



УДК 351.712

Л.М. ПАХОМОВА, к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, Заведующий региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики – Пермь

Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики – Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38;
Электронный адрес: rak@perm.ru

О.Ю. СИДОМОНОВА, магистрант Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики – Пермь

Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики – Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38;
Электронный адрес: sidoks2009@yandex.ru

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ КОНТРАКТАМИ НА СТАДИИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОКУМЕНТООБОРОТА: РОССИЙСКИЙ ПОДХОД В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

В статье анализируются подходы к исполнению государственных контрактов. Выделяются теоретические подходы к вопросам исполнения контракта у российских авторов, определяются подходы европейских исследователей, анализируются цели управления контрактам, приводятся данные о документах, работающих на качественное исполнение контракта в зарубежной практике, делаются выводы о возможности использования данных документов для российской практики системы прокьюремента.

Ключевые слова: государственный контракт, прокьюремент, управление контрактными отношениями, документооборот при управлении контрактами

На современном этапе существования системы прокьюремента отдельно не выделяется регламентация процедур управления государственными контрактами и порядка приемки результатов государственных контрактов, что приводит к тому, что сегодня государственные заказчики находятся в правовом вакууме и не знают, как нужно правильно подходить к процессу управления исполнением государственного контракта. Следствием этого является отсутствие универсальных механизмов управления исполнением государственного контракта, систем многоуровневого мониторинга реализации госу-

дарственного контракта. Кроме того, нет специфических механизмов регулирования данной стадии, не применяются проектные принципы управления, отсутствует система управления рисками, а также учет качества управления государственным контрактом и результатов выполнения по контрактам в отчетном периоде.

Управление исполнением государственного контракта в общем виде представляет собой мониторинг хода выполнения контракта с целью обеспечения «уверенности в успешности процедур конкурса»[1]. О.Б. Ломакина определяет этот процесс как «выполнение уполномоченными государственными служащими функций, связанных с принятием всех технических и административных решений с момента присуждения контракта до его успешного выполнения или расторжения, контроль за оплатой поставленного товара и урегулирование споров»[2]. Такое управление необходимо для координации действий продавца и покупателя, выявления проблем и рисков по исполнению контракта, а также для решения этих проблем и минимизации степени рисков.

С точки же зрения зарубежного прокьюрента, управление исполнением контракта – это процесс, который позволяет контрагентам выполнять свои обязательства по контракту для достижения целей, вытекающих из контракта[3]. Больше внимание при этом уделяется выстраиванию благоприятных рабочих отношений между заказчиком и поставщиком, которые сохраняются в течение всего периода выполнения контракта и требуют от сторон проявления активности для предвидения будущих потребностей и немедленного реагирования на возникающие ситуации.

Целью управления как для зарубежных, так и для российских заказчиков будет являться получение товаров, работ, услуг в четком соответствии с контрактом, а также обеспечения правильного соотношения цены и качества (ценность за деньги).

Ключевым моментом является то, что основы (фундамент) для управления исполнением контракта закладываются на этапах, предшествующих заключению контракта. Согласно западным источникам условия контракта должны отражать установленный уровень обслуживания, механизмы ценообразования, меры стимулирования поставщика, график контракта, средства измерения исполнения, коммуникационные каналы, процедуры эскалации, процедуры управления изменениями, согласованные стратегии выхода, согласованные варианты перерыва и другие формальные механизмы, которые в принципе позволяют контракту нормально функционировать. Данные формальные аспекты контракта могут обеспечить в дальнейшем прочные взаимоотношения и качество контрактных условий.

Российские специалисты также отмечают необходимость изначального закладывания в государственный контракт пунктов, относящихся к координационным и административным процедурам: процедуры коммуникации, требования к отчетам, процедуры запросов. Только тогда контракт будет отличаться хорошей управляемостью. Полезно перед началом работ по контракту решить такие вопросы как учет всех разногласий по контракту; подготовка графика предоставления подрядчику в случае возникновения необходимости дополнительной информации; включение в контрактные документы оговоренных изменений.

