



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Краткая информация 22

Сентябрь 2011

Государственные закупки

Контроль исполнения контрак- та

СОДЕРЖАНИЕ

- Процесс контроля исполнения контракта
- Контроль исполнения контракта на практике
- Проверка действий после исполнения контракта

Введение

После заключения государственным закупщиком контракта с участником соглашение не может быть оставлено без должного внимания. Необходим контроль, чтобы дать возможность и государственному закупщику, и участнику выполнить свои контрактные обязанности. Контракты часто бывают сложными, могут включать нескольких участников, длиться долгое время и потреблять достаточно ресурсов. Следовательно, очень важно, чтобы они были должным образом проконтролированы.

Если участник понимает, что государственный закупщик не контролирует прогресс, он может стать небрежным и поставка будет неприемлемой, или он может создать и требовать изменений, не предусмотренных в контракте.

Процесс контроля исполнения контракта

Действия по контролю исполнения контракта могут быть сгруппированы в три группы: контроль за поставками, контроль отношений и контроль исполнения контракта.

- **Контроль поставок** обеспечивает поставку заказа на уровне качества и исполнения согласно установленному в контракте. Контроль поставок может включить контроль характеристики, количества и качества:
 - поставленных товаров – во время поставки и, в соответствующих случаях, во время производства;
 - исполненных работ – включая соответствие с проектом и чертежами, качеством исполнения и материалами
 - предоставленных услуг – включая контроль соответствия уровня услуг и сроков.
- **Контроль отношений** пытается сохранить отношения между участником и государственным закупщиком открытыми и конструктивными, с целью снятия или снижения напряжения и устранения потенциальных проблем на

ранних стадиях, в то же время устанавливая возможности улучшения. Отношения должны целиком быть профессиональными и должны включать профессиональный подход к административным вопросам и решению споров.

- **Контроль исполнения контракта** включает формальное руководство контрактом и любые дозволенные изменения в документациях во время действия контракта. Эта сфера контроля исполнения контрактов обеспечивает учет ежедневных операций для эффективного исполнения контракта.

Контроль исполнения контракта на практике

Контроль отношений: Контрактные соглашения определяют отношения между государственным закупщиком и участником. Это неизбежно означает некоторую зависимость. Государственный закупщик сам заинтересован, чтобы отношения были хорошими, так как стоимость досрочного прекращения и последствия плохого исполнения и незапланированная смена участника весьма затратны. Три фактора успеха:

- Взаимное доверие и понимание
- Открытость и совершенство в коммуникации
- Общий подход к контролю исполнения

Эта заметка кратко просматривает процессы контроля исполнения контракта во время действия больших контрактов. Это неполный, показательный список: некоторые процессы могут быть лишними для всех видов контракта, в то время, как другие, хотя и важные в некоторых ситуациях, могут не рассматриваться здесь, так как все зависит от характеристики контролируемого контракта.

Предварительная или начальная встреча. Для любых больших контрактов является нормой формальная предварительная или начальная встреча вскоре после официального присуждения контракта. Эта встреча, на которой представители участника и государственного закупщика встречаются впервые в рамках контракта. Стороны встречались ранее, однако это было в процессе осу-

ществления закупок. На этой встрече для обеих сторон важно переходить от конкурсных отношений к сотрудничеству, поскольку они будут работать вместе во время действия контракта и заинтересованы в удачном исходе. Цели встречи включают:

- Понимание ролей и ответственности всех присутствующих
- Обсуждение осуществления и/или плана проекта
- Обсуждение вопросов, влияющих на действие контракта
- Обсуждение механизмов контроля

Эта встреча, хотя важна для контроля отношений, не должна стать возможностью для изменений в спецификациях, других требованиях или условиях контракта. Если это абсолютно необходимо, то будет рассмотрено в соответствии с заранее согласованными процедурами, установленными в контракте для этих целей (как представлено ниже).

Непрерывный контроль исполнения контракта: Участник будет выполнять контракт в рамках согласованных условий. Это может включать поставку товаров и материалов, предоставление услуг или выполнение работ для государственного заказчика. Важной функцией является обсуждение обоими сторонами выявленных вопросов, как только они идентифицированы, и проявление серьезного и соответствующего отношения к ним. Непрерывный контроль исполнения контракта включает применение определенных действий, включая:

- Контроль за изменениями
- Пошлины и контроль за расходами
- Процедуры заказа
- Процедуры получения и принятия
- Процедуры оплаты
- Бюджетные процедуры
- Использование ресурсов и планирование
- Операционная и административная отчетность
- Распоряжение активами
- Обсуждения хода работ

Государственным закупщикам рекомендуется иметь стандартные процедуры для этих действий и консультироваться с другими компетентными органами в случае больших или сложных контрактов, для которых стандартные процедуры могут быть недостаточными или неподходящими.

