

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

К.И. Головщинский, А.Т. Шамрин

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЗДАНИЯ
И РАЗВИТИЯ КОМПЛЕКСНОЙ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Препринт WP8/2011/02
Серия WP8
Государственное
и муниципальное управление

Москва
2011

УДК 351.712
ББК 65.012.2
Г61

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.Г. Барабашев, А.В. Клименко

Г61 Головщинский, К. И. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации : препринт WP8/2011/02 [Текст] / К. И. Головщинский, А. Т. Шамрин ; Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 60 с. — 150 экз.

Настоящий препринт содержит первоначальную версию Концепции создания и развития федеральной контрактной системы и предназначен для начала обсуждения идеи и содержания реформы, а также описания международного опыта создания национальных контрактных систем. Цель документа — создать концептуальную основу для диалога заинтересованных участников и определить ключевые вопросы, определенность по которым должна быть достигнута в ходе создания и развития федеральной контрактной системы в Российской Федерации.

УДК 351.712
ББК 65.012.2

Препринты Высшей школы экономики
размещаются по адресу: <http://new.hse.ru/org/hse/wp>

© Головщинский К.И., 2011
© Шамрин А.Т., 2011
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2011

Оглавление

1. Концепция создания и развития комплексной федеральной контрактной системы (2010–2015 гг.)	4
2. Международный опыт функционирования контрактных систем	38

1. Концепция создания и развития комплексной федеральной контрактной системы (2010–2015 гг.)

Термины и определения, принятые в настоящей Концепции

Административный регламент исполнения государственной функции — устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие органа исполнительной власти с иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

Проект представляет собой систематизированный комплекс мероприятий, направленных на достижение сформулированной цели (результата проекта) и соответствующих ей задач, имеющий отдельное ресурсное и кадровое обеспечение, систему контроля за исполнением мероприятий, специально созданную структуру управления и включающий в себя:

- стадию планирования — определение целей и задач, обоснование бюджетных ассигнований на их достижение, уточнение общей схемы управления проектом, подбор типов государственных контрактов, оценку рисков;
- предконтрактную стадию — планирование и размещение государственного заказа на поставки товаров, оказание услуг, производство работ в целях достижения запланированных результатов проекта;
- стадию реализации проекта, в том числе исполнения государственного контракта (пакета государственных контрактов), результат(ы) которого(ых) необходим(ы) для достижения цели проекта;
- стадию мониторинга и оценки эффективности выполнения работ, закрытие проекта.

Объект — материальный результат, обладающий уникальными характеристиками и неделимый с точки зрения целей и задач проекта. Объект является критерием определения границ проекта. Проект выделяется в том случае, если его цель и соответствующие ей задачи направлены на изменение ключевых параметров конкретного объекта.

Риск проекта — неопределенное событие или условие, которое, в случае возникновения, имеет позитивное или негативное воздействие, по меньшей мере на один из параметров проекта, например сроки, стоимость, содержание или качество.

Проектный офис (офис проекта) — орган, созданный для управления проектом, представляющий команду квалифицированных сотрудников разных профессий для осуществления проекта в установленные сроки с заданным уровнем качества.

Руководитель проекта (далее — руководитель) — лицо, являющееся представителем органа исполнительной власти, наделяемое полномочиями по оперативному управлению разработкой и реализацией проектов.

Комплексная федеральная контрактная система — система стандартов, правил, процедур, технологий и контроля их исполнения, регулирующих процессы обоснования бюджетных проектировок по расходам бюджетов, размещаемых в соответствии с законодательством о государственных закупках, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов на федеральном уровне.

Стандарт комплексной федеральной контрактной системы — требования к процедурам управления проектами, соблюдение которых носит обязательный характер для субъектов федеральной контрактной системы.

Кризисный проект — проект, реализуемый с существенным превышением запланированных промежуточных сроков его реализации и за рамками оговоренных бюджетных ресурсов, выделенных на его реализацию.

Сложный проект: а) проект, предметная область которого относится по заранее определенным критериям к данной категории; б) цена государственного контракта по которому больше заранее определенного значения¹.

