



Аналітична записка № 22

Вересень 2016 року

Публічні закупівлі

Управління контрактом

ЗМІСТ

- [Процес управління контрактами](#)
- [Управління контрактами на практиці](#)
- [Перевірка виконання контракту](#)
- [Додаткова інформація](#)

Публікується з дозволу Карен Гілл, голови програми SIGMA.

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

[електронна адреса: sigmaweb@oecd.org](mailto:sigmaweb@oecd.org)

Телефон: +33 (0) 1 45 24 82 00

Факс: +33 (0) 1 45 24 13 05

www.sigmaweb.org

Відповідальним за публікацію цих рекомендацій є генеральний секретар ОЕСР. Погляди, виражені у цьому документі, у жодному разі не можуть вважатися такими, що відображають офіційну позицію Європейського Союзу, і не завжди відображають погляди ОЕСР та його країн-членів чи країн-бенефіціарів, що беруть участь у програмі SIGMA.

Цей документ і будь-які карти, включені до нього, не суперечать статусу або суверенітету будь-якої території, не порушують міжнародні кордони і не змінюють назви будь-яких територій, міст і районів.

Вступ

Коли державний замовник укладає контракт з суб'єктом господарювання, виконання домовленостей треба контролювати, виконанням контракту треба управляти, щоб як замовник, так і суб'єкт господарювання виконували зобов'язання за контрактом. Часто контракти є складними, серед учасників є багато сторін, вони можуть довго тривати і передбачати використання багатьох ресурсів. Тому вкрай необхідно правильно управляти контрактами.

Якщо суб'єктом господарювання усвідомлює, що держзамовник не контролює хід роботи за контрактом, він може втратити мотивацію, і рівень робіт, товарів або послуг буде знижуватися. Це також може викликати зміни у попиті, не передбачені у контракті.

Процес управління контрактами

Діяльність з управління контрактами можна поділити на три категорії: управління постачанням, управління стосунками і адміністрування контрактів.

- **Управління постачанням** забезпечує постачання усіх зроблених замовлень на належному рівні якості і виконання, як зазначено у контракті. Управління постачанням може включати сутність, кількість і якість:
 - товарів, що постачаються, на момент постачання і, якщо необхідно, під час виробництва;
 - виконаних робіт, включаючи відповідність проекту і кресленням, якість виконаних робіт і матеріалів;
 - наданих послуг, включаючи перевірку якості наданих послуг і часових рамок.
- **Управління стосунками** спрямоване на регулювання відносин між суб'єктом господарювання і замовником, з метою збереження відкритості і конструктивності у них, розв'язання і полегшення складних ситуацій і виявлення можливих проблем на ранніх етапах, а також можливостей для покращення стосунків. Відносини повинні бути виключно професійними впродовж часу дії контракту, що передбачає професійний підхід до вирішення проблем і диспутів.
- **Адміністрування** включає управління формальною стороною виконання контрактів і внесення будь-яких змін до документації впродовж життєвого циклу контракту. Управління контрактами означає забезпечення ефективного функціонування контракту на щоденній основі.

Управління контрактами на практиці

Управління відносинами: Досягаючи домовленостей за контрактом держзамовник й суб'єкт господарювання вступають у певні стосунки, що невідворотно призводить до певного ступеню залежності. Державний замовник зацікавлений, щоб ці стосунки працювали добре, оскільки передчасне переривання дії контракту і наслідки неналежного виконання зобов'язань за ним або незаплановані зміни можуть призвести до великих витрат і видатків. На успішність роботи впливають три фактори:

- взаємна довіра і розуміння;
- відкритість і високий рівень комунікації;
- спільний підхід до управління постачанням.

Ці Рекомендації містять стисле викладення процесів управління контрактами впродовж всього життєвого циклу більшості контрактів. Це ілюстративна і невичерпна інформація, деякі процеси можуть бути необхідними для всіх контрактів, інші можуть тут не згадуватися, хоча і мають значення у певних ситуаціях, оскільки релевантність кожного з процесів визначається природою контракту.