Регистр вопросов: Регистр вопросов является полезным механизмом записи и регулирования вопросов во время исполнения контрактов. В нем записываются возникающие вопросы вместе с действиями, которые были предприняты для их решения. В контракте должна быть предусмотрена процедура решения споров для вопросов, которые не могут быть решены подобным способом.

Обзорные встречи: Обзорные встречи сторон контракта - другой практичный способ контроля за контрактом, в частности, когда он сложный и долгосрочный. Частота и охват обзорных встреч, если такие будут, зависят от характеристик контракта. Обзорные встречи - полезный способ коммуникации между сторонами контракта в течение его исполнения и при их отсутствии могут быть отрицательные последствия. Они должны быть хорошо подготовлены, сфокусированы и краткосрочны.

Обзорные встречи предназначены как форум для сторон контракта, а не для лиц, получающих выгоду, или других заинтересованных лиц. В некоторых случаях, таких как большие инфраструктурные проекты, лица, получающие выгоду, или заинтересованные лица могут нуждаться в консультациях или в информации о текущем состоянии контракта. Это является отдельным от обзорных встреч процессом.

Контроль исполнения контракта. Контроль очень важен, но не может обходиться без оценки. Следовательно, очень важна ясная и эффективная оценка результатов контракта. Контроль должен быть:

- Соотносимым к сущности контракта
- Понятым и принятым участником и государственным закупщиком
- Способным оценить
- Разумным в своих операциях
- Предоставить больше пользы, чем расходов
- Способным отражать мягкие и жесткие меры

- Быть источником полезной информации

Своевременный высококачественный и/или обобщенного уровня отчет намного эффективен, чем аккуратная запоздалая информация. Важно, чтобы полученная информация была полезной или по существу, или из-за возможной обработки для дальнейшего принятия решений и действий Уполномоченным по закупкам рекомендуется, чтобы они имели несколько механизмов эффективного контроля, а не большое количество таких, которые используются только потому, что может быть получена и сообщена информация.

Контроль исполнения контракта должен быть рассмотрен и выработан на ранних стадиях закупочного процесса, когда определяются потребности и решаются результаты контракта до того, как он закуплен. Для дальнейшего обсуждения и примеров см. *Краткая информация о государственных закупках 21 – Оценивание результатов.*

Соглашения об уровне услуг: Соглашение об уровне услуг является превосходным способом обеспечения контроля в контракте. Ясно устанавливая требуемые и согласованные качества и требования предоставления услуг, государственный закупщик и участник знают и понимают, какие цели должны быть достигнуты в предоставлении и способствовании услуг. Похожие подходы могут быть применены к работе оборудования или устройств, когда это можно будет выразить, например, по показателям производительности обработки, полезности, среднего времени между сбоями и потреблением энергии. Должно существовать подробное соглашение о требуемых уровнях услуг, ожидаемого исполнения и качества услуг, которые должны быть предоставлены, а также и о последствиях некачественного исполнения. Это должно быть включено в контракт (часто в виде плана) и введено в оценку контроля исполнения контракта. Что касается контроля за исполнением, уровни этих услуг должны быть установлены на ранней стадии закупочного процесса, когда рассматриваются различные альтернативы, их цены и преимущества, и принимается решение о требованиях от заявителей и, в конечном счете, от подрядчика, которого наймут.

Риск и управление риском: Риск может быть сформулирован как неопределенность результата: положительная возможность, или отрицательная угроза. В сфере контроля исполнения контракта, термин “управление рисками” включает все действия, которые требуются для установления и контроля над рисками, которые могут влиять на исполнение контракта.

Многие риски, вовлеченные в контроль исполнения контракта, касаются участника, который не в состоянии ничего исполнить, или не исполняет на удовлетворительном качественном уровне.

