінки, закупівлі та управління продуктами та послугами. Ці реформи визначають новий шлях у розвитку цифрових технологій та їх застосування у публічному секторі.

Посібник Digital, Data and Technology Playbook від початку прагне унаочнити та надати впевненості у здійсненні правильних кроків. Вкладення часу та зусиль у підготовку проєктів та програм для успішної реалізації може виявитися тривалим, проте ці початкові зусилля надзвичайно важливі, оскільки дозволяють уникнути значних помилок у майбутньому та отримати множинні вигоди від їх вчасного виявлення.

Не менш важлива увага до бек-офіс систем, які включають управління фінансами та людськими ресурсами. Ці системи забезпечують ефективне управління внутрішніми процесами, а це – основа успішного функціонування будь-якої установи.

Посібник також акцентує на значенні інфраструктури, яка надає необхідні інструменти для робочого середовища. Від комп'ютерів до електронної пошти, ці елементи – важлива основа для розвитку цифрового суспільства.

З огляду на зростання кіберзагроз, посібник визначає процес оцінки кібербезпеки як невід'ємну частину процесу відбору проєктів. Це важливо для захисту даних та ефективного виконання публічних проєктів.

Оцінка ринку – це ще один ключовий аспект. Усі закупівлі DDaT (Digital, Data and Technology) повинні включати оцінку ринку на ранній стадії, щоб врахувати різноманітність факторів, як-от розмір, обсяг та складність закупівлі.

Також посібник рекомендує під час здійснення закупівель урядовими органами для звичайних товарів і послуг застосовувати стандартні умови контракту PSC (Public Sector Contract), які визначають базові правила і умови угоди між урядом і постачальником. Ці стандартні умови можуть бути адаптовані залежно від специфіки конкретного ринку та потреб урядового органу.

Також увагу приділено важливій складовій при виборі процедури закупівлі – розгляду різних методів присудження контракту та врахування відповідальності. Це може охоплювати відкриті торги, переговорну процедуру чи конкурентний діалог, залежно від конкретної ситуації та мети закупівлі.

Насамкінець Digital, Data and Technology Playbook відображає стратегічний підхід до розвитку цифрових технологій у публічному секторі. Він створює основу для ефективного використання інновацій та розвитку сучасних цифрових сервісів для громадян і бізнесу.

4.1.3. Ірландія

У 2021 році Управління державних закупівель в Ірландії випустило документ Рекомендації щодо закупівлі хмарних послуг. Цей документ став ключовим джерелом інструкцій та рекомендацій для урядових організацій щодо ефективного керування закупівлею хмарних сервісів.

Основні аспекти цього документу становлять:

- вказівки з управління державними закупівлями для організацій державного сектору щодо необхідних інструментів для підготовки тендерної документації для хмарних послуг, зокрема, стосовно договорів та комерційних умов;
- чітку стратегію впровадження хмарних рішень для нових та оновлених систем інформаційних та комунікаційних технологій (ІКТ) у державному секторі, з огляду на переваги використання хмарних сервісів;

Також акцентується на тому, що органи державного сектору повинні розуміти різні моделі ціноутворення для різних типів хмарних послуг (IaaS, PaaS, SaaS) та їхні складові елементи. Це допоможе зрозуміти вартість володіння (TCO) та передбачити загальну вартість послуг.

Водночас документ передбачає, що органи державного сектору повинні дотримуватися положень законодавства та керівних принципів під час розгляду процедур закупівлі хмарних послуг, щоб забезпечити відповідність законодавчим вимогам умов та умовам контракту.

Цей документ відображає стратегічний підхід ірландського уряду до використання хмарних технологій, який сприяє забезпеченню ефективної та інноваційної роботи у державному секторі.

4.1.4. Словацька Республіка

Приклад гнучких закупівель у Словацькій Республіці слугує ілюстрацією стратегій уникнення прив'язки ІТ до одного постачальника. Керівництво закупівель ІКТ в країні вивчило ключові аспекти процесів закупівель, що відкрило нові перспективи у використанні різних процедур, зокрема:

- Система державних закупівель у Словацькій Республіці відносно централізована: такі закупівлі складають 65–70% загальних витрат на закупівлі (за винятком фондів соціального страхування), за даними останніх років.
- Окремі контракти укладають окремі замовники, тоді як інші зобов'язані закуповувати загальнодоступні товари, послуги чи роботи в Міністерстві внутрішніх справ, яке діє як центральний закупівельний орган.

Відкриті процедури використовують для 42% загальних витрат на ІКТ і в 50% лотах на ІТ-послуги. Цікаво, що в розрізі загальних витрат на ІКТ обмежена

процедура використовується в 19% закупівель в цілому, водночас у розрізі закупівель саме ІТ-послуг – лише 1%. На противагу цьому, друга найбільш використовувана процедура – прямі переговори. Конкурентний діалог не використовується.

Якщо дивитися з точки зору розподілу кількості закупівель, то обмежена процедура для закупівлі ІТ-послуг застосовується лише в 1% закупівель, тоді як у розрізі загальної кількості закупівель за всіма предметами закупівель цей відсоток складає 4%.

Що стосується ІТ-послуг, у 2016 році відкриті процедури використовувалися лише в 12% випадків, у 2019 році вони зросли на 44 в.п. до 56%. Загальна підгрупа закупівель стабільніша: вона зросла лише на 11 в.п. між 2016 та 2019 роками. Значне зростання ІТ-послуг між 2016 і 2017 роками можна пояснити використанням коштів ЄС з операційної програми «Інтегрована інфраструктура» на 2016–2020 роки, яка передбачає майже 1 млрд євро на проекти ІКТ. Оскільки процес закупівель займає певний час, різниця припала не на 2016-й, а через рік – коли завершилися перші процеси закупівель.

Рекомендації щодо державних закупівель зосереджені на прозорості та конкуренції. Відкриті процедури забезпечують різним постачальникам можливість брати участь у державних контрактах, що сприяє розвитку нових технологій та зміцненню довіри між громадянами та урядом.

Загалом гнучкість у закупівельних процедурах ІКТ у Словацькій Республіці сприяє конкурентному ринковому середовищу, інноваціям та забезпечує користь як органам-замовникам, так і економіці в цілому.

4.1.5. Ініціатива Нідерландів: Circular & Fair ICT Pact

У сучасному світі ІКТ – невід’ємна складова повсякденного життя, яка забезпечує зв’язок та відкриває безліч можливостей для розвитку та бізнесу. Проте за всім цим стоїть складна проблема, яка полягає у великих викидах вуглецю, експлуатації та недовговічності пристроїв, а також у великій кількості електронних відходів. Це створює не лише екологічні проблеми, але й моральну та етичну відповідальність перед суспільством та майбутніми поколіннями.

Circular & Fair ICT Pact (CFIT) – це ініціатива, спрямована на створення сталого розвитку та використання циркулярних ІКТ-продуктів через механізм закупівель. Цей пакт виступає як міжнародне партнерство, що має на меті розширити можливості окремих закупівельників шляхом їх об’єднання та надання необхідних знань та підтримки для реалізації стійких та екологічно відповідальних стратегій.

Основна мета CFIT – щоб циркулярні ІКТ-продукти стали доступними на ринку до 2030 року та використовувалися в усьому світі. Це вимагає спільних зусиль від усіх учасників процесу закупівель, зокрема державних та приватних організацій, а також постачальників ІКТ.

Документ розкриває суть довгого ланцюга використання ІКТ та негативних

наслідків, які можуть виникати у процесі їх споживання. Водночас він надає рекомендації подолання цих негативних наслідків, а саме чотири головні елементи, на які можуть впливати закупівлі: циркулярність, справедливість, клімат та енергія і хімікати.

Окрема увага приділяється життєвому циклу продукту й урахуванню всіх факторів, що впливають на нього. Тож документ акцентує увагу на стратегічних підходах впливу на майбутній життєвий цикл ІКТ та розписує основні моменти, на які замовнику варто звертати увагу на різних етапах закупівель.