Государственный контракт, учитываемый в комплексной федеральной контрактной системе — договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в целях обеспечения государственных

¹ Определение *idem per idem* использовано в силу, с одной стороны, необходимости выделения такого рода категории, с другой стороны, — отсутствия консенсуального определения предметной области и порогового значения цены государственного контракта.

или муниципальных нужд, который подлежит учету и управлению в соответствии с требованиями, предъявляемыми комплексной федеральной контрактной системой.

1. Введение

Реформирование системы государственного управления исполнением государственных контрактов в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. С 2006 по 2009 г. объем госзаказа увеличился с 1,9 до 4 трлн руб.

В числе ключевых направлений совершенствования технологий формирования и исполнения бюджета в 2009 г. в Бюджетном Послании Президента Российской Федерации указано «<...> создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, что позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов <...>».

Текущая система управления государственными контрактами как на федеральном, так и на региональном уровне характеризуется следующими проблемами:

- государственный заказчик имеет значительные возможности для существенного изменения ключевых параметров проекта по сравнению с теми параметрами, которые были предъявлены и одобрены в качестве обоснования бюджетных ассигнований на его реализацию;
- ограничение деятельности государственного заказчика в сфере контрактной деятельности формальными процедурами размещения заказа, заключения контракта, приемки работ, что приводит к невозможности своевременного реагирования на изменяющиеся условия реализации государственных контрактов;
- государственный заказчик ограничен в возможности обеспечения должного качества поставляемых товаров или услуг;
- регулярное нарушение сроков выполнения работ, предусмотренных государственными контрактами;

- реализация проектов с превышением заранее оговоренных ресурсных ограничений на его реализацию.

Общей проблемой является снижение эффективности расходов федерального бюджета, направляемых на размещение государственного заказа.

Анализ международного опыта показывает, что для решения данных проблем необходимо создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей использование современных управленческих технологий при реализации проектов, которая охватывает следующие процессы:

- определение целей и задач проекта, обоснование бюджетных ассигнований на их достижение, определение общей схемы управления проектом, подбор типов государственных контрактов, оценку рисков;
- размещение государственного заказа;
- исполнение государственного контракта;
- мониторинг исполнения проекта и его последующая корректировка по результатам мониторинга.

2. Цели и задачи внедрения комплексной федеральной контрактной системы

Миссией создания комплексной федеральной контрактной системы является **повышение эффективности расходов бюджетов Российской Федерации за счет создания системы управления исполнением государственными контрактами.**

Целями внедрения комплексной федеральной контрактной системы являются:

- обеспечение соответствия между целями и задачами деятельности государственных заказчиков, обоснованиями бюджетных ассигнований на их деятельность, с одной стороны, и результатами исполнения государственных контрактов, с другой;
- снижение рисков неисполнения обязательств со стороны подрядчиков по государственным контрактам (несоблюдение сроков ввода объектов в эксплуатацию и их удорожание);
- осуществление эффективных корректирующих мер при осуществлении проектов;
- обеспечение необходимого уровня контроля за реализацией государственного контракта, в том числе за счет внедрения системы многоуровневого мониторинга;

- повышение информационной прозрачности реализации проектов, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти.

Для достижения поставленных целей в рамках работы требуется решить следующие задачи:

- создать систему своевременного реагирования на изменяющиеся условия реализации проектов;
- сформировать систему обеспечения высокого качества результатов, получаемых по итогам закрытия государственных контрактов;
- обеспечить вариативность применяемых государственных контрактов в зависимости от запланированных результатов работы по нему;
- стандартизировать на основе лучшей практики проектного управления и финансирования процедуры управления исполнением государственного контракта;
- создать единую систему управления проектами в федеральных органах исполнительной власти, в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органах местного самоуправления;
- привлекать к исполнению функции по управлению проектами специализированные организации (инжиниринговые компании);
- разработать и применять систему сертификации и аудита управления у подрядчиков по государственным контрактам;
- контролировать исполнение государственных контрактов, идентифицировать риски выполнения контракта, своевременно принимать адекватные меры по обеспечению его выполнения;
- совершенствовать систему нормативного правового регулирования в целях обеспечения функционирования комплексной федеральной контрактной системы;
- обеспечить применение современных информационно-коммуникационных средств в целях мониторинга хода заключения и исполнения государственных контрактов, позволяющих оценить в том числе соответствие результатов исполнения государственных контрактов решениям по бюджетным проектам.