Перша нарада: Перед початком роботи за будь-яким великим контрактом корисно провести офіційну нараду недовзі після офіційного укладання контракту. Ця нарада дозволить представникам суб'єкта господарювання і держзамовника вперше зустрітися, вже маючи узгоджений контракт. Вони можуть зустрічатися і перед тим, однак тільки в процесі проведення процедури закупівель. Під час такої наради необхідно, щоб сторони змінили своє конкурентне ставлення до контракту і налаштувались на співпрацю, оскільки їх треба працювати разом впродовж всього терміну дії контракту, і обидві сторони бажатимуть досягти позитивного результату. Завданнями такої наради є:

- зрозуміти роль і обов'язки усіх присутніх;
- обговорити втілення та/або план-проект;
- обговорити фактори, що впливають на функціонування контракту;
- обговорити механізми контролю.

Хоча така нарада є важливою з точки зору управління стосунками, її не можна використовувати, щоб змінити специфікації або інші вимоги чи умови контракту. Там, де це вкрай необхідно, такі проблеми повинні були б вирішені згідно з попередньо обговореними процедурами, які з цією метою встановлені у контракті, а також у відповідності з положеннями про внесення змін до контрактів Директиви про державний сектор ¹ (див. нижче).

Оперативне управління контрактами: Суб'єкт господарювання виконує зобов'язання за контрактом у визначених межах. Це може бути постачання товарів і матеріалів або надання послуг або виконання робіт для замовника. Вкрай важливо надавати кожній зі сторін піднімати питання, щойно вони виникають, щоб інша сторона могла швидко й ефективно їх вирішувати. Оперативне управління контрактами включає адміністрування певних видів діяльності, включно з:

- контроль за змінами
- моніторинг змін і витрат
- процедура замовлень
- процедури приймання-передачі
- процедури оплати
- процедура розподілу бюджету
- управління ресурсами і планування
- оперативні та управлінські звіти
- управління оцінюванням
- наради.

¹ Директива 2014/24 ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі у державному секторі і внесення змін до Директиви 2004/18 ЄС.

Державним замовникам рекомендується мати стандартні процедури для вищенаведених видів діяльності і консультиватися з компетентними органами у випадках великих і складних контрактів, до яких неможливо застосувати стандартні процедури як неадекватні або невідповідні.

Виявлення проблем: Виявлення проблем є стандартним механізмом фіксування й управління проблемами, що виникають під час виконання контракту. Він включає фіксування проблем, що виникають, а також дій на їхнє вирішення. Вирішення диспутів повинне мати відображення у контракті як стандартна процедура, від якої не можна відхилитися.

Оглядові наради: Оглядові наради за участі представників сторін контракту є ще одним практичним інструментом контролю за виконанням контракту, зокрема коли йдеться про складний або довготривалий контракт. Частота проведення і питання для обговорення оглядових нарад, якщо вони будуть проводитися, залежить від природи контракту. Оглядові наради є корисним інструментом комунікації між сторонами контракту під час його виконання, й ігнорування таких нарад може призвести до негативних наслідків. До наради треба ретельно готуватися, вони мають проводитися чітко і швидко.

Оглядові наради покликані бути форумом для сторін контракту, а не для бенефіціарів або стейкхолдерів. У деяких випадках такі великі проекти передбачають консультації з іншими бенефіціарами і стейкхолдерами або інформування їх про хід реалізації проекту. Цей процес є окремим від оглядових нарад.

Контроль за виконанням контракту: Контроль є важливим процесом і його неможливо здійснювати без вимірювання результатів. Тому необхідно мати чіткий і великий механізм вимірювання результатів. Механізми контролю мають:

- повністю відповідати природі контракту;
- бути зрозумілими і прийнятними для економічних операторів і замовника;
- вимірюваними;
- бути надійними у використанні;
- приносити вартість, а не витрати;
- відбивати аналіз задоволеності клієнтів та формальних показників;
- надавати корисну інформацію.

Вчасні детальні та/або узагальнені звіти є більш ефективними, ніж точна інформація, надана пізніше. Необхідно, щоб отримана інформація була корисною за змістом або тому що її можна обробити й отримати знання як основу для прийняття рішень або проведення діяльності. Особам, відповідальним за проведення закупівель, рекомендується мати невелику кількість ефективних механізмів контролю, радше ніж велику кількість, які використовуються, тільки тому що надають можливість отримати інформацію і звітувати щодо неї.