Эти риски могут включать:

- Отсутствие мощностей
- Ведущие специалисты участника переведены на другую работу, тем самым разрушая качество выполняемых работ или предоставляемых услуг
- Возникновение у участника интересов в других сферах бизнеса после присуждения контракта, что сокращает дополнительные преимущества в соглашении для государственного заказчика или воздействует на сроки поставок товара или выполнения работ
- Финансовое состояние участника ухудшилось после присуждения контракта, в итоге подвергнув опасности обеспечение согласованных требований качества закупленных товаров или уровня услуг.
- Спрос на товары или услуги гораздо выше ожидаемого и участник не справляется
- Спрос на услуги слишком низок, что означает потерю эффекта масштаба и несоответственно высокий рост операционных расходов.
- Персонал государственного заказчика, располагающий информацией о контракте, изменен, что ослабляет отношения
- Факторы вне контроля участника нарушают поставку товаров или услуг, например, запрет на доступ в помещение по причинам стихийного бедствия
- Неумение государственного заказчика выполнить свои обязательства, согласно контракту

Имеющиеся или прогнозируемые риски должны быть заранее установлены при подготовке закупки, введены в контракт с четким и соответствующим распределением ответственности и соответствующим утверждением и пониманием последствий.

Одним из факторов, который может помочь уполномоченным по закупкам в проблематичных случаях, является отношение с участником. Если отношения хорошие, открытые, справедливые и честные, раннее предупреждение о предстоящем осознанном риске может быть представлено нормальными рабочими отношениями и механизмами контроля. В случае плохих отношений, участник может попытаться скрыть проблему, которая затем превращается в большой риск.

Изменения: Контрактные условия должны включать механизмы дозволенных изменений в течение срока действия контракта. Статьи о колебании валюты и индексации цен, являются обычным примером, когда можно предвидеть необходимость изменений и приспособить их к условиям контракта.

Государственный закупщик должен быть весьма осторожным, рассматривая вопрос изменения контракта, в частности, вне заранее согласованных и прозрачных механизмов изменений контрактной цены. Существует значительная опасность, что изменения контракта могут повлечь за собой присуждение нового контракта, если не будет применяться один из ограниченных исключений. Если изменения серьезные и сводятся к присуждению нового контракта, то новое присуждение должно соответствовать Директиве. Несоответствие положениям Директивы, когда изменения сводятся к присуждению нового контракта, может быть рассмотрено, как незаконное прямое присуждение.

Это в сущности, нескольких широко используемых стандартных контрактов, в частности, на выполнение работ, имеющих ясные и всеобъемлющие положения, позволяющие государственному закупщику изменить характеристики, количество и

качество предмета контракта. С точки зрения контроля исполнения контракта, выгодно уметь направлять возникающие во время исполнения изменяющиеся обстоятельства прозрачным, своевременным и эффективным способом. Это хороший повод для использования таких форм контракта, но более важно, чтобы государственный закупщик тщательно подготовил сферу применения контракта и разработал целесообразный, подробный и ясный проект, с тем, чтобы возможные изменения были сведены к минимуму. Если это невозможно, должны быть использованы разные закупочные и контрактные стратегии. Неудача не только может привести к вышеуказанным процедурным и юридическим проблемам, но также может поставить под вопрос честность сторон и закупочного процесса.

Оплата: Оплата участников сама по себе является контролем, но полномочия, которые имеет государственный закупщик на этой стадии государственных закупок, не должны использоваться для несправедливой задержки или отказа платить завершившим работу участникам. Это повредит отношениям участника и государственного закупщика. С точки зрения государственного закупщика, существуют три стадии процесса оплаты:

- 1) Получение требования об оплате
- 2) Согласование и авторизация
- 3) Перевод денежных средств

Согласование включает проверку соответствия оплаты заказу и условиям контракта и что товары, работы или услуги были фактически предоставлены, как доказано контролем исполнения контракта.

Закрытие: Целью фазы закрытия является подтверждение государственным закупщиком удовлетворения поставкой товаров, работ и материалов и предоставленными услугами. Закрытие часто связано с проверкой действий после присуждения контракта и постоянным улучшением всего закупочного процесса. Оно может включать ответственных по осуществлению закупок и по мониторингу за исполнением контракта, а также независимых экспертов. Тем самым предоставляется возможность установления насколько хорошо действовал контракт

государственного закупщика и насколько хорошо действовала команда закупок в рамках проекта, а также обзор извлеченных уроков на будущее.

Не обязательно считать контракт завершенным после завершения фактической физической работы или поставки товара. Настоящим завершением контракта может быть конец гарантийного срока, удержания или периода ответственности за дефекты. Однако, существуют несколько этапов, которые должны быть пройдены до достижения этой точки. Не все из этих этапов будут необходимы при каждой закупке и государственный закупщик должен выбрать процесс, который удовлетворяет конкретным требованиям контракта.