Крім того, у документі виділені чотири стратегії зменшення негативного впливу ІКТ, які включають у себе купівлю меншої кількості, придбання вищої якості, краще використання ресурсів та тривале користування. Замовникам також надані рекомендації стосовно того, на що варто звертати увагу для здійснення більш обдуманих та якісних закупівель.

4.1.6. PwC

Компанія «PricewaterhouseCoopers» (PwC) провела дослідження для Європейської комісії кілька років тому, але деякі підходи з нього все ще актуальні, зокрема щодо уникнення прив'язки до одного постачальника.

Дослідження найкращих практик закупівель ІКТ на основі стандартів для підвищення ефективності та зменшення зв'язку проведене PwC у період з січня 2014 року до січня 2016 року. Насамперед воно спрямоване на підтримку Європейської комісії у створенні спільноти людей, пов'язаних зі сферою державних закупівель ІКТ-систем і послуг, які готові поділитися передовим досвідом.

Це дослідження має на меті допомогти організаціям уникнути залежності від ІКТ-продуктів, яка може обмежити їхні можливості розвитку та удосконалення технологічних рішень у майбутньому. Також у ньому йдеться, як запобігти монопольному пануванню одного розробника. Останній може втручатися у підтримку та розвиток продукту, орієнтуючись виключно на свої власні цілі без огляду на потреби та завдання організації.

Крім того, документ містить розлогий огляд стандартів ІКТ та специфікацій, які застосовуються для державних закупівель, ініційованих різними країнами або організаціями у відповідь на їхні власні потреби. Не менш важливо, що дослідження надає доступ до бібліотеки передових практик, а також надає короткий огляд чинних практик на європейському та міжнародному рівнях для здійснення найкращих закупівель ІКТ на основі стандартів, спроможних зменшити прив'язаність до конкретних продуктів.

4.2. Думки від міжнародних експертів

Наша команда у пошуках оптимальних рішень щодо закупівель ІТ-послуг звернулася до міжнародних експертів з досвідом закупівель. Ми отримали поради та рекомендації від тих, хто успішно працював у сфері закупівель

в різних країнах і в різноманітних організаційних контекстах.

Частина міжнародних експертів, з якими ми контактували, відзначили, що мають досвід здійснення закупівель стандартних ІТ-продуктів або послуг, проте не мають достатнього досвіду у проведенні закупівель інноваційних продуктів чи закупівель для унікальних ІТ-проектів. Ті, хто надали свої відгуки та поділилися своїм досвідом, зазначили, що основною їхньою експертизою були закупівлі стандартних ІТ-послуг і вони не мали досвіду в побудові проектів з нуля та виконання великих комплексних інноваційних проектів.

Водночас експерт з Данії Стін Бруун-Нільсен (незалежний юридичний консультант, брав участь у численних законодавчих проєктах, міжнародних законодавчих переговорах у ЄС та інших заходах як посадова особа в уряді Данії; колишній експерт проєкту ЄС з підтримки реформи закупівель в Україні) відзначив, що досвід країн, як-от Австрії, Данії та Великої Британії, здебільшого пов'язаний із закупівлями стандартних ІТ-послуг та продуктів для потреб державного апарату. У цих країнах можуть існувати проєкти з розробки унікальних продуктів, проте їхнє втілення може мати різні форми. Деякі такі проєкти можуть бути реалізовані в рамках державного замовлення, коли унікальний продукт розробляється спеціально для використання державними органами або для вирішення конкретних громадських завдань. Інші проєкти можуть реалізовуватися як комерційні ініціативи, де державні органи можуть бути зацікавлені в придбанні новаторських рішень або продуктів для своїх потреб.

Ще один експерт з Данії Пітер Гьортлер (колишній експерт кількох проєктів Європейського Союзу, які сприяли розвитку закупівель в Україні; данський кваліфікований юрист із понад тридцятирічною практикою у приватному секторі, державному управлінні, на судовій службі та в університетах; окрім міжнародних юридичних фірм, його професійний досвід включає роботу у Міністерстві юстиції, Високому апеляційному суді та як юридичного радника уряду Данії, а також у Європейському суді, Копенгагенському університеті та Ризькій вищій школі права) поділився своїм досвідом закупівель ІТ-послуг. Підхід, який він використовував у роботі з Міністерством юстиції Данії та під час здійснення державних закупівель у Латвії та Румунії полягав у застосуванні стандартних контрактів на основі чіткого визначення технічних специфікацій, з акцентом на описі вимог до функціональних характеристик замість перелічування усічених стандартних технічних параметрів, які можуть бути застарілі або на час проведення закупівлі вже не відповідати потребам органів. Цей підхід допоміг уникнути складних порогових значень технічних характеристик та полегшував оновлення обладнання. Експерт рекомендує використовувати подібні підходи для підвищення якості та ефективності процесів закупівель ІТ в інших країнах.

Експертка з Великої Британії Еббі Семпл (експертка та юристка Public Procurement Analysis (Великобританія) та Greenville Procurement Partners (Ірландія); колишня експертка проєкту Європейського Союзу з підтримки реформи закупівель в Україні.) рекомендує для закупівлі розповсюджених ІТ-послуг використовувати підхід стандартизації технічних вимог. Це дозволить забезпечити узгодженість та однорідність у вимогах до послуг, що придбаваються, та спростить процес

оцінки та вибору постачальників. У разі потреби в нових або інноваційних рішеннях рекомендується розділити закупівлю на два етапи. На першому етапі потрібно придбати розробку ідеї, тобто ТЗ на розробку програмного продукту. Це дозволить зосередитися на концептуальному аспекті проекту та забезпечить простір для творчості та інновацій. Після розробки ідеї необхідно провести закупівлю технічного провадження на реалізацію цієї ідеї, із урахуванням стандартних вимог та процедур.

За словами експертки, загальновизнано, що стандартні методи закупівлі часто неефективно працюють для складних ІТ-послуг, які включають проектування та розробку продуктів. На відміну від готових продуктів чи послуг, які можна купити готовими, специфікації та ціноутворення складніші, і потрібно допускати можливість творчості та інновацій. Саме з цієї причини, особливо в Західній Європі, досить поширено використання конкурентного діалогу або конкурентної процедури з переговорами для укладання цих контрактів. Ще один поширений підхід – використання специфікацій на основі результату, які описують функціонал, який має бути розроблений, без детального опису вимог до кожного аспекту послуги. Перевага використання таких специфікацій полягає також у більшій гнучкості щодо модифікацій після укладання контракту. Для стимулювання підрядників та контролю над витратами використовуються різні фінансові моделі, але важливо розуміти загальні витрати протягом всього терміну експлуатації, що часто визначається за допомогою моделі вартості відповідно до потреб.

Узагальнення міжнародної практики

Міжнародний досвід закупівлі послуг розробки ІТ-продуктів включає різноманітні підходи та практики. Зокрема до ключових аспектів відносяться:

Формулювання чітких вимог: Успішні проекти закупівлі ІТ-послуг починаються з чітко визначених вимог та очікувань замовника, зокрема які містять вимоги до функціональності, терміни, бюджет та інші ключові параметри проекту.

Використання стандартів та процедур: багато країн та міжнародних організацій розробляють та застосовують стандарти та процедури для закупівлі ІТ-послуг, інструменти ISO/IEC 20000 для управління сервісами або настанову до зводу знань з управління проектами PMI PMBOK для управління проектами. Використання таких стандартів допомагає забезпечити консистентність, якість та ефективність у проведенні закупівельних процедур. Зокрема, ISO/IEC 20000 дозволяє встановити чіткі вимоги до якості послуг, що закуповуються, та забезпечити їхню відповідність потребам замовника, тоді як PMI PMBOK сприяє структуруванню процесів планування та управління закупівлями, що особливо важливо у складних проектах з великою кількістю зацікавлених сторін.