Функционирование федеральной контрактной системы должно основываться на следующих принципах:

- типологизация государственных контрактов на базе заранее определенных критериев, формирования дифференцированного набора требований к порядку реализации проектов различных типов;
- применение проектного подхода, обеспечивающего систематизацию текущей деятельности организации за счет ведения детального календарного планирования и контроля работ, при реализации государственных контрактов как на уровне государственного заказчика, так и на уровне подрядчика;
- обеспечение единого информационного пространства реализации государственных контрактов;
- прозрачность и гласность хода исполнения государственных контрактов;
- минимизация рисков государственных заказчиков при реализации государственных проектов;
- сопоставление результатов реализации государственных контрактов решениям, принятым при формировании бюджетных проектировок;
- оценка эффективности результатов реализации государственных контрактов.

Федеральная контрактная система создается в целях оказания органам исполнительной власти Российской Федерации «сервисов»:

- по управлению проектами (с момента формирования обоснований бюджетных проектировок до момента эксплуатации результата исполнения государственного контракта) на базе единых стандартов проектного управления;
- обоснованию бюджетных проектировок за счет предоставления релевантной (в сравнении с существующим в настоящее время порядком) информации: представление на стадии планирования бюджетных ассигнований детальных моделей планируемых результатов с описанием их возможных технико-экономических моделей;
- контролю и мониторингу реализации проектов на основе автоматизированной системы по мониторингу исполнения государственных контрактов;
- подбору организационной схемы реализации проекта;

- подбору оптимальной для заказываемого результата формы государственного контракта, включая выбор схемы обеспечения качества;
- оценке рисков проекта (ведение реестра и карты рисков государственных контрактов);
- идентификации проблем реализации государственного контракта на ранних стадиях его исполнения;
- обоснованию принятия решений о наложении штрафных и иных санкций при исполнении государственных контрактов;
- обеспечению исполнения государственных контрактов в соответствии с адаптированным к характеристикам государственного контракта и государственных заказчиков порядком осуществления проектов;
- учету и паспортизации проектов, государственных контрактов;
- обеспечению обязательной публикации хода исполнения государственных контрактов.

3. Механизм функционирования комплексной федеральной контрактной системы

Комплексная федеральная контрактная система содержит свод норм и правил (**стандартов федеральной контрактной системы**), регулирующих порядок исполнения государственных контрактов. Объектом стандартизации являются в том числе:

- процедуры и алгоритмы отбора схем управления реализацией государственного контракта;
- используемые формы государственных контрактов;
- алгоритмы отбора наиболее адекватной типу ожидаемого результата формы государственного контракта;
- критерии оценки результативности и эффективности исполнения государственных контрактов;
- схемы обеспечения качества результатов, планируемых к получению по результатам закрытия государственного контракта.

Регулирующими институтами федеральной контрактной системы являются:

- проектное управление;
- риск-менеджмент;
- стимулирующие контракты.

Комплексная федеральная контрактная система опирается на следующие **исполнительные элементы**:

- центр координации деятельности федеральной контрактной системы и ее мониторинга;
- центр реализации федеральной контрактной системы.

Для обеспечения выполнения данных функций в центрах реализации комплексной федеральной контрактной системы на базе структурных подразделений, отвечающих за размещение государственного заказа, в рамках утвержденных штатных расписаний должны быть созданы **департаменты (отделы) проектного финансирования и управления**.

В рамках деятельности департаментов проектного финансирования и управления могут выделяться роли *технических агентов*, хорошо зарекомендовавших себя в практике деятельности крупных корпораций, например РАО ЕЭС². Технические агенты призваны осуществлять единый надзор за выполнением инвестиционной программы ведомства и иных его крупных проектов.