По мнению зарубежных специалистов, если контракт плохо подготовлен, то будет намного сложнее привести взаимоотношения к успеху. Очень важно составить контракт, который не только четко определяет обязательства поставщика (подрядчика), а также заказчика, но и способствует установлению продуктивных взаимоотношений на основе четких коммуникаций и взаимном доверии. Несмотря на то что контракт должен быть построен на четкой формальной и правовой основе, он не должен иметь сдерживающий характер, который будет мешать гибкому, конструктивному управлению отношениями между поставщиком (подрядчиком) и заказчиком.

Контрактная документация должна состоять из ряда документов. О.С. Белокрылова выделяет контрактное соглашение, которое включает в себя документы, образующие тело контракта, подтверждение подлинности всех частей контракта, размах/объем проекта и

цену контракта[4]. Общие спецификации и объем работ содержат детализированный объем работ, технические стандарты и административные процедуры по контролю за контрактом. Как видим, в российской практике не упоминается о документах, которые процедурно регламентируют управление исполнением контракта. Зарубежные специалисты отмечают целесообразность создания целого портфолио, или комплекта документов, регламентирующих процедурные вопросы. Целью создания такого портфолио в большей мере является обеспечение лица (команды), ответственного за управление исполнением контракта, необходимой информацией, а также удостоверение в согласованности действий в процессе управления контрактом даже при изменениях в кадровом составе. Из таких документов для российской практики будут актуальны следующие:

Соглашение о партнерстве (a partnership agreement)

Данный документ должен содержать подробное описание того, как на практике будет происходить управление контрактом. Таким образом, в документе представлено четкое понимание того, как заказчику и поставщику (подрядчику, исполнителю) следует вместе работать и налаживать взаимоотношения для повышения эффективности управления проектом. При этом важно, чтобы обе стороны придерживались одной линии в признании целей и ценностей контракта.

В российской практике такой документ может стать приложением к контракту и предусматривать необходимый регламент действий уполномоченных лиц, как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика(подрядчика, исполнителя), как в случае успешной работы по контракту, так и в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения условий контракта

Журнал рисков (a risk Register)

Журнал позволяет лицу (команде), ответственному за выполнение контракта, предвидеть и оценивать описанные в контракте риски, которые могут возникнуть в процессе предоставления услуг. В нем следует описать потенциальные угрозы проекту, случаи их появления и воздействие. За каждым риском должно быть закреплено конкретное лицо, ответственное за управление им и смягчение его последствий. Журнал должен поддерживаться в актуальном состоянии; вновь обнаруженные риски следует включать в журнал и регулярно пересматриваться с целью удостоверения, что они имеют отношение к проекту. Также должны быть оценены ресурсы, которые будут необходимы для управления этими рисками. Следует рассмотреть возможность разделения рисков с поставщиком(подрядчиком, исполнителем), так чтобы обе стороны могли обсудить действия по смягчению рисков.

Практика работы с журналами рисков достаточно нова для российских заказчиков, и вместе с тем крайне актуальна. Такой документ будет необходим для работы с контрактами на выполнение научно-исследовательский работ, услуг, на работу в рамках инновационных видов деятельности.

План коммуникаций (a communications plan)

Управление коммуникациями между контрагентами важно для успешного завершения проекта. Консультации и общение с пользователями также служат доказательством того, что товар, работа, услуга соответствуют своему первоначальному назначению. Весьма важно, чтобы план коммуникаций предусматривал возможность обучения пользователей, с тем чтобы убедиться в том, что их ожидания остаются реалистичными и они понимают цели проекта. Рекомендуется перед реализацией проекта повторно обозначить взаимные цели и однозначное описание достижения успеха. В проектах также можно учесть момент передачи информации об успешности проекта широкой общественности.

Такой документ в российской практике может представлять журнал учета коммуникаций заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в ходе исполнения контракта и содержать все запротоколированные материалы общения между обозначенными контрагентами.