Механізми контролю за виконанням контракту необхідно обміркувати и розробити на ранньому етапі процедури закупівель, коли формуються потреби і вирішуються, яких результатів необхідно досягти за контрактом. Детальне обговорення і приклади дивіться в Аналітичній записці про публічні закупівлі №21 - *Управління контрактом*

Угоди про надання послуг: Угоди про надання послуг є неперевершеним механізмом контролю за виконанням контракту. Визначивши чітко вимоги і погодивши якість й вимоги постачання послуг, як держзамовник, так і суб'єкт господарювання будуть знати і розуміти, що очікується від постачання послуг і подальшого обслуговування. Подібний підхід може застосовуватися до експлуатації обладнання й устаткування, де можна висувати вимоги до,

наприклад, переробної спроможності, доступності, середнього проміжку між виникненням технічних проблем, або споживання енергії. Потрібно дійти домовленості щодо необхідного рівня надання послуг і таким чином очікуваного рівня надання послуг та їхньої якості, а також щодо наслідків неналежного виконання домовленостей. Такі вимоги включаються до контракту (найчастіше у додатках) і є одним з механізмів контролю за виконанням контракту. Так само, як і про механізми контролю, про надання послуг необхідно домовитись на ранньому етапі закупівельної процедури, вивчивши різні альтернативи, затрати і вигоду, і прийняти рішення про вимоги до учасників тендеру і, нарешті, до підрядника.

Ризики й управління ризиками: Ризик можна визначити як непевні результати, чи то можливості, чи то загрози. У сфері управління ризиками термін «управління» включає всі види діяльності, необхідні для визначення ризиків, що загрожують виконанню умов контракту, і контролю над ними.

Багато ризиків пов'язані з тим, що економічний оператор зовсім не здатен постачати товари, роботи або послуги або не здатен постачати їх на задовільному рівні.

Такі ризики включають:

- недостатня спроможність суб'єкта господарювання;
- персонал економічного оператора переведений на інші ділянки, через що постраждала якість виконаних робіт або наданих послуг;
- бізнес-інтереси суб'єкта господарювання змістилися в іншому напрямку після укладання контракту, що знизило додану вартість для замовника або вплинуло на вчасність постачання товарів або виконання робіт;
- фінансове становище суб'єкта господарювання погіршилось після укладання контракту, і це поставило під загрозу його спроможність підтримувати узгоджений рівень якості щодо закуплених товарів або рівень надання послуг;
- підвищення попиту на товари або послуги виявилось більш значним, ніж очікувалось, і суб'єкт господарювання не спроможний впоратися з цією ситуацією;
- попит на послуги виявився низьким, тобто економічні показники знизились і операційні витрати виявились непропорційно високими;
- персонал суб'єкта господарювання, що володіє знаннями, необхідними для виконання умов контракту, було переведено або підвищено, що негативно вплинуло на стосунки з замовником;
- фактори, які поза зоною впливу суб'єкта господарювання, завадили постачанню товарів або послуг, наприклад, він не має доступу до своїх приміщень через стихійне лихо;
- неспроможність суб'єкта господарювання виконати зобов'язання за контрактом.

Ризики, які можна передбачити, необхідно визначити заздалегідь, під час підготовки закупівель, і тоді їх можна уникнути, включивши відповідні положення до контракту й іншої документації, чітко і адекватно розподілити відповідальність, а також мати усвідомлення і розуміння можливих наслідків.

Один з факторів, який вплине на якість реакції на проблемні ситуації з боку осіб, відповідальних за закупівлі, - це стосунки, які державний замовник побудував з суб'єктом господарювання. Якщо стосунки добрі, відкриті, чесні й справедливі, попередження про ризики на ранньому етапі може бути передане у робочому порядку і проблема може бути

вирішена завдяки механізмам контролю. Якщо стосунки погані, то суб'єкт господарювання намагатиметься приховати проблему, що зазвичай становить великий ризик.

Зміни до контракту: Умови контракту повинні включати механізми вирішення проблеми внесення змін під час терміну дії контракту. Положення про коливання курсу валют й індексацію цін є звичайними прикладами, коли можна передбачити виникнення необхідності у змінах до умов контракту.