В целях обеспечения применения стандартов комплексной федеральной контрактной системы применяются:

- механизмы экономического стимулирования (конкурс между федеральными органами исполнительной власти в области внедрения стандартов ФКС);
- возможности управления сложными проектами только в случае соответствия стандартам федеральной контрактной системы;
- рейтинг федеральных органов исполнительной власти по качеству управления исполнением государственных контрактов с последующим ограничением возможностей федеральных органов, показавших худшие результаты, в использовании сервисов ФКС;
- схемы «внешнего управления» в отношении кризисных проектов.

² Соглашения между РАО ЕЭС и инвестором, регулирующим их отношения по управлению компанией в части реализации ее инвестиционной программы предусматривают привлечение ОГК или ТГК технического агента, в обязанности которого входит контроль за соблюдением сроков, технических условий и качества строительства, целевым использованием средств. Технический агент также обязан информировать о выполнении инвестиционной программы и допущенных при этом нарушениях Совет директоров и исполнительный орган ОГК или ТГК посредством направления ежеквартальных заключений и ежемесячных отчетов.

Роль	Функция
<p>Центр координации деятельности федеральной контрактной системы и ее мониторинга</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Выявление отклонений от стандартов исполнения государственных контрактов федеральной контрактной системы • Утверждение и внесение корректировок в регламент проектного управления • Утверждение и внесение корректировок в регламенты управления проектами ФОИВ • Методическое обеспечение деятельности федеральной контрактной системы • Участие в наблюдательных советах проектов • Принятие корректирующих мер по ходу реализации крупных проектов • Выполнение функций оператора автоматизированной информационной системы управления проектами • Контроль агрегатных показателей реализации проекта проектов • Осуществление комплексного мониторинга исполнения государственных контрактов
<p>Центр реализации федеральной контрактной системы (уровень государственного заказчика — федерального органа исполнительной власти) выполняет следующие функции</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Утверждение промежуточных результатов хода проекта, изменения параметров проекта • Согласование изменений плановой документации • Формирование стратегии управления рисками проекта • Формирование схемы обеспечения качества и ключевых показателей контроля хода проекта • Аудит и сертификация системы управления проектом у подрядчика • Контроль выполнения планов, графиков затрат, качества, показателей результативности. • Прогнозирование хода исполнения контракта, принятие корректирующих мер • Утверждение детальных сетевых графиков реализации проекта • Уточнение проекта контракта в качестве реакции на изменение ситуации • Прогнозирование хода исполнения контракта, принятие корректирующих мер

4. Сроки и этапы реализации федеральной комплексной контрактной системы

В 2009 г. в рамках текущей деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации должны быть заложены основы реализации мероприятий по созданию комплексной фе-

деральной контрактной системы: подготовлены детальные планы работы на 2010 г. и последующие годы, приняты первоочередные нормативные правовые акты, разработана методическая база. Должны быть заложены нормативные правовые и методические основы координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области создания единой контрактной системы Российской Федерации.

Создание комплексной федеральной контрактной системы в 2010 г.

В 2010 г. в рамках создания федеральной контрактной системы осуществляется работа по следующим направлениям:

- создание организационно-функциональной модели комплексной федеральной контрактной системы Российской Федерации;
- внедрение приоритетных **стандартов федеральной контрактной системы**;
- разработка и обеспечение применения типовых государственных контрактов;
- распространение успешного опыта в области управления проектами;
- корректировка нормативной правовой базы, регулирующей вопросы управления проектами и размещения государственного заказа;
- реализация программ стимулирования внедрения стандартов федеральной контрактной системы на уровне субъектов Российской Федерации.

Создание комплексной федеральной контрактной системы в 2011 г.