Структура управления (a governance structure)

Документ предусматривает возможные действия руководителя по распределению ответственности между различными уровнями исполнителей за принятие решений, по участию в преодолении разногласий и оказании поддержки проектной команде. Проект должен иметь соответствующую структуру управления закупкой товаров, работ, услуг. Ее необходимо пересматривать и корректировать с учетом меняющихся требований проекта.

В России работа с таким документом возможно через подготовку комбинированной схемы управления, в которой будут отражены как мероприятия заказчика и мероприятия поставщика (подрядчика, исполнителя), так и механизм принятия решения на каждом уровне. Следует также разработать условия реализации полномочий для каждого уровня управления. Эти условия могут быть следующими:

- ✓ соответствие состава функций структуре управления;
- ✓ определение частоты встреч и требуемого числа участников (членов);
- ✓ знание требований, ограничений, интерфейсов и зависимостей;
- ✓ четкие обязанности каждого уровня управления;
- ✓ несение ответственности заказчиком;
- ✓ создание механизмов отчетности.

План перехода (a transition plan)

Суть документа – в определении задач, которые необходимо решить до начала работ по контракту. Такими задачами могут быть определение ресурсов заказчика, необходимых для предоставления услуг и удовлетворение последующих потребностей в обучении.

Считается целесообразным сразу же после определения победителя торгов получить от него план проекта, предусматривающий работу, которая будет осуществляться в переходный период.

В план перехода следует включать:

- ✓ подробную информацию о ресурсах заказчика – внутренних и внешних – и то, кем и когда они будут определены;
- ✓ создание службы поддержки;
- ✓ перечень контактных данных для ключевых сотрудников заказчика, основных заинтересованных сторон, поставщика и субподрядчиков (если таковые будут);
- ✓ документы, содержащие завершающие процедуры управления контрактом;
- ✓ ознакомительные программы для пользователей, способствующие пониманию тех услуг которые они ожидают;
- ✓ установление начала встреч после подписания контракта;
- ✓ определение вех (контрольных точек);
- ✓ выбор времени для пробного (испытательного) запуска механизма платежей и систем мониторинга выполнения.

Такое документирование начальных этапов процесса должно происходить до начала размещения заказа и вряд ли может быть использовано в российской практике.

Руководство по администрированию контракта (a contract administration manual)

Данный документ должен быть простым в использовании. Поскольку контракт является юридическим документом, руководство по администрированию контракта

должно однозначно и простым языком толковать ключевые контрактные условия и процессы. В руководстве следует установить, кто и что делает, когда, как и где.

Лицо, ответственное за выполнение контракта, должно точно знать, что, когда и как должно быть сделано, и какие последствия могут быть в случае невыполнения контрактных обязательств. Ему необходимо определить и риски и обязательства всех сторон. Руководство по администрированию контракта может быть наиболее подходящим для документирования того, каким образом эти обязательства вписываются в механизмы управления. Руководство должно предоставлять как минимум следующую информацию:

- ✓ о том, как следить за соблюдением условий контракта;
- ✓ о процедурах контроля при столкновении ключевых контрактных вопросов, таких как тестирование рынка, или бенчмаркинг, отклонения, плохая работа подрядчика, разногласия;
- ✓ о том, как контролировать и управлять решением финансовых вопросов;
- ✓ о принятии чрезвычайных мер в непредвиденных случаях;
- ✓ о механизмах и принципах платежей, возможных скидках и вычетах;
- ✓ о мониторинге выполнения, записи обязательств подрядчика;
- ✓ о службе поддержки, ее функционировании, ключевых деталях контакта и процедур;
- ✓ об установлении контрольных показателей и ключевых результатов.