Заключительные этапы, ведущие к завершению, могут включить, например:

- **Общую проверку завершенного требования**
- **Список дефектов:** Во время проверки группа составляет список дефектов - небольшие недостатки, неимеющие серьезного влияния на функциональность завершенного требования или предоставленных услуг. Список дефектов выдается участнику и согласовываются реалистичные даты для устранения недостатков. Примеры пунктов в списке дефектов могут включать:
 - Типографские ошибки в предоставленных участником документах
 - Не закрывающиеся окна в здании
 - Список улучшений от участников экспериментальной программы подготовки
 - Экраны программ, которые не очищаются и не представляют новые данные должным образом
- **Завершение и сохранение заключительных документов:** В любых закупках и, в частности, в контрактах на выполнение работ, важно, чтобы завершенная документация всех диаграмм, спецификаций, списков, файлов данных, чертежей и любых согласованных изменений к ним, а также характеристики того, что фактически было предоставлено, например, чертежи “постройки” для контракта на выполнение работ, были сохранены. Существуют две причины для этого: (1) участник должен быть способен управлять любыми действиями, необходимыми в период гарантийного

срока, удержания или срока ответственности за дефекты; и (2) государственный закупщик должен иметь полную информацию о проекте и спецификациях, чтобы обеспечить соответствующим образом их соблюдение и, если требуются изменения, должна быть доступна полная информация, на основании чего должен быть изменен проект. В некоторых секторах могут существовать установленные законом требования о сохранении документации в течение всего срока действия проекта до заключительного снятия с эксплуатации.

- **Завершение введения в эксплуатацию и испытания:** В необходимых случаях введение в эксплуатацию и испытание должны составлять неотъемлемую часть процесса перехода в собственность работ (здания или моста), оборудования (транспортных средств, компьютерных систем или фотокопировальной машины) или услуг (транспортных или авиационных) к государственному закупщику. Целью этого процесса является устранение начальных проблем в операционных требованиях, чтобы они соответствовали первоначальному назначению. В сложных проектах иногда можно пригласить независимого инженера-пусконаладчика для осуществления этого процесса вместе с обеими сторонами.
- **Передача/принятие государственным закупщиком:** Эта формальная процедура для принятия законченного требования от участника: документация должна включать все даты испытаний и введения в эксплуатацию, руководство операций и технического обслуживания и все чертежи.
- **Гарантийный срок, удерживание или период ответственности за дефекты:** Условия контракта включают положения о гарантийном сроке, удержании или периоде ответственности за дефекты. Этот период будет меняться в соответствии с требованиями и спецификациями, выданными государственным закупщиком. Кроме того, он будет включать замену вышедших из строя деталей или меры по устранению неполадок согласно установленным в контрактных документах условиям.
- **Выдача финального сертификата:** В определенных случаях может быть выдан финальный сертификат, подтверждающий завершение проекта.
- **Согласование окончательного счета и оплата:** После выдачи финального сертификата, не должно быть просроченных платежей и уполномоченный по закупкам должен удостовериться в согласованности и оплате всех счетов. Государственный закупщик может проверить оплату участником субподрядчиком.

- Освобождение любых исполнительных залогов, удержанных денег и других видов гарантий исполнения
- Формальное завершение контракта

Заметка: Некоторые контрактные положения, такие как соглашения о конфиденциальности, могут сохраниться и после формального завершения контракта.

Проверка действий после исполнения договора и непрерывные улучшения

Проверка выполнения является сравнением предоставленных товаров, работ, материалов и услуг по отношению к приведенным, установленным и согласованным критериям. Как уже было отмечено, оценка является важной частью контрактного процесса, хотя иногда она игнорируется после завершения контракта и перехода государственного закупщика к другому проекту. В случае крупных закупок, проверка действий после завершения договора всегда является действенным инструментом.

Непрерывное улучшение подразумевает мониторинг закупочного процесса и приобретенных товаров, работ, материалов и услуг и определение сфер для улучшений, которые могут быть применены для будущих закупок. Целью проверки действий после выполнения договора является оценка пользы закупки в той степени, в которой предполагалась. Это также является возможностью закрепления извлеченных уроков, воспользования передовым опытом и констатации исполнительности участника и всей команды управления проектами для последующего применения при осуществлении аналогичного проекта.

Дополнительное чтение:

SIGMA Public Procurement Training Manual