В 2011 г. в рамках создания комплексной федеральной контрактной системы осуществляется работа по следующим направлениям:

- разработка и внедрение основных стандартов комплексной федеральной контрактной системы;
- разработка и принятие программ внедрения ФКС в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- переход федеральных органов исполнительной власти на выполнение процедур федеральной контрактной системы с использованием телекоммуникационных технологий;

- переход к использованию комплексной контрактной системы на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- развитие форм участия гражданского общества в проведении общественного контроля над процедурами исполнения государственных контрактов;
- корректировка нормативно-правовой базы с учетом анализа накопленного опыта внедрения комплексной федеральной контрактной системы.

Развитие комплексной федеральной контрактной системы в 2012–2015 гг.

В 2012–2015 гг. в рамках развития федеральной контрактной системы осуществляется работа по следующим направлениям:

- развитие информационной системы мониторинга исполнения государственных контрактов;
- распространение стандартов федеральной контрактной системы в отношении всей совокупности заключенных государственных контрактов.

5. Система мероприятий по внедрению комплексной федеральной контрактной системы

Внедрение комплексной федеральной контрактной системы предусматривает реализацию мероприятий по 11 основным направлениям.

Регламентация и стандартизация деятельности органов исполнительной власти в области управления государственными контрактами

В настоящее время работа с инвестиционными проектами регламентируется рядом федеральных законов (устанавливают общие рамки инвестиционной деятельности в РФ), особенности государственных инвестиций в объекты капитального строительства определяются в ряде подзаконных актов — постановлениях Правительства РФ (на уровне субъектов Российской Федерации в аналогичных документах высших исполнительных органов государственной власти).

В текущей нормативной правовой базе определяются: общий порядок инициации инвестиционного проекта, порядок заключения договоров, типовые договоры, типовые технические задания, порядок определения эффективности реализации проекта и проч.

Важнейшие этапы проекта, определяющие эффективность и качество его результатов, такие как выполнение мероприятий проекта, мониторинг реализации проекта, управление рисками, корректировка проекта, привлечение дополнительных бюджетных ресурсов, привлечение иных источников инвестирования, предоставление отчетности, досрочное и срочное прекращение проекта (в том числе расторжение контрактов), порядок проведения аудита, — в настоящее время не регламентированы.

Отсутствует единая эффективная система контроля за реализацией проектов. Не проводится сопоставление результатов реализации государственных контрактов решениям, принятым при определении бюджетных проектировок.

В рамках создания федеральной контрактной системы необходимо:

- изменить порядок принятия решений по бюджетным ассигнованиям из федерального бюджета по инвестиционным расходам федеральных органов исполнительной власти, предусмотрев жесткую связь между результатами, обозначенными в обоснованиях бюджетных ассигнований, и проектами по их достижению;
- обеспечить применение стандартов ФКС на практике на уровне федеральных органов исполнительной власти. С этой целью необходимо ввести в порядок принятия решений по бюджетным ассигнованиям новые процедуры, связанные с анализом осуществимости реализации проекта, а также оценкой детальной информации о проекте, которую необходимо подготавливать инициатору инвестиционных расходов;
- изменить порядок принятия решений по бюджетным ассигнованиям из федерального бюджета по инвестиционным расходам субъектов Российской Федерации;
- обеспечить применение стандартов ФКС на практике на уровне органов власти субъектов РФ. Изменения должны затронуть процедуры предоставления межбюджетных трансфертов по расходам инвестиционного характера с целью придания проект-

ного характера реализации инвестиционных проектов на уровне субъектов РФ.

Проведение оценки рисков

В настоящее время отбор проектов и их исполнение проводятся без формальной процедуры оценки рисков.

Оценка рисков должна касаться всех этапов деятельности по реализации проекта: например, в проектах по строительству объектов инфраструктуры должна проводиться оценка возможностей субподрядчиков своевременно выполнить работу в рамках обговоренных бюджетных ограничений, рисков строительства (необходимость замены материалов, недостаточно четкое изучение местности), рисков управления проектом.

Необходимо создать и методически обеспечить институт «предквалификационного» анализа рисков — и использовать его как в целях принятия решения по проекту в целом, так и в целях управления его реализацией. Конкретным результатом создания такого института является формирование и ведение реестра рисков проекта. Реестр рисков необходимо использовать в том числе как базу для оценки рисков последующих стадий реализации проекта.

Предметом управления должны стать следующие риски:

- проектный риск;
- риск невыполнения существенных условий государственного контракта;
- риск существенного удорожания работ;
- риск прекращения работ.

По каждому из типов риска должна быть разработана формализованная методика идентификации, оценки и управления рисками.

Система управления рисками должна быть многоуровневой, применяться на всех этапах деятельности контрактной системы:

На этапе оценки обосновывающих материалов, положенных в основу бюджетных проектировок (взаимоотношение компетентного департамента координирующего органа и отраслевого федерального органа исполнительной власти).

На этапе администрирования контракта (взаимодействие федерального органа исполнительной власти и подрядчика).

В зависимости от оценки предпроектного риска необходимо принимать решение:

- о структуре контракта;
- механизмах управления и администрирования контрактов.

Координирующий орган ведет Реестр рисков проекта и Карту реагирования на риски проекта — перечни возможных рисков конкретного проекта и набор обязательных действий, которые необходимо совершить руководителю проекта в целях реагирования на зарегистрированные отклонения в ходе реализации проекта.

Применение механизмов обеспечения качества исполнения государственного контракта

В настоящее время законодательные возможности обеспечения качества работ, услуг, товаров, поставляемых в рамках государственных контрактов, существенно ограничены. Но и те возможности, которые так или иначе предусмотрены, используются государственными заказчиками лишь отчасти.

Заключение государственных контрактов в рамках инвестиционных проектов (объем которых в годовом выражении зачастую превышает 200—300 млн руб.) предполагает, как правило, минимальную регламентацию требований к документам, на основе которых осуществляется определение технических требований к объектам капитального строительства.

Государственные заказчики по собственному усмотрению определяют форму и содержание технического задания, которое может быть изложено всего лишь на 2—3 страницах. Этапы реализации контракта (точки контроля промежуточных результатов работ), требования к отчетности, требования к системам качества у поставщиков, как правило, не устанавливаются.

В результате качество работ, произведенных по контракту, может быть очень низким, сроки сдачи объектов затягиваются, сооруженные объекты не соответствуют ГОСТам, СНИПам и прочей технической документации.

Процедуры привлечения к ответственности поставщиков, выполняющих работы в сфере государственных инвестиций в объекты капитального строительства, не регламентированы, хотя именно они в наибольшей степени подвержены несвоевременному и некачественному выполнению работ. При этом институт ответственности государственного заказчика за несвоевременную и некачественную реализацию проекта в настоящее время четко не установлен.

В рамках создания комплексной федеральной контрактной системы предполагается:

- стандартизировать требования к оформлению конкурсной документации;
- предусмотреть систему гарантий на эксплуатацию инвестиционного объекта (гарантия на работы и услуги в рамках инвестиционного проекта);
- применять меры ответственности к поставщикам, допустившим невыполнение условий контракта, в безусловном порядке;
- сформировать механизм ответственности государственного заказчика, допустившего невыполнение государственного контракта.

Техническое задание на проведение работ, иные документы, устанавливающие требования к их результатам, должны позволять оперативно идентифицировать качество произведенных работ с минимальными ресурсными затратами со стороны государственного заказчика.

Должны быть четко регламентированы:

- требования к структуре и содержанию технических заданий и иной технической документации проекта в зависимости от типа проекта;
- требования к квалификации подрядчика (опыт, объекты, сертификаты и проч.);
- наличие в контракте четко установленных сроков окончания работ;
- отчетность о выполнении работ и проч.

Система последующего мониторинга эксплуатации возведенного объекта является институтом гарантирования качественного выполнения работ (или исправления за счет подрядчика допущенных ошибок и устранения недоделок). Она должна включать в себя: выявление дефектов объекта, мониторинг жалоб пользователей объекта на его конструкционные и технические недостатки, мониторинг динамики затрат эксплуатации, в том числе затраты на текущий и капитальный ремонт.

Для крупных объектов государственных строек гарантийные обязательства должны служить объектом централизованного мониторинга, в ходе которого дается всесторонняя оценка функциональности возведенных объектов (в том числе, в какой степени объект по-

звolyет решить поставленные перед органом исполнительной власти цели и задачи).

По каждому инвестиционному объекту должен устанавливаться гарантийный срок, в течение которого заказчик объекта может предъявлять претензии к подрядчику. Гарантийный срок может устанавливаться в зависимости от типа инвестиционного объекта (сделанных работ, оказанных услуг по инвестиционному проекту).

Комплексная федеральная контрактная система должна включать в себя систему применения мер ответственности к поставщикам, допустившим невыполнение условий контракта (сроки, качество возведенных объектов), превышение фактической стоимости работ по проекту (потребность в дополнительных ресурсах) на существенную величину (например, от 15% от первоначальной сметной стоимости).

Данные меры необходимы для снижения рисков затягивания реализации инвестиционных проектов и снижения риска предоставления некачественных результатов. Необходимо предусмотреть в соответствующих нормативных правовых актах ответственность государственного заказчика. В качестве мер ответственности можно рассмотреть как стандартные меры дисциплинарной ответственности и депремирования, так и применение косвенных мер, таких как последующий внешний аудит, регулярные инспекционные проверки инвестиционных проектов, находящихся в ведении государственного заказчика, системы управления проектами.

Сертификация и аудит проектного управления

Важными стадиями реализации проекта, в особенности по государственным объектам капитального строительства, должны быть предварительный, последующий и итоговый аудит как всего проекта, так и отдельных его стадий и конкретных исполнителей.

В настоящее время отдельные вопросы предварительного аудита в части оценки эффективности проекта находятся в компетенции Минэкономразвития (постановление Правительства от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»). Для снижения затрат проведения контроля и повышения достоверности оценок выполнения проекта целесообразно привлекать профессиональные организации, в том числе за счет организаций—инициаторов

проектов, отобранных по конкурсу подрядчиков, в том числе за счет средств сертифицированной организации, осуществляющей управление проектом (инжиниринговой компании).

Наряду с этим необходимо проводить аудит (сертификацию) корпоративной системы управления проектами организации-подрядчика, результатом которого являются требования по оптимизации корпоративной системы управления проектами организации-подрядчика. Проведение предварительного аудита и введение требований по оптимизации систем управления по его результатам позволят снизить риски неисполнения (неполного исполнения, коррекции) контрактных обязательств.

Эффективные схемы управления реализацией проекта по исполнению государственного контракта

В настоящее время спектр используемых схем выполнения проектов и форм государственных контрактов крайне однообразен, что не позволяет учесть особенности конкретного проекта и отстаивать интересы государственного заказчика. Технологии выбора модели реализации конкретного проекта, подготовки государственных контрактов под конкретный проект, как правило, не используются.

Не получили широкого применения на практике международные стандарты управления исполнением государственных контрактов и общепринятые библиотеки типовых договоров.

Контракты, заключаемые на всю сумму проекта и на все виды работ (от проектирования, получения разрешительной документации до реализации строительных работ и работ по оснащению инвестиционного объекта), встречаются крайне редко.

Как правило, реализация проекта связана с заключением и финансированием большого количества государственных контрактов по разным видам работ³, планируемых в рамках проекта. В силу ресурсных ограничений государственного заказчика такая форма работы приводит к невозможности обеспечить должный контроль над деятельностью многочисленных исполнителей и сказывается на качестве (снижение), сроках (превышение запланированных) и объеме бюджетных ассигнований (превышение запланированных назначений) проекта.

³ Например, отдельные контракты на проектно-изыскательские работы, на авторский, технический надзор, оснащение объекта определенными техническими средствами и проч.

Критерии, по которым определяются содержание технического задания контракта и стоимость работ, как правило, либо отсутствуют, либо непрозрачны. Решения о стоимости и детализации работ принимаются на усмотрение заказчика. Риски, связанные:

- с несогласованностью работ по разным контрактам;
- необходимостью ведения многих государственных контрактов при отсутствии прозрачных регламентов управления такими проектами;
- браком и недоделками в процессе строительства;
- применяемыми некачественными материалами и связанным с ними удорожанием эксплуатации объекта, как правило, несет заказчик.

Эффективная схема управления реализацией проекта по исполнению государственного контракта предусматривает перенесение рисков несвоевременного и некачественного завершения работ, связанных с ним ростом временных издержек и издержек эксплуатации на исполнителя путем заключения контрактов на полный цикл инвестиционного проекта и эксплуатации объекта.

Федеральная контрактная система должна содержать:

- библиотеки схем реализации проектов и типологию форм государственных контрактов;
- алгоритмы выбора схем реализации проектов в зависимости от результата и типа проекта в целях обеспечения жесткой взаимосвязи содержания работ, критериев успешности их выполнения с целями, задачами и критериями эффективности реализации проекта в целом;
- типовые схемы и организационные модели реализации проектов.

Возможными формами управления проектом по реализации государственного контракта могут служить:

1. Привлечение инжиниринговой компании по перечню проектов, определяемому в соответствии с заранее утвержденными критериями, ведение финансовых операций по проекту только через данную компанию. Возложение на данную компанию рисков проекта (так называемые EPC⁴-контракты). Для договора EPC свойственны следующие характеристики:

⁴ Договор EPC (engineering, procurement, construction) — инжиниринг, поставки, строительство.

- твердая цена, определяемая, как правило, по принципу паушальной суммы: любое превышение стоимости работ, оборудования или материалов по сравнению с договорной ценой относится на ЕРС-подрядчика;
- неограниченная ответственность подрядчика: заказчик имеет минимум полномочий по управлению ЕРС-подрядчиком и его субподрядчиками;
- большинство рисков по договору, включая риски непредвиденных затрат и задержек, возлагается на ЕРС-подрядчика.

Договор ЕРС используется, как правило, в тех проектах, где опытный подрядчик может с достаточной точностью оценить как размер своих доходов, так и размер своих рисков.

2. Привлечение компании для управления проектом по перечню государственных контрактов, определяемому в соответствии с заранее утвержденными критериями, ведение финансовых операций по проекту со всеми компаниями—участниками проекта (привлечение подрядчика на условиях договора ЕРСМ⁵). Для договора ЕРСМ свойственны следующие характеристики:

- общий размер ответственности ЕРСМ-подрядчика ограничен суммой его собственного вознаграждения либо частью такого вознаграждения;
- заказчик имеет значительное количество полномочий: одобрять или отклонять субподрядчиков, осуществлять контроль их действий, предъявлять к ним реальные требования.

3. Привлечение компании для управления проектом на основе договора ЕРС⁶.

4. Привлечение компании для управления проектом на основе договора РСМ⁷.

Случаи передачи управления проектом отдельной компании, которая контролирует ход работ и выполнение контрактных обязательств, должны быть исчерпывающими. Федеральная контрактная система должна содержать типовые проекты государственных кон-

⁵: Договор ЕРСМ (engineering, procurement, construction management) — управление инжинирингом, закупками, строительством.

⁶ ЕРС (engineering, procurement, construction supervision) — контроль над инжинирингом, закупками, строительством.

⁷ РСМ (project construction management — управление строительством).

трактов и технические задания в целях управления такого рода компаниями, библиотеку типовых технических заданий, а также контролировать исполнение требований к отбору компании по управлению проектами.

5. Привлечение компании для управления проектом на основе договора по схеме «разработка проектной документации, строительство и эксплуатация»

В ряде случаев в целях повышения заинтересованности исполнителя в своевременной либо досрочной сдаче результатов проекта и повышения их качества государственный контракт должен включать не только выполнение работ по созданию объекта, но и оказание услуг по его дальнейшей эксплуатации. Включение услуг по последующей эксплуатации в предмет государственного контракта повысит заинтересованность исполнителя в своевременном⁸ и качественном⁹ исполнении работ.

Создание и обеспечение применения библиотек типовых контрактов

В настоящее время практика разработки, утверждