

Опис характерних недоліків та порушень, виявлених за результатами розгляду матеріалів проектів інформатизації державних замовників, Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації

Порушення процедури подачі документів:

Пунктом 8 Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 року № 1048 (далі Порядок експертизи), визначений вичерпний перелік документів, які має подати державний замовник проекту інформатизації до Генерального державного замовника програми. Одним із таких документів є «копії контрактів (договорів, угод) щодо виконання проектів інформатизації з визначеною кошторисною вартістю і строками проведення робіт». Зазначений документ (копія контракту чи договору або угоди) потрібний для оцінювання, відповідно до частини 4) пункту 12 Порядку експертизи, фінансово-економічного напрямку, зокрема: загальної вартості об'єкта експертизи; витрати на виконання проекту інформатизації, що здійснюються за рахунок бюджетних і небюджетних коштів.

Слід зазначити, що відповідно до Цивільного кодексу України, договір це домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Термін «кошторисна вартість» розкритий в Словнику економічних термінів та означає «ціну, розраховану на основі кошторису, калькуляції». Згідно із Бюджетним кодексом України кошторис це основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Тобто, державний замовник проекту інформатизації відповідно до пункту 8 Порядку проведення експертизи, враховуючи частину 4) пункту 12 цього порядку, має подати Генеральному державному замовнику копію контракту

(договору, угоди) з визначеною кошторисною вартістю. Зокрема, кошторисна вартість має містити таку інформацію: оплату праці, яка має відповідати розміру заробітної плати залучених штатних працівників; відрахування на соціальні заходи, які мають відповідати вимогам законодавства; матеріали; службові відрядження; спецустаткування; послуги, які будуть надаватися субпідрядними підприємствами, установами і організаціями; накладні витрати; прибуток виконавця; тощо.

Окрім цього, державний замовник проекту інформатизації має спрогнозувати дату укладання контракту (договору, угоди) відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», строк реєстрації бюджетних зобов'язань в органах Державної казначейської служби України відповідно до Бюджетного кодексу України, та 45-ти денний термін експертизи Генеральним державним замовником Програми.

Тому, рекомендуємо відраховувати 45-ти денний термін від прогносної дати укладання контракту (договору, угоди) із Виконавцем, надавати до Генерального державного замовника Програми проект контракту (договору, угоди), який є невід'ємною частиною тендерної документації. Після завершення періоду оскарження рішення замовника про укладання договору про закупівлю, надсилати Генеральному державному замовнику Програми в доповнення до листа копію акцептованого договору із визначеною кошторисною вартістю та розрахунками витрат до неї.

Проекти договорів:

1. Проект договору не містить розділу «Якість товарів (послуг)» або цей розділ викладено формально. Зазначене призводить до ризиків поставки товарів (послуг) неналежної якості та відсутності відповідальності постачальника за неналежне пакування товарів, несвоєчасне та неякісне надання послуг виконавцем тощо.

2. Проект договору не містить інформації про термін гарантії та умови гарантійного обслуговування. Це призводить до ризику закупівлі товарів, робіт та послуг без належного гарантійного супроводу. У деяких державних

замовників відсутнє розуміння яким чином здійснюється гарантійний ремонт (в т.ч. пересилання товару в разі гарантійного обміну), підтримка, заміна товару.

3. Специфікація до договору не містить конкретної інформації про товар (назва моделі, виробник, артикул, Part Number — унікальний номер пристрою або його деталі в системі обліку виробника, встановлене програмне забезпечення або перелік послуг, що закупаються). У специфікації зазначаються узагальнені назви та відсутній окремий додаток до договору з технічним описом, наприклад:

- «Комплект комп'ютерного обладнання», «Персональний комп'ютер в зборі», «Комплект техніки для *** класу» - не дає уявлення про комплектацію товару та його складові, що унеможлиблює проведення аналізу та відповідності техніко-економічному обґрунтуванню;

- «Послуги з супроводу ПЗ», «Надання послуг з технічного обслуговування системи» - не дає уявлення про склад та характер послуг, їх відповідність назві проекту, при цьому також відсутня інформація про порядок надання послуг (в режимі он-лайн чи офф-лайн, цілодобово чи за графіком, встановлення оновлень, реакція на інциденти тощо).

Це призводить до ризику закупівлі товарів, робіт та послуг, що відрізняються від початкової пропозиції, постачання неякісного товару та надання неякісних послуг.

4. У проекті договору про надання послуг (проведення робіт) відсутня інформація «Календарний план робіт», що не дає уявлення про реалізацію проекту за часом та несе ризики несвоєчасного виконання проекту. Крім того, в такому випадку, відсутня інформація про етапність робіт та порядок їх прийняття (пункт 8 Порядку експертизи).