Прозорість та конкуренція: Європейський Союз та інші міжнародні організації активно підтримують принципи відкритості та чесної конкуренції в процесах закупівель. Це передбачає організацію прозорих процедур закупівлі, які забезпечують рівні умови для постачальників, можливість змагатися за отримання контракту. Це підвищує ефективність використання коштів, запобігає корупції, стимулює інновації та збільшує довіру до системи закупівель.

ІТ-закупівлі в сучасних умовах стають дедалі складнішими через різноманітність технологічних рішень, а саме через велику кількість платформ, фреймворків, мов програмування та підходів до архітектури систем.

Під час дослідження ІТ-закупівель в Україні було підтверджено необхідність виділення ключових груп (кластерів), які були визначені в Розділі 2 цього документу, а саме: технічне комп'ютерне обладнання (типового використання) та програмне забезпечення (типового використання), що мають стандартизовані характеристики та піддаються уніфікації; розробка нових комп'ютерних програм, які потребують індивідуального підходу; інші ІТ-закупівлі, які включають в себе супутні послуги, що сприяють ефективному впровадженню та використанню ІТ-рішень.

Кожна з виділених груп ІТ-закупівель має свої специфічні проблеми та виклики. Однак у рамках цього дослідження ми зосередилися саме на групі розробки нових програмних засобів (комп'ютерних програм), оскільки це найбільш складна та індивідуалізована категорія. На відміну від закупівлі типових готових продуктів, розробка програмних засобів – процес із великою кількістю змінних через використання широкого спектра мов програмування, платформ, архітектур та інструментів. Аналіз проводився через серію інтерв'ю із замовниками та учасниками публічних закупівель. Ми також дослідили міжнародний досвід, що дозволило глибше зрозуміти проблематику та виклики цієї сфери.

Для груп, які не стосуються розробки нових комп'ютерних програм, ми надаємо гіпотези щодо покращення ситуації в закупівлях на основі загального аналізу ринку та міжнародних практик. Хоча глибокого дослідження всіх аспектів ІТ-закупівель ми не проводили, ці рекомендації спрямовані на створення базових орієнтирів, які можуть допомогти замовникам та підрядникам зменшити ризики, підвищити ефективність процесів та сприяти розвитку прозорого ринку.

5.1. ІТ-закупівлі обладнання, продуктів та послуг типового використання, яке можна уніфікувати

Кластер типових ІТ-продуктів не був предметом детального аналізу в межах цього дослідження. Під час аналізу міжнародного досвіду ми зафіксували потреби та інформацію, які зустрічаються і можуть бути корисними для розвитку цієї групи ІТ-закупівель в контексті локальних умов. Одна з них – це відсутність єдиних вимог на державному рівні, а саме стандартизованих правил, норм або рекомендацій, щодо вибору технічного обладнання чи типових програмних продуктів: кожен замовник обирає технічні характеристики на власний розсуд, що може призводити до несумісності обладнання та програмного забезпечення, а також до значного збільшення витрат. Додаткові витрати виникають на етапах закупівлі, впровадження, інтеграції різнорідних систем та їх майбутньої технічної підтримки, що своєю чергою негативно впливає на ефективність державних ІТ-проектів.

Гіпотези щодо можливого покращення закупівель в цій категорії:

5.1.1. Уніфікація обладнання за технічними характеристиками

Замовникам для більш зручного пошуку та аналізу пропозицій від постачальників, раціонального використання наявних ресурсів, зниження витрат на майбутні закупівлі, та як наслідок, ефективного створення архітектури рішень, допомогло б групування обладнання на державному рівні за типом виконуваних функцій та з типовими технічними характеристиками для кожної з груп, як це зроблено в Prozorro Market (електронний каталог товарів і послуг для публічних закупівель, який працює за принципом онлайн-магазину та дозволяє замовникам швидко та зручно здійснювати закупівлі у перевірених постачальників). Це дозволило б зменшити варіативність у виборі, підвищити рівень сумісності між системами та забезпечити стандартизовану підтримку на всіх етапах життєвого циклу проєктів.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- Стандартизація процесів: уніфікація розгортання типових програмних продуктів дозволяє стандартизувати процеси вибору та зменшити ризик помилок. Поширеніші технічні рішення, що знайомі більшості спеціалістів, значно спрощують пошук спеціалістів для розгортання та підтримки програм.
- Сумісність та легкість інтеграції: уніфіковане технологічне рішення забезпечує замовникам сумісність та легкість інтеграції програмних продуктів між собою та з існуючою IT-інфраструктурою, що дозволяє швидше та ефективніше впроваджувати нові рішення та послуги.
- Зниження складності та витрат: уніфікація процесу розгортання типових програмних продуктів спрощує процеси підтримки, що дозволяє зменшити складність та витрати на управління та розвиток IT-інфраструктури у замовника.

Можливий негативний вплив наслідків реалізації гіпотези:

- втрата гнучкості: уніфікація може обмежити можливості вибору та адаптації програм до конкретних потреб окремих органів влади, що може призвести до втрати гнучкості у впровадженні нових технологій та послуг;
- ризик втрати інновацій: стандартизація може стати перешкодою для впровадження новаторських технологій та рішень через обмеження вибору та призвести до зменшення інноваційного потенціалу;
- проблеми з перехідним періодом: впровадження уніфікованого підходу може вимагати значних зусиль у замовника у перехідному періоді, оскільки вимагає змін у звичних процесах, навчання персоналу, онов-

лення інфраструктури та перебудови внутрішніх механізмів взаємодії. Це може викликати тимчасову нестабільність та зниження продуктивності через опір працівників під час періоду адаптації або під час впровадження.

5.1.2. Централізація закупівель типових ІТ-продуктів спеціалізованою організацією в інтересах центральних органів влади та державних підприємств

Різні органи влади та державні підприємства проводять закупівлі окремо, що призводить до розпорошення ресурсів та неузгодженості в технічних вимогах. Закупівлі часто здійснюються фахівцями, які не мають достатнього досвіду у сфері ІТ. Це збільшує ризики помилок у технічних вимогах або укладанні контрактів, а отже – зменшує ефективність закупівель. Можлива гіпотеза щодо вирішення проблем для закупівлі типових ІТ-продуктів – ухвалення рішення про передачу закупівель типових ІТ-продуктів центральними органами виконавчої влади, обласними військовими адміністраціями та державними організаціями до централізованої закупівельної організації (далі – ЦЗО), яка створена на центральному рівні та спеціалізується на ІТ-закупівлях. Водночас органам місцевого самоврядування може бути рекомендовано розглянути доцільність передачі закупівель ІТ-продуктів до спеціалізованої ЦЗО або до ЦЗО, які створені на регіональному рівні.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Експертиза та спеціалізація:** централізація закупівель спеціалізованою установою дозволить зосередити експертизу та знання в області ІТ. Фахівці цієї установи матимуть можливість проводити глибокий аналіз ринку та оцінку різних ІТ-рішень, що забезпечує вибір оптимальних варіантів для потреб органів влади.
- **Стандартизація вимог до тендерної документації та використання шаблонних договорів:** централізація закупівель передбачає розробку та впровадження стандартних форм документів для проведення закупівель, відбору постачальників та опису технічних вимог до предмета закупівлі, що допомагає знизити ризики виникнення помилок, та більш ефективній та своєчасній закупівлі. Створення стандартних форм (шаблонів) договорів забезпечує уніфікацію умов співпраці з постачальниками, що знизить ймовірність юридичних суперечок та зменшить час на підготовку документів. Стандартизовані вимоги до тендерної документації також сприятимуть рівним умовам для всіх учасників та підвищать конкуренцію, що позитивно вплине на ефективність закупівель та економію коштів для замовників.
- **Підвищення прозорості:** централізація також сприяє прозорішим умовам, оскільки дозволяє детально відстежувати всі етапи витрачання коштів. Завдяки цьому можна ефективно контролювати та проводити аудит всієї закупівельної діяльності через єдину організацію. Це знижує операційні/адміністративні витрати та знижує ризики корупції.