Данный документ может являться одним из основных при организации управления контрактами и в российской практике. Его оформление возможно сразу же после заключения контракта при обязательном размещении данного документа в конкурсной документации или в документации об аукционах для предварительного ознакомления с ним будущих поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

План действий в условиях непредвиденных обстоятельств (a contingency plan)

План должен быть разработан в рамках руководства по управлению контрактом. Этот план позволяет осветить вопрос о том, что произойдет, если поставщик не выполнит свои контрактные обязательства в связи с внешним чрезвычайным положением или из-за внутренних проблем. План не должен быть слишком сложным и обширным. Большое внимание в нем необходимо уделять средствам решения потенциальных проблем. Кроме того, следует предусмотреть, каким образом персонал и ресурсы могут быть мобилизованы в кратчайшие сроки, а также меры, необходимые для возвращения проекта к нормальной практике мониторинга после любого события.

Для управления исполнением государственных и муниципальных контрактов в РФ такой документ может принять форму приложения к контракту и определять действия контрагентов при наступлении форс-мажорных событий.

Информационная стратегия (an information strategy)

Заказчик может принимать решения о состоянии проекта, если только он имеет доступ к адекватной информации о результатах деятельности. Лицу, ответственному за исполнение контракта, необходимо установить, каким образом команда (группа) мониторинга будет фиксировать и интерпретировать информацию об исполнении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств.

В контракте необходимо изложить основную информацию, которая должна быть собрана в рамках подачи претензий. Предложения поставщика должны включать в себя примеры того, как участники могут представить эту информацию, в частности, как они будут регистрировать звонки, поступающие в службу поддержки и предоставлять отчет о прогрессе (успехах) в решении вопросов. Отчетная документация, которую заказчик должен регулярно получать от поставщика (подрядчика, исполнителя), должна включать в себя:

- ✓ информацию, касающуюся управления исполнением;
- ✓ сведения об изменении контрольных показателей в соответствии с графиком;
- ✓ информацию о наличии обратной связи с потребителями товаров, работ, услуг;
- ✓ описании принятых решений проблемных вопросов.
- ✓ Лицу, ответственному за исполнение контракта следует также убедиться в том, что в рамках информационной стратегии информация, касающаяся проекта, действительно собирается, сохраняется и организуется таким образом, чтобы легко извлекаться и периодически обновляться. Указанному лицу необходимо определить:
- ✓ способ доставки отчетов, их формат, совместимость, способ обновления обновляться и система управления документооборотом, в период действия контракта;
- ✓ частоту предоставления отчетности;
- ✓ лицо, обеспечивающее анализ этой информации и механизм сравнения информации;
- ✓ методы обеспечения качества отчетности;
- ✓ гибкость структуры отчетов, соответствие новым информационным требованиям.

Данный документ, используемый в европейской практике, может быть полностью распространен в системе российского прокьюрмента.

В настоящее время Министерство экономического развития Российской Федерации готовит к принятию и утверждению концепцию федеральной контрактной системы, в рамках которой должен концептуально решиться вопрос, связанный с «реализацией единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов, который позволит обеспечить выполнение публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение коррупции в государственном секторе»[5]. На основе ФКС планируется развитие инструментов исполнения и достижения конечных целей контрактов, а также систем мониторинга, аудита и контроля качества исполнения контрактов.

Таким образом, несмотря на отсутствие правовой регламентации стадии исполнения контракта, она имеет большое значение для достижения основных целей системы размещения заказа в РФ. Отсутствие системного подхода, к сожалению, не обеспечивает создание института управления контрактными отношениями. Тем не менее, зарубежный опыт может быть использован с учетом российской специфики в практике работы как для государственных, так и для муниципальных заказчиков.

Список литературы

1. Ломакина О.Б. Подготовка, контроль и управление исполнением государственного контракта при проведении конкурсных торгов. М., 2003.
2. Там же.
3. Contract management guidelines. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ogc.gov.uk/documents/Contract_Management.pdf (дата обращения: 15.09.2010).
4. Белокрылова О.С. Управление государственным контрактом в схемах и таблицах, Ростов-на-Дону, 2000.
5. Предложения к концепции формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/resources/c4c0fe8040b672638fb98ffbf3d32cf1/predFKS.doc> (дата обращения: 15.09.2010).