Держзамовники повинні бути дуже обережними, розглядаючи можливість внесення змін до укладеного контракту, зокрема поза погодженого і прозорого механізму зміни вартості контракту. Існує значна загроза, що зміни до контракту можуть призвести до необхідності укладання нового контракту, якщо не застосовне одне з виключень. Якщо необхідно внести значні зміни до контракту і виникає необхідність в укладанні нового контракту, тоді новий контракт повинен відповідати Директиві про державний сектор. Невідповідність цій Директиві або Директиві про комунальні послуги² чи Директиві про концесії³ при укладанні нового контракту призводить до того, що новий контракт може вважатися недійсним. Для отримання більш детальної інформації дивіться Аналітичну записку про публічні закупівлі програми SIGMA № 38 - *Внесення змін до контрактів*.

У самій природі деяких поширених типових контрактів, зокрема щодо виконання робіт, є чіткі та вичерпні положення, які дозволяють держзамовнику змінювати характер, кількість та якість предмета контракту. **3 точки зору управління контрактом, вигідно мати можливість прозоро, своєчасно та ефективно реагувати на обставини, що змінюються, якщо вони виникають під час виконання контракту.** Це вагома причина для використання такого типу контракту, але важливо, щоб держзамовник ретельно підготував обсяг контракту та розробив його таким чином, щоб звести до мінімуму можливі варіації. Якщо це неможливо, то слід використовувати іншу стратегію закупівель та укладання контрактів. Якщо цього не зробити, це може призвести не тільки до процедурних та юридичних проблем, згаданих вище, але також може поставити під сумнів добросовісність сторін і сам процес закупівлі.

Оплата: Оплата діяльності суб'єктів господарювання сама по собі є механізмом контролю, але держзамовник не може використовувати повноваження, які він має на цій стадії процесу закупівлі, не можна використовувати для несправедливої затримки чи утримання платежів суб'єктам господарювання, які завершили роботу. Це зашкодить відносинам між суб'єктом господарювання та замовником. З боку державного замовника процес оплати складається з трьох етапів:

- 1) отримання запиту на оплату;
- 2) узгодження та авторизація;
- 3) переказ коштів.

Якщо національним законодавством країни-члена передбачено можливість прямих платежів субпідрядникам, замовники повинні враховувати цю можливість у процесі оплати.

Узгодження включає перевірку того, що оплата відповідає замовленню та умовам контракту, а також факт надання товарів, робіт чи послуг, що підтверджується засобами контролю виконання контракту.

² Директива про публічні закупівлі 2014/25 ЄС 2014 року для постачальників води, електроенергії, транспорту і поштових послуг і внесення змін до Директиви 2004/17 ЄС 2004 року від 26 лютого 2014 року.

³ Директива про концесії 2014/23 ЄС від 26 лютого 2014 року.

Приймання: Метою етапу прийняття є підтвердження держзамовником, що постачання товарів, робіт, матеріалів та послуг, які він придбав, відбулось вчасно і в повному обсязі. Прийняття часто пов'язане з перевіркою після укладення контракту та постійним удосконаленням всього процесу закупівель. На цьому етапі можуть долучатись як особа, відповідальна за закупівлі, особа, яка керує контрактом, а також незалежні рецензенти. Це дає можливість визначити, наскільки добре команда замовника і закупівель працювала над проектом, а також переглянути, які уроки були винесені на майбутнє.

Контракт не обов'язково може вважатися виконаним, коли фактична фізична робота була завершена або товар був доставлений. Насправді дія контракту може вважати завершеною, якщо закінчився гарантійний період, термін зберігання або відповідальності за дефекти. Однак перед цим необхідно пройти кілька етапів. Не всі ці етапи будуть необхідні для кожної закупівлі, і замовники повинні вибрати процес, який відповідає конкретним вимогам контракту.

Заключні етапи, що ведуть до прийняття, можуть охоплювати, наприклад:

- Спільну перевірку виконання вимог контракту.
- **Список дрібних недоліків:** Під час перевірки група складає список дрібних недоліків. Дрібними вважаються недоліки, які не мають великого значення для функціонування товарів чи послуг. Перелік недоліків передається суб'єкту господарювання, і узгоджуються реальні дати вирішення проблем. Серед дрібних недоліків можуть бути:
 - друкарські помилки в документах, наданих суб'єктами господарювання;
 - вікна, які не закриваються у будівлі;
 - список покращень від учасників пілотної програми навчання;
 - Вікна програмного забезпечення, які не очищаються належним чином і представляють нові дані.
- **Завершення і зберігання фінальної документації:** Під час будь-яких закупівель, але особливо для контрактів на виконання робіт, дуже важливо зберігати повні записи всіх схем, специфікацій, списків, файлів даних, креслень і документів, які описують усі вимоги в оригінальному контракті та будь-які узгоджені зміни до них, а також характеристики того, що було фактично надано, наприклад, креслення вже побудованих конструкцій для договору на виконання робіт. Для цієї вимоги є дві причини: (1) суб'єкт господарювання повинен мати можливість здійснювати діяльність у рамках гарантійного періоду, терміну зберігання або відповідальності за дефекти; і (2) держзамовник повинен мати повну інформацію про проект і специфікації, щоб забезпечити належне проведення робіт, і якщо згодом будуть потрібні будь-які зміни, держзамовнику потрібна повна інформація, на якій базується змінений проект. У деяких секторах економіки можуть існувати законодавчі вимоги щодо ведення детальних записів протягом усього терміну експлуатації устаткування до остаточного виведення з експлуатації.
- **Завершення введення в експлуатацію та випробувань:** У разі необхідності введення в експлуатацію та випробування повинні бути невід'ємною частиною процесу передачі держзамовнику об'єкту (будівлі чи мосту), обладнання (транспортних засобів, комп'ютерної системи чи ксероксу) або послуги (обслуговування транспортних засобів чи літаків). Метою цього процесу є усунення початкових проблем у виконанні вимог контракту, щоб забезпечити відповідність меті контракту. Для складних проектів можна звернутися до незалежного експерту з введення а експлуатацію зі згоди обох сторін.

- **Приймання/передача:** Це офіційна процедура для прийняття замовником робіт, товарів та послуг від суб'єкта господарювання, і документація повинна включати всі дані випробувань та введення в експлуатацію, посібники з експлуатації та технічного обслуговування та креслення.
- **Гарантійний термін, термін зберігання або відповідальності за дефекти:** Умови контракту повинні включати положення про гарантію, термін зберігання або відповідальності за дефекти. Цей період буде залежати від вимог і специфікацій, виданих замовником. Це також включатиме заміну несправних деталей або коригувальні дії, як зазначено в документації до контракту.
- **Надання сертифікату:** У разі необхідності може бути виданий акт приймання/передачі, що підтверджує остаточне завершення проекту.
- **Погодження остаточних розрахунків та здійснення платежів:** Після видачі акту приймання/передачі не повинно бути жодних непогашених платежів, і службовець із закупівель повинен перевірити, щоб остаточні рахунки були узгоджені та всі платежі здійснені. Замовник може забажати перевірити, чи суб'єкт господарювання здійснив оплату субпідрядникам.
- Звільнення будь-яких зобов'язань щодо гарантій продуктивності, утримання грошей або інших форм забезпечення.
- Формальне завершення дії контракту.

Коментар: Деякі контрактні положення, наприклад, про конфіденційність, можуть зберігатися після офіційного завершення контракту.

Перевірка ефективності після виконання контракту та постійне вдосконалення

Перевірка ефективності – це порівняння ефективності товарів, робіт, матеріалів і послуг за чітко окресленими, визначеними та узгодженими критеріями. Як уже зазначалося, вимірювання є важливою частиною процесу укладання контрактів, але, тим не менш, іноді про нього забувають, коли контракт завершений, і замовники перейшли до іншого проекту. При великих закупівлях перевірка після виконання контракту завжди є доречним інструментом.

Постійне вдосконалення передбачає перегляд процесу закупівлі та придбаних товарів, робіт, матеріалів і послуг, а також визначення шляхів вдосконалення, які можуть допомогти у майбутніх закупівлях. Метою перевірки після виконання контракту є оцінка того, чи принесла закупівля ті вигоди, заради яких вона проводилась. Це також надає можливість зафіксувати отримані висновки, використати передовий досвід і результати діяльності економічного оператора та всієї команди управління проектом на майбутнє для реалізації схожого проекту.

Додаткова інформація

Публікації

SIGMA (2015), *Посібник з проведення публічних закупівель – Модуль 4*, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

Аналітичні записки про публічні закупівлі

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), Аналітична записка № 21 *Оцінювання виконання контракту*, OECD Publishing, Paris