- **Економія коштів:** Централізований підхід забезпечує об'єднання закупівель ІТ-продуктів різних замовників в одну, що дозволяє здійснювати закупівлі більшими обсягами та дає можливість отримати знижки або вигідніші умови від постачальників. Уніфікація характеристик і вимог до обладнання також дозволяє знизити ціни на продукцію. Стандартизація процедур закупівель знижує адміністративні витрати на кожен окремий лот, оскільки немає потреби повторно проводити схожі закупівлі для кожного замовника.

Можливий негативний вплив наслідків від впровадження ідеї:

- **Втрата гнучкості та індивідуального підходу:** централізація закупівель і впровадження єдиних стандартів для технологічних рішень, які закуповуються, може обмежити гнучкість у виборі конкретних технологій та послуг, оскільки всі органи влади будуть змушені використовувати однакові або стандартизовані рішення. Водночас неврахування індивідуальних потреб різних замовників може призвести до розробки неефективних ІТ-продуктів.
- **Можливість корупції та впливу лобістських груп:** централізація збільшує ризик корупції та впливу лобістських груп, оскільки зосередження всіх закупівель в одній установі чи організації створює точку концентрації влади та ресурсів. Це дає змогу певним зацікавленим сторонам, зокрема лобістам або корупційним особам, здійснювати тиск на рішення щодо вибору постачальників, умов договорів чи навіть технічних вимог.
- **Погіршення якості обслуговування:** централізація може призвести до погіршення якості обслуговування через втрату прямого зв'язку між органами влади та постачальниками послуг. У великій централізованій системі постачальники можуть відчувати себе менш зацікавленими у вирішенні індивідуальних проблем конкретних замовників, оскільки вони можуть орієнтуватися на загальні вимоги й умови, без урахування специфіки потреб кожного замовника.
- **Віддаленість від реальних потреб:** фахівці централізованої організації можуть зміщувати свій фокус зі здійснення ефективних закупівель на спроби швидко охопити велику кількість закупівель одночасно або зекономити власні ресурси. Це може призвести до втрати повноцінної комунікації з замовником через концентрацію виключно на формальному дотриманні специфікацій до ІТ-продукту, зазначеного у тендерній документації, без глибокого аналізу реальних потреб замовника.

5.1.3. Уніфікація тендерної документації та проєктів договорів

Відсутність уніфікації тендерної документації та проєктів договорів призводить до значної варіативності в умовах та вимогах, що ставляться до постачальників. Це створює труднощі для учасників закупівель, оскільки кожен замовник може мати різні критерії та формулювання, що ускладнює підготовку пропозицій і збільшує час та витрати на участь в закупівлях. Це ство-

рює непорозуміння, ризики для постачальників, а також затримки у процесі закупівель, оскільки часто виникають суперечності в умовах договорів або інтерпретації технічних вимог, що знижує рівень конкуренції. Для забезпечення ефективності та прозорості в процесі закупівель, доцільно розробити типові тендерні документації та типові проекти договорів на основі впровадження стандартних характеристик для різних видів обладнання та апаратури, які будуть використовуватися всіма замовниками. Стандартизація вимог тендерних документацій та умов договорів стосовно предмета закупівлі забезпечить уніфікацію вимог до постачальників.

Одним з можливих рішень може стати внесення змін до чинного законодавства, зокрема розробка пропозиції щодо законодавчого врегулювання процесу розробки та затвердження типової/стандартної тендерної документації і проектів договорів у межах Закону України «Про публічні закупівлі». У підсумку впровадження цього рішення дозволить значно оптимізувати процес закупівель, підвищити їх ефективність та забезпечити стабільніші умови для всіх учасників ринку.

Додатково до цього можна було б розглянути організаційно-підготовчі заходи: створення централізованого сховища результатів ІТ-проектів і впровадження стандартизованих шаблонів для технічних завдань. Створення централізованого сховища результатів ІТ-проектів дозволить оптимізувати процеси закупівель в майбутньому, зокрема уникнути дублювання зусиль під час закупівель одних і тих самих або схожих ІТ-рішень. Централізоване зберігання результатів попередніх проектів забезпечить доступність інформації, що допоможе замовникам ефективніше планувати нові закупівлі. Впровадження стандартизованих шаблонів для технічних завдань сприятиме уніфікації вимог до розробників, що зменшить ймовірність непорозумінь і спростить процес розгляду пропозицій. Використання таких шаблонів дозволить зробити закупівельний процес прозорішим і структурованішим, а також забезпечить чіткість вимог для потенційних учасників тендерів.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Стандартизація та оптимізація процесів закупівель:** розробка типової/стандартної тендерної документації та стандартних проектів договорів допоможе оптимізувати процеси закупівель: зменшити час на їх проведення та спростити процедури.
- **Прозорість та об'єктивність:** використання стандартизованих форм документації та договорів сприятиме більшій прозорості та об'єктивності у виборі постачальників ІТ-продуктів, оскільки контролюючі органи можуть швидше та ефективніше перевіряти дотримання вимог та правил тендерного процесу, що забезпечує рівні умови для всіх учасників тендерних процедур.
- **Стимулювання конкуренції та якості ІТ-продукту:** стандартизація вимог і умов закупівлі створює однакові критерії для всіх учасників ринку та дозволяє їм легко знайти необхідну інформацію, що підвищує конкуренції серед постачальників. Це сприяє залученню кваліфіковані-

ших постачальників, які прагнуть пропонувати високоякісні рішення, і стимулює конкуренцію.

Можливий негативний вплив наслідків реалізації гіпотези:

- **Обмеженість універсальних рішень:** типова тендерна документація може бути недостатньо гнучкою для врахування унікальних потреб кожного замовника.
- **Можливі недоліки у стандартних формах документації та договорів:** якщо типова тендерна документація розробляється неякісно або не враховує усі нюанси закупівельного процесу, це може призвести до виникнення проблем та непорозумінь у майбутніх закупівлях.
- **Загроза монополізації:** до типової тендерної документації можуть бути включені дискримінаційні вимоги, які обмежують конкуренцію та впливатимуть на рівень інноваційності запропонованих рішень.
- **Необхідність постійного оновлення:** швидка зміна технологій та вимог може призвести до того, що типова тендерна документація швидко застаріватиме та потребуватиме постійного оновлення.

5.2. Розробка нових комп'ютерних програм

Розробка індивідуальних програмних продуктів потребує врахування майбутніх змін у технологіях, бізнес-процесах і законодавчих нормах, оскільки це важливо для забезпечення довгострокової цінності, гнучкості та конкурентоспроможності програмних продуктів. Аналіз інтерв'ю із замовниками та підрядниками показав низку системних проблем, які відзначили обидві сторони.

У багатьох випадках нові програмні рішення повинні бути інтегровані з вже робочими системами організації. Це може вимагати складної роботи з інтеграції, зокрема взаємодію з різними базами даних, обмін даними між системами та забезпечення сумісності між різними технологіями. Процес розробки нових рішень вимагає від постачальника більших зусиль в порівнянні з типовими ІТ-продуктами, наприклад, численні етапи уточнення вимог, розробки та тестування і робить планування ресурсів і бюджету ще складнішим. Очікувану вартість проєкту може бути складно визначити через нестандартні вимоги і складність технічних завдань.

5.2.1. Попередні ринкові консультації

Замовники в державному секторі часто не мають достатньої технічної або ринкової експертизи для правильного формулювання вимог до закупівлі, оцінки пропозицій та вибору постачальників. Технічні вимоги, які вони створюють, бувають занадто загальними, вони не дають розуміння мети створення програмного продукту або, навпаки, надто специфічними, що звужує коло можливих рішень. Це може призводити до обмеження конкуренції або

отримання пропозицій, які не відповідають потребам. Тендерна документація із заплутано викладеними вимогами до розробки програмного продукту ускладнює вибір постачальників і може призвести до невідповідності кінцевого продукту очікуванням замовника. Крім того, нечіткі критерії оцінки пропозицій, юридичні прогалини у договорах та специфічне управління змінами створюють ризики оскарження результатів закупівель, а також затримки чи конфлікти через зміни технічних завдань. Усе це знижує ефективність закупівель та може призвести до фінансових і юридичних втрат.

Для вирішення цих проблем замовники можуть до початку процедури закупівель проводити попередні ринкові консультації з метою підготовки тендерної документації та інформування суб'єктів господарювання про їхні плани та вимоги щодо закупівель.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Підвищення якості закупівельної документації:** проведення попередніх ринкових консультацій дозволяє замовникам краще зрозуміти актуальні пропозиції ринку, технічні можливості постачальників та специфіку інноваційних рішень. Це допомагає формувати точні, зрозумілі та реалістичні вимоги до технічних завдань, які мінімізують ризики помилок, двозначного трактування чи невідповідностей. Як результат, замовники отримують більше якісних пропозицій, а процедура закупівлі стає прозорішим і ефективнішим.
- **Залучення ширшого кола потенційних учасників:** попереднє інформування про майбутні закупівлі за допомогою ринкових консультацій дозволяє більшій кількості компаній дізнатися про лот, підготувати необхідні документи та адаптувати свої пропозиції до вимог замовника. Це не лише розширює коло учасників, а й сприяє здоровій конкуренції та забезпечує замовнику доступ до ширшого спектра рішень. Це дозволяє замовнику більш точно визначати очікувану вартість, а розробнику – визначати бюджет розробки завдяки виявленню прихованих витрат чи умов, які могли б вплинути на підсумкову вартість.

Можливий негативний вплив ідеї після її реалізації:

- **Ризик порушення принципів недискримінації:** отримані під час проведення попередніх ринкових консультацій рекомендації, що дають перевагу окремим розробникам та не забезпечують рівні умови для всіх учасників. Наприклад, надання переваги конкретним рекомендаціям або консультантам з прихованими інтересами може вплинути на формування вимог, які створять необґрунтовані бар'єри для інших постачальників. Якщо вибрані замовником рекомендації не задовольняють реальні умови на ринку, це може зіпсувати репутацію замовника.
- **Залежність від непрофесійних або упереджених порад:** у разі, коли замовники орієнтуються на рекомендації експертів або незалежні інституції, які не мають достатньої кваліфікації чи упереджені, існує значний ризик ухвалення неправильних рішень. Недосвідченість

або недостатнє розуміння ринку консультантами може призвести до формулювання завищених або технічно некоректних вимог, які не відповідають реальним потребам замовника чи ринковим умовам. Як наслідок, це може знизити ефективність кінцевого програмного продукту або навіть викликати юридичні ускладнення через оскарження умов закупівлі іншими учасниками.

5.2.2. Централізація закупівель послуг з розробки ІТ-продуктів спеціалізованою організацією в інтересах центральних органів влади та державних підприємств

У багатьох замовників немає достатньої технічної експертизи для оцінки потреб до фінального програмного продукту. Центральні органи влади та державні підприємства часто здійснюють закупівлі однотипних ІТ-продуктів без належної координації між собою, що призводить до різних вимог до програмних продуктів, тобто до дублювання зусиль, неефективного використання ресурсів і відсутності єдиного підходу до розробки та впровадження технологічних рішень.

Однією з можливих гіпотез щодо вирішення проблеми може стати створення окремого закупівельного органу послуг з розробки інноваційних рішень та унікальних ІТ-продуктів, який буде відповідати за кілька ключових етапів процесу: планування закупівель, розробку тендерної документації, оголошення закупівлі, оцінку пропозицій, вибір постачальників та укладання договорів, а також підготовку звітності та аудит для забезпечення прозорості та підзвітності. Створення такої організації дозволить зосередити технічну експертизу, стандартизувати підходи до закупівлі послуг з розробки ІТ-продуктів, спростити комунікацію між органами влади та постачальниками послуг, а також знизити ризики, пов'язані з розрізненими та некоординованими закупівлями.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Фокус на ефективності:** створення централізованої закупівельної організації послуг з розробки ІТ-продуктів для держави дозволяє сконцентрувати фокус на замовленні розробки ефективніших інноваційних рішень, що краще відповідають вимогам держави, забезпечує високу якість продуктів, знижує ризик помилок або несумісності. Такий підхід забезпечить швидке і ефективне виконання завдань центральних органів виконавчої влади.
- **Експертність:** централізована закупівельна організація, яка зосереджена на закупівлі інноваційних ІТ-продуктів, забезпечує гнучкість і швидкість закупівлі послуг з розробки програмних продуктів завдяки доступу до експертних знань і досвіду фахівців ЦЗО, процедура закупівлі проводиться ефективніше, що дозволяє оперативно задовольняти потреби замовників, мінімізуючи час і витрати. Це також полегшує планування і дозволяє оперативно реагувати на зміни, забезпечуючи ефективне використання ресурсів і зменшення часу на впровадження нових технологій.

Можливий негативний вплив ідеї після її реалізації:

- **Високі витрати на створення та підтримку:** створення централізованої закупівельної організації, особливо такої, що працюватиме з урядовими проєктами, вимагає значних фінансових інвестицій на старті, а також постійного бюджетного фінансування для забезпечення її операційної та інфраструктурної діяльності. Ці витрати можуть стати значним тягарем для державного бюджету.
- **Ризики корупції та неефективності управління:** централізована закупівельна організація виступає посередником між замовниками та постачальниками послуг, може стати об'єктом для зловживань або неефективного використання державних коштів. Тож важливо забезпечити високий рівень контролю і звітності для уникнення ризиків затримок в реалізації проєктів, перевищення бюджетів або неякісного виконання робіт.
- **Ризики втрати гнучкості та швидкості:** централізація закупівель може призвести до втрати гнучкості та швидкості збору вимог від замовників та прийняття рішень, що критично важливо в умовах динамічних змін в галузі технологій та вимог державних органів. Це також може ускладнити впровадження інновацій або адаптацію до нових стандартів, що може знизити ефективність організації та її здатність масштабувати рішення відповідно до потреб держави.
- **Ризик технологічного відставання:** централізований підхід може бути менш гнучким у реагуванні на швидкі технологічні зміни в ІТ-сфері через тривалі процеси збору вимог у замовників, ухвалення рішень і погодження закупівель. Відсутність регулярного оновлення технічних вимог та стандартів може призводити до закупівлі застарілих рішень, які вже не відповідають сучасним потребам.

5.2.3. Залучення та розвиток фахівців для розробки і оформлення технічних специфікацій і документації у замовника, а також для розробок ІТ-продуктів чи їх модернізації

В умовах сучасного розвитку ІТ-інфраструктури та високих вимог до ефективності публічних закупівель ІТ-продуктів, зокрема розробки програмних продуктів та технологічних рішень, важливим аспектом є точність та деталістичність опису технічної документації. Недосконалість або низька якість таких документів часто стають причиною затримок у виконанні проєктів, перевитрат бюджетних коштів та незадовільного виконання контрактів.