5. У проекті договору про надання послуг (проведення робіт) відсутні додатки «Кошторисна вартість (калькуляція вартості) та розрахунки витрат до неї», що унеможлиблює проведення аналізу фінансової складової проекту (пункт 8, 12 Порядку експертизи).

У разі відсутності кошторисного розрахунку від постачальника послуг проекту інформатизації, ця інформація надається державним замовником додатковим листом після узгодження кошторисної вартості з постачальником.

6. Наявність розбіжностей між особою, уповноваженою на підписання договору (представник замовника) та фактичним підписантом договору призводить до нікчемності такого договору (наприклад, Замовник - в особі директора, а по факту договір підписано в.о. директора або його заступник).

7. Закупівля товарів, робіт та послуг за одним предметом закупівлі без поділу їх на лоти призводить до ризику нарахування податку на додану вартість власне на програмний продукт, тоді як відповідно до п.26' підрозділу 2 розділу XX перехідних положень Податкового кодексу України податок на додану вартість на програмне забезпечення не нараховується. У свою чергу це призводить до неефективного використання бюджетних коштів з боку замовника проекту.

8. Відповідно пп. 4 п. 12 Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 № 1048, експертиза проводиться з **урахуванням фінансово-економічного аспекту**, що включає зокрема: загальну вартість об'єкту експертизи та витрати на виконання проекту інформатизації, що здійснюються за рахунок бюджетних і небюджетних коштів.

Відповідно ст. 18 та ст. 19 Закону України «Про Національну програму інформатизації» за поданням Генерального державного замовника Кабінет Міністрів України може зупинити виконання регіональної програми і проекту інформатизації, програми і проекту інформатизації органів місцевого самоврядування у випадках, передбачених статтею 17 Закону, а саме, **у випадку завищеної вартості проекту.**

Техніко-економічне обґрунтування

Форма техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) затверджена Додатком 3 до Положення про формування та виконання Національної програми

інформатизації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 року № 1352.

ТЕО складається для опису проекту, підстав його розроблення, обсягу фінансування, календарного плану проекту, очікуваного економічного ефекту від його реалізації.

Разом з тим, замовники нерідко підходять до складання ТЕО дуже формально.

Відсутність попередніх розрахунків проекту, в тому числі за допомогою проведення попередніх комерційних запитів (моніторингу вартості) та самостійного вивчення ринкових цін з метою аналізу для подальшого формування очікуваної вартості закупівлі (пункт 4 статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Наприклад, при розробці нового програмного забезпечення відсутній аналіз ринку та аргументовані підстави саме для розробки нового програмного забезпечення. Замовником не прораховується вартість розробки та фінансування на технічну підтримку (наприклад розробка нового програмного забезпечення в 2018 році коштувала замовнику 200,0 тис. грн., а його технічна підтримка, оновлення, доопрацювання протягом 2019 року - коштувала 2000,0 тис. грн.).

При закупівлі нової комп'ютерної техніки (в т.ч. освітніми закладами та закладами медицини) в ТЕО не викладається інформація про стан забезпечення Замовника технікою (штатна чисельність працівників, кількість підпорядкованих закладів, відсоток забезпеченості технікою на початку проекту, відсоток техніки, що вважається морально застарілою, відсоток забезпеченості в разі реалізації проекту) та про стан інформаційно-телекомунікаційної системи Замовника (наявність локальної мережі та мережевого обладнання, кількість вузлів ІТС та потреба в нових, забезпеченість доступом до мережі Інтернет) на момент здійснення закупівлі. Це призводить до відсутності розуміння загального стану забезпеченості галузі. Зауваження стосуються і закупівлі програмного забезпечення.

Непоодинокими є випадки, коли при закупівлі послуг з прокладання локальної мережі або послуг з підключення до мережі Інтернет до складу послуг

включається обладнання. При цьому, відсутня будь-яка калькуляція вартості (перелік та вартість обладнання та додаткових матеріалів, перелік та вартість послуг з прокладання мережі, монтажу/демонтажу обладнання, його налаштування), відсутня інформація щодо кількості робочих місць ЛОМ або точок доступу Інтернет, відсутні схеми розведення мереж. Це унеможливило всебічне проведення експертизи проекту інформатизації.

Серед прикладів можна виділити наступні ситуації, які унеможливають проведення всебічного аналізу проектів, потребуючи додаткових матеріалів та часу:

- Закупівля комп'ютерної техніки та медичної інформаційної системи. В ТEO відсутня інформація про кількість робочих місць в лікарні, що потребує облаштування, відсутня інформація про наявність локальної мережі та доступу до мережі Інтернет.

- Закупівля ліцензій на систему електронного документообігу. В ТEO відсутня інформація про початковий стан (наявність впровадженого програмного забезпечення): закуповується вперше чи продовження впровадження. Відсутня інформація про кількість наявних ліцензій та потребу в додаткових ліцензіях.

- Закупівля комп'ютерної техніки закладом освіти. Тендерна документація містить інформацію про необхідність підключення техніки (в т.ч. до локальної обчислювальної мережі) на місцях та її налаштування. При цьому в проекті договору відсутня інформація щодо таких послуг та окремий додаток з калькуляцією зазначених послуг. Разом з тим в ТEO також відсутня інформація про наявність у закладі освіти локальної обчислювальної мережі, необхідність її монтажу, розрахунок вартості матеріалів та послуг на монтаж ЛОМ та налаштування обладнання.

- Закупівля послуг з розробки інформаційної системи або програмного забезпечення. При цьому відсутнє Технічне завдання на створення системи (розробку програмного забезпечення), а в тендерній документації наявна інформація лише про технічні вимоги до системи (програмного забезпечення).

Різне

1. Недотримання замовниками вимог *постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації»*, якою зокрема передбачено такі етапи:

- Визначення потреби у засобах інформатизації та вивчення питання щодо можливості їх модернізації для забезпечення виконання необхідних функцій.
- Розроблення техніко-економічного обґрунтування створення або модернізації засобів інформатизації.
- Обґрунтування необхідності використання особистих немайнових та (або) майнових прав інтелектуальної власності на засоби інформатизації.
- Розроблення технічного завдання на створення або модернізацію засобів інформатизації.

2. Недотримання замовниками вимог *постанови Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 869 «Про затвердження загальних вимог до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів»*, якою зокрема передбачено, що до договору додається технічне завдання на створення програмного продукту, яке складається з урахуванням вимог державних, галузевих і чинних в Україні міжнародних стандартів, норм та регламентів і містить технічні, якісні, функціональні характеристики та перелік робіт, необхідних для створення програмного продукту. У технічному завданні передбачається, зокрема, виконання таких робіт:

- розроблення техніко-економічного обґрунтування на створення програмного продукту;
- обґрунтування вибору технічних параметрів та характеристик програмного продукту з урахуванням потреб державного органу, а також покладених на нього функцій, здійснення яких забезпечуватиметься шляхом використання такого продукту;

- проведення аналізу сумісності вибраних технічних параметрів та характеристик створюваного програмного продукту з відповідними параметрами та характеристиками програмних продуктів, які використовуються державним органом;
- розроблення у разі потреби навчальної програми з використання (експлуатації, технічної підтримки) програмного продукту;
- проведення випробувань, приймання та введення в експлуатацію програмного продукту;
- урахування положень нормативних документів з питань технічного та криптографічного захисту інформації для програмного продукту, що містить механізми захисту інформації.

Закупівля програмного продукту, ліценція на використання якого передбачає виплату винагороди правовласнику у вигляді відсотків плати за надані від імені держави послуги, забороняється.

3. Недотримання замовниками вимог **постанови Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 № 1048 «Про затвердження Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів)»**, якою зокрема передбачено, що з метою забезпечення проведення первинної експертизи проектів інформатизації державні замовники таких проектів подають Генеральному державному замовникові Програми:

- концепцію галузевої програми інформатизації (за наявності);
- техніко-економічне обґрунтування проекту інформатизації або технічне завдання на його виконання;
- документи, якими затверджено перелік робіт з інформатизації та обсяги їх фінансування на бюджетний рік;
- копії контрактів (договорів, угод) щодо виконання проектів інформатизації з визначеною кошторисною вартістю і строками проведення робіт.

На запит Генерального державного замовника Програми державні замовники проектів інформатизації подають додаткові матеріали, необхідні для

проведення первинної експертизи, зокрема типові технічні завдання та проекти контрактів (договорів, угод).

Для ознайомлення та використання в роботі надаємо проект типового договору на надання послуг, який рекомендується надавати в складі тендерної документації. Звертаємо увагу! Проект договору може змінюватися та доповнюватися розділами (пунктами) в залежності від потреб замовників. Увага акцентується на додатках до договору. В складі тендерної документації договір надається з додатками. Також надаємо для ознайомлення та використання в роботі зразок заповнених додатків до договору про надання послуг з підтримки функціонування інформаційної системи.