Чітко прописані вимоги до проєктів, розроблені професіоналами, зменшують ймовірність неправильної інтерпретації потреб замовника під час виконання проєкту, що часто є джерелом затримок та перевитрат на його реалізацію. Найм та розвиток внутрішніх експертів у замовника, які можуть професійно написати технічну документацію або розгортання власних ІТ-команд сприяє точнішій оцінці вартості проєктів. Чітко прописане ТЕО та технічні вимоги також дозволяють порівняти різні пропозиції постачальників

за однаковими критеріями, що робить процес закупівлі прозорішим і конкурентнішим та дозволяє уникнути завищених або занижених кошторисів. Це – важливий крок до покращення якості закупівельної процедури у замовників.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Підвищення якості технічної документації:** залучення до штату замовників кваліфікованих експертів, які мають глибокі знання в галузі ІТ та специфіці розробки технічних вимог, веденні проєктів із розробки продуктів та їх технологічній підтримці, дозволить забезпечити точне і детальне формулювання вимог до програмних продуктів, архітектури систем та технічних характеристик продуктів та зменшити ризик затримок у виконанні проєктів. Це дозволить знизити ймовірність помилок і непорозумінь у технічних вимогах, що знизить витрати на розробку та інтеграцію.

Можливий негативний вплив від реалізації цієї гіпотези:

- **Додаткові витрати на найм, навчання та утримання спеціалістів:** найм та розвиток внутрішніх експертів вимагає значних фінансових ресурсів для їхнього навчання, сертифікації та постійного професійного розвитку. Це може додатково навантажити бюджет замовника, особливо у разі високої плинності кадрів і постійної зміни законодавства/бізнес-процесів та його організації.

5.2.4. Використання критеріально-бального підходу в процесі відбору розробників та їхніх пропозицій

В умовах сучасного ринку, де конкуренція та вимоги до якості послуг постійно зростають, використання чітких і стандартизованих критеріїв оцінки допомагає уникнути суб'єктивних рішень, знижує ризики корупції та упередженості, а також забезпечує більш обґрунтований вибір найкращих пропозицій. Такий підхід дозволяє замовникам здійснювати закупівлі на основі комплексного аналізу всіх важливих аспектів, що сприяє реалізації проєктів з оптимальним співвідношенням ціни і якості. Рекомендація щодо удосконалення процедур закупівель за допомогою критеріально-бального підходу є важливою для забезпечення прозорості, об'єктивності та ефективності процесу відбору постачальників. Водночас аналіз показує, що кількість випадків використання нецінових критеріїв у публічних закупівлях залишається мізерно малою – менше 1% оголошених лотів містять додаткові критерії оцінки, окрім ціни. Це значно обмежує можливість об'єктивного порівняння пропозицій та врахування специфічних потреб складних ІТ-проєктів.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Підвищення ефективності закупівель:** використання критеріально-бального підходу для оцінки пропозицій розробників дозволяє замовникам враховувати не лише ціну, а й інші важливі фактори: якість,

технічні характеристики, досвід компанії, терміни виконання, наявність технічної підтримки, використання більш інноваційних та функціональних рішень. Це сприяє більш об'єктивному і комплексному аналізу, що дозволяє обирати найкращі варіанти для реалізації проєктів, зменшує ризик помилок та підвищує ефективність закупівель. Тож багатовимірний підхід до оцінки забезпечує глибоке розуміння сильних і слабких сторін кожної пропозиції, що дозволяє замовнику зробити усвідомлений вибір та отримати найкраще рішення для досягнення своїх цілей, що своєю чергою оптимізує витрати та ресурси.

- **Стимулювання конкуренції:** впровадження критеріально-бального підходу стимулює конкуренцію серед розробників, оскільки дозволяє їм продемонструвати не тільки конкурентоспроможні ціни, але й свою експертність, досвід, здатність до інновацій та інші важливі якості. Такий підхід надає можливість компаніям відрізнитися за різними параметрами, які не обмежуються лише вартістю послуг. Як результат, компанії-розробники будуть мотивовані покращувати якість своїх послуг, щоб бути конкурентними на ринку публічних закупівель.
- **Покращення якості та функціональності рішень:** наявність критеріїв, які оцінюють новизну та ефективність запропонованих рішень, мотивує постачальників використовувати сучасні технології, передові методи розробки та управління, які ефективніші у розв'язанні поставлених завдань. Чіткі критерії до вибору постачальника дозволяють знизити ймовірність вибору ненадійного постачальника або такого, який надає низькоякісні послуги, оскільки детальна оцінка кожного аспекту пропозиції зменшує можливість помилок у виборі. Такий підхід сприяє підвищенню якості рішень, стимулює застосовувати більш функціональні інновації, знижує витрати замовників та прискорює цифрову трансформацію.

Можливий негативний вплив від застосування цієї ідеї:

- **Складність визначення критеріїв:** визначення критеріїв оцінки в рамках критеріально-бального підходу є складним завданням, оскільки для того, щоб вони були об'єктивними та ефективними, необхідно ретельно узгодити всі аспекти, які будуть враховані при відборі компаній-розробників. Необхідно збалансувати технічні вимоги, інноваційні характеристики, вартість та інші параметри, щоб забезпечити справедливу і прозору оцінку пропозицій. Окрім того, неправильно підібрані або надто загальні критерії можуть призвести до суб'єктивності та відхилень від реальних потреб замовника, що може знизити ефективність самої закупівлі.
- **Можливість маніпулювання критеріально-бальним підходом:** на систему оцінки, яку погано контролюють, можуть впливати зацікавлені сторони. Наприклад, розробники можуть намагатися впливати на визначені критерії або умови оцінки так, щоб їхня пропозиція отримала більшу кількість балів, навіть якщо вона не найкраща за іншими важливими параметрами. Це може включати подання штучно зави-

щених технічних характеристик, маніпулювання інформацією про попередні проекти або ж надання нечітких, але привабливих інноваційних рішень. Без чітких, прозорих правил і належного контролю такий підхід може призвести до неправомірного відбору постачальників та зниження ефективності закупівлі.

5.2.5. Підвищення експертизи учасників в публічних закупівлях

Одна з основних проблем, з якими стикаються учасники ІТ-закупівель, зокрема розробники нових комп'ютерних програм, — це відсутня або недостатня кваліфікація в сфері публічних закупівель: недостатньо глибокі знання про права та обов'язки постачальників у межах публічних закупівель, вимог до підготовки тендерної пропозиції, а також специфіки взаємодії з державними органами.

Недостатня кваліфікація призводить до того, що компанії-розробники не завжди можуть коректно підготувати свої пропозиції, які відповідають вимогам замовника. Це також означає, що вони можуть не знати всіх важливих нюансів, які дозволяють мінімізувати ризики під час участі в закупівлях, зокрема правильного оформлення тендерної пропозиції, дотримання термінів, врахування всіх технічних вимог та юридичних аспектів. Без цього досвіду розробники можуть припуститися помилок, які призведуть до відхилення їхніх пропозицій або навіть до юридичних наслідків із ймовірною втратою контракту або фінансовими штрафами.

Можливе рішення цієї проблеми — впровадження програм навчання та сертифікації для компаній-розробників у сфері публічних закупівель.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Збільшення конкуренції:** підвищення експертизи учасників за рахунок проходження спеціалізованих курсів дозволить їм краще адаптувати свої пропозиції, із дотриманням усіх необхідних процедур і стандартів, а також підвищить рівень довіри до процесу закупівель з боку замовників. Це дозволить їм надавати конкурентноспроможніші рішення та загалом збільшить конкуренцію на ринку ІТ-послуг.
- **Пришвидшення підготовки пропозицій:** компанії-розробники з необхідними знаннями у сфері публічних закупівель зможуть краще орієнтуватись в тендерній документації та договорах. Крім того, завдяки розумінню процедурних нюансів і вимог до договорів, розробники зможуть швидше оцінити ризики та можливі труднощі для ухвалення обґрунтованого рішення щодо доцільності участі в закупівлі. Отже, процес підготовки пропозицій не лише пришвидшиться, але й стане ефективнішим, що знизить витрати часу і ресурсів на кожну закупівлю.

Можливий негативний вплив від реалізації ідеї:

- **Нестача фінансування для підтримки:** реалізація програми навчання та підвищення кваліфікації компаній-розробників у сфері публіч-

них закупівель потребує значних інвестицій з боку держави або інших зацікавлених сторін. Без достатнього фінансування програма може охоплювати лише окремі аспекти розвитку, можуть бути обмежені можливості для організації освітнього процесу, що в загальному знижує її ефективність.

- **Недостатня гнучкість програм:** державні освітні програми можуть бути менш гнучкими та адаптованими до конкретних потреб розробників або специфіки ринку. Якщо програми будуть стандартизованими і не враховуватимуть індивідуальні особливості кожної компанії чи галузі, це може знизити ефективність навчання та не забезпечити усіма необхідними знаннями і навичками.

5.2.6. Продовження строків на подання пропозицій

Оскільки приватні компанії-розробники ІТ-продуктів озвучували проблему браку часу для підготовки тендерних пропозицій, ми пропонуємо продовжити строк подачі пропозицій у публічних закупівлях у законодавстві. Це дозволить учасникам мати достатньо часу для детальної підготовки своїх пропозицій, зокрема проаналізувати та врахувати всі вимоги та особливості закупівлі, погодити участь в закупівлі всередині компанії та підготувати тендерну пропозицію.

Позитивні сторони від реалізації ідеї:

- **покращення якості пропозицій:** учасники матимуть більше часу для ретельної перевірки всіх технічних і юридичних аспектів, що зменшить кількість помилок і покращить якість поданих пропозицій;
- **збільшення конкуренції:** довший час для подачі пропозицій дозволить залучити більше учасників. Це збільшить конкуренцію та допоможе замовникам обрати найвигіднішу пропозицію і знизити фінальну вартість закупівлі;
- **зниження ризиків відхилення пропозицій:** додатковий час знизить кількість випадків, коли пропозиції відхиляють через формальні помилки або невідповідність вимогам, які можуть виникнути через поспіх.

Можливі негативні наслідки, які можуть виникнути після впровадження ідеї:

- **Затримка процесу закупівель:** продовження строку може призвести до затримок у реалізації проектів, а отже — негативно вплинути на строки отримання послуг.
- **Підвищення адміністративних витрат:** замовники можуть зіткнутися з необхідністю додаткових ресурсів для обробки більшої кількості поданих пропозицій, що може збільшити витрати та навантаження на відповідальних осіб.

5.3. Інші ІТ-закупівлі

Крім типових ІТ-продуктів і послуг з розробки нових комп'ютерних програм, існує ціла низка інших ІТ-закупівель, які ми описали в другому розділі «Аналіз ринку ІТ-закупівель в державному секторі». Проблеми, пов'язані з іншими ІТ-закупівлями, зокрема створенням технічної документації, проведенням навчань, проведенням експертизи КСЗІ та інших супутніх послуг, значною мірою зумовлені браком компетентних фахівців серед замовників або неможливістю їх пошуку. Такі фахівці мають чітко формулювати технічні вимоги до послуг і контролювати їх виконання. Попри невелику частку в загальній структурі витрат на ІТ-закупівлі, ці послуги надзвичайно важливі у сучасних умовах і суттєво впливають на якість і ефективність ІТ-закупівель. Це дозволяє зменшити перевитрати коштів, скоротити строки виконання проєктів та уникнути несумісності рішень.

5.3.1. Підготовка та розвиток компетентних фахівців у замовників у сфері ІТ-закупівель

Компетентні фахівці замовника здатні чітко формулювати вимоги, аналізувати запропоновані рішення, визначати їхню відповідність потребам замовника та прогнозувати довгострокові результати від впровадження. Це знижує ризик помилок у виборі постачальників або технологій. Для таких фахівців може бути доцільною організація спеціалізованих програм навчання технічних спеціалістів та підвищення їхньої кваліфікації у застосуванні програмних продуктів: кіберзахисту, управління проєктами, закупівель, бізнес-аналізу та державного управління.

Залучення кваліфікованих ІТ-спеціалістів до державних органів та створення ІТ-команд може здійснюватися через встановлення партнерств з університетами та технічними інститутами. Спільно з ними можна розробляти спеціалізовані освітні програми, програми стажувань для студентів, які дозволяють отримати практичний досвід роботи у сфері державного управління та ІТ-технологій. Такі програми допоможуть готувати фахівців, які володіють сучасними знаннями та навичками для ефективного опису технічних вимог, створення технічних завдань, проведення закупівель, оцінки технічних пропозицій постачальників.

Позитивні сторони реалізації такої ідеї:

- **Більша ефективність та краща співпраця:** ефективність та співпраця між замовником і постачальником покращуються завдяки компетентним фахівцям з боку замовника, які розуміють специфіку проєкту, технічні вимоги та бізнес-потреби. Такі спеціалісти чітко та своєчасно комунікують, уникають помилок у плануванні та узгодженні, пришвидшують ухвалення рішень і ефективно контролюють реалізацію проєкту. Це допомагає уникати затримок у процесі реалізації, непорозумінь з підрядником та додаткових витрат, які можуть виникнути при виборі та розробці програмного продукту, якщо він не задовольняє потреби замовника.

- **Більші контроль і безпека:** контроль і безпека підвищуються завдяки наявності у замовника компетентних фахівців, які належно моніторять усі етапи проєкту від аналізу вимог до впровадження та технічної підтримки. Вони здатні виявляти потенційні ризики, контролювати виконання технічних вимог, дотримання строків і бюджету, а також забезпечувати відповідність стандартам кіберзахисту. Глибоке розуміння технічних аспектів дозволяє фахівцям мінімізувати ризики компрометації даних, технічних збоїв чи порушення конфіденційності, що створює надійну й безпечну основу для реалізації проєктів.
- **Розвиток ринку праці:** освітні програми та стажування створюють нові можливості для молодих спеціалістів. У державних установах студенти можуть здобути практичний досвід, ознайомитися зі специфікою роботи в державному секторі та зацікавитись кар'єрою у цій сфері. Натомість системний підхід до підготовки нових спеціалістів створить постійний потік кваліфікованих кадрів.

Можливий негативний вплив від реалізації ідеї:

- **Додаткові витрати на найм, навчання та утримання спеціалістів:** інвестиції в освітні програми та стажування потребують значних фінансових ресурсів, що означатиме додаткові витрати для держави або організацій, особливо якщо ці програми потребують тривалого часу для впровадження та розвитку.
- **Брак експертизи:** без необхідних знань та досвіду, ІТ-команда замовника може не виявити критичні проблеми на ранніх етапах, що підвищує ризики для проєктів у довгостроковій перспективі. Це обмежує їхню здатність ефективно впроваджувати та підтримувати ІТ-продукти, що може призвести до технічних помилок, несумісності рішень або уповільнення процесу реалізації проєктів.
- **Ризик ізоляції та інноваційного застою:** внутрішні ІТ-команди можуть втратити доступ до нових технологій, методів чи інструментів, що постійно з'являються в ІТ-галузі. Якщо команди працюють в умовах обмеженого доступу до зовнішніх інновацій чи не беруть участі в професійних обмінах і навчанні, вони можуть технологічно відставати. Тож команда може бути не готовою адаптуватися до змін, а отже – ефективно реагувати на нові вимоги та виклики.

Дослідження було проведене на запит Мінцифри з метою аналізу проблем, пов'язаних із ІТ-закупівлями, та розробки рішень для їх усунення. Водночас дослідження охопило й проблеми, визначені в Антикорупційній стратегії та Антикорупційній програмі, які стосуються системи публічних закупівель.

На основі ретельного аналізу закупівель, передбачених Національною програмою інформатизації, даних модуля BI Prozorro, чинної нормативно-правової бази, міжнародного досвіду та результатів інтерв'ю з замовниками й учасниками закупівель було кластеризовано ІТ-закупівлі за категоріями та сформульовано ключові проблеми та рішення для вдосконалення ІТ-закупівель у цих категоріях.

Дослідження виявило основні проблеми, серед яких:

- варіативність технічних рішень і підходів до використання типових ІТ-продуктів, яка спричиняє технологічну несумісність;
- недостатній рівень кадрової компетенції у замовників щодо закупівель ІТ-продуктів;
- відсутність стандартів і типової тендерної документації для проведення закупівель типових ІТ-продуктів;
- дефіцит кваліфікованих технічних спеціалістів в ІТ-секторі у замовників.

Водночас варто зауважити, що в рамках дослідження було ретельно розглянуто застосування електронної системи Prozorro, яка здобула міжнародне визнання за ефективність у забезпеченні прозорості та конкурентності публічних закупівель. Завдяки високому рівню довіри з боку учасників ринку та контролю з боку органів державної влади, а також інтеграції інноваційних механізмів, система відповідає міжнародним стандартам і є одним із найуспішніших прикладів цифровізації публічних послуг в Україні.

Дослідження підтверджує, що розвиток Prozorro є оптимальним шляхом для підвищення ефективності закупівельних процесів. Запровадження альтернативного інструменту для проведення публічних закупівель, зокрема у сфері інформатизації чи інших галузях, є недоцільним через значні фінансові витрати, тривалий час реалізації та ризик дублювання функцій уже робочої системи.

Надалі зусилля слід зосередити на вдосконаленні системи Prozorro: оновити функціонал відповідно до потреб ринку, інтегрувати нові інструменти, зробити її зручнішою для користувачів та поглибити автоматизацію процесів. Збереження єдиної централізованої системи Prozorro сприятиме ефективнішому використанню ресурсів, прозорості та довірі з боку замовників, учасників закупівель та міжнародних партнерів.

Тому рекомендації, сформульовані в дослідженні, спрямовані на підвищення ефективності процесів, удосконалення інтегрованих механізмів та адаптацію до нових викликів ринку. Вони допоможуть максимально ефективно використовувати наявні можливості системи та забезпечити сталий розвиток інфраструктури електронних закупівель в Україні.

Для подолання основних із описаних вище проблем за результатами аналізу можна виокремити декілька основних рекомендацій (всі рекомендації викладені в Розділі 5):

1. Щоб уніфікувати закупівлі IT-обладнання та послуги ми пропонуємо:

- створити єдину базу стандартів для типових IT-продуктів та обладнання, зокрема в Prozorro Market;
- впроваджувати кластеризацію обладнання для оптимізації витрат та покращення управління IT-інфраструктурою.

Стандартизація дозволяє:

- зменшити витрати за рахунок єдиного підходу до визначення технічних вимог;
- полегшити інтеграцію між різними системами та компонентами;
- покращити сумісність програмних продуктів та обладнання.

IT-закупівлі в державному секторі потребують чітких стандартів для масових продуктів, зокрема серверів, операційних систем та антивірусних програмних продуктів. Це підвищить ефективність закупівель, забезпечить сумісність рішень і скоротить витрати на підтримку. Водночас гнучкість повинна зберігатися для новітніх та інноваційних продуктів, які не завжди можуть бути уніфікованими через свої особливості.

2. Для забезпечення централізації закупівель ми пропонуємо розглянути можливість створення однієї профільної (або декількох за напрямками) Централізованої закупівельної організації з чітким регламентом роботи і контролем з боку держави.

Централізований підхід забезпечує:

- консолідацію технічних вимог і встановлення ринкової ціни без завищення вартості;
- підвищення ефективності завдяки концентрації експертизи в одній установі;
- зниження адміністративного навантаження на замовників.

Централізація закупівель через спеціалізовані установи, такі як ЦЗО, дозволяє досягати економії за рахунок масштабу, покращити управління процесом закупівель та забезпечити високу експертизу. Проте важливо врахувати ризики через можливе зниження гнучкості, а також появу корупційних ризиків, які потребують належного контролю.

3. Ми пропонуємо внести зміни до законодавства, яке регулює публічні закупівлі, та передбачити:

- розробку типової/стандартної тендерної документації та стандартних форм проєктів договорів;
- розглянути можливість збільшення строків подачі пропозицій учасни-

- ками ІТ-закупівель;
- надати можливість здійснювати розгляд і оцінку пропозицій учасників із використанням критеріально-бальної системи.

Зміни в законодавстві спростять процес закупівель, а замовники зможуть об'єктивніше обирати розробників. Для закупівлі стандартних ІТ-продуктів запропоновані законодавчі зміни необхідні для впровадження типової/стандартної тендерної документації та стандартних форм проектів договорів, що підвищить спроможність замовників якісно проводити закупівлі.

Водночас закупівлі інноваційних ІТ-продуктів, які не підлягають стандартизації, потребують особливої уваги та підходів: встановлення критеріально-бального підходу для відбору розробників задля вибору найкращих технологічних рішень та врахування досвіду компаній, зниження ризиків можливих зловживань забезпечення вищої якості послуг.

4. Для розвитку ринку технічних спеціалістів ми пропонуємо розглянути такі можливості:

- організувати спеціалізовані програми навчання для технічних спеціалістів, спрямовані на підвищення їхньої кваліфікації у сферах ІТ, кіберзахисту, управління проектами, закупівель, бізнес-аналізу та державного управління.
- створити внутрішні ІТ-відділи в органах влади для ефективного управління ІТ-продуктами.

Організація спеціалізованих програм навчання для технічних спеціалістів сприятиме підвищенню їхньої кваліфікації у сферах ІТ, кіберзахисту, управління проектами, закупівель, бізнес-аналізу та державного управління. Такі спеціалісти зможуть якісно формувати технічну документацію.

Створення внутрішніх ІТ-відділів в органах влади забезпечить ефективне управління ІТ-продуктами, оперативність у вирішенні технічних питань та адаптацію до змін, оскільки матимуть краще розуміння специфіки діяльності органів влади. Крім того, внутрішні ІТ-відділи можуть зменшити залежність від зовнішніх постачальників.

Підсумок: загалом запропоновані ініціативи підвищать ефективність та прозорість ІТ-закупівель у публічному секторі, знизять витрати, підвищать якість закуплених ІТ-продуктів і ІТ-послуг, а також оптимізують використання ресурсів у процесі проведення процедур закупівель. Однак важливо враховувати потенційні ризики, як-от зниження гнучкості та складність впровадження змін. Вони потребують додаткової уваги на етапах реалізації цих ініціатив.

Що стосується проблем, визначених в Антикорупційній стратегії та Антикорупційній програмі, дослідження показало, що наявні механізми та нормативні інструменти вже створюють належні умови для їх вирішення. Замість розробки нових інструментів, зокрема офіційного інструменту підготовки та проведення публічних закупівель у сфері інформатизації, доцільно зо-

середитись на ефективному використанні чинних процедур та механізмів закупівель, які реалізовані в електронній системі закупівель Prozorro. Також варто розглянути удосконалення наявних механізмів відповідно до міжнародних стандартів, що дозволить максимально ефективно вирішити проблеми, окреслені в Антикорупційній стратегії та програмі. У зв'язку з цим ми пропонуємо виключити ці проблеми з переліку актуальних питань Антикорупційної стратегії та Антикорупційної програми шляхом внесення змін до нормативно-правових актів. Отже, результати дослідження містять як практичні, так і стратегічні рекомендації, які сприятимуть прозорості, відкритості та ефективності ІТ-закупівель в Україні.

Зокрема, питання визнання правочинів недійсними у разі невикористання таких інструментів, необхідності / відсутності необхідності внесення змін до відповідних актів законодавства з метою врегулювання питання впровадження інструментів підготовки та/або проведення публічних закупівель у сфері інформатизації, враховуючи результати аналітичного дослідження, є неактуальним.

Надалі команда Transparency International Ukraine продовжить дослідження у сфері публічних закупівель ІТ-продуктів, щоб глибше зрозуміти проблеми та їхній вплив на ефективність і прозорість цих процесів. Команда також зосередиться на відстеженні реалізації запропонованих рішень і розробці нових рекомендацій для покращення закупівель в державному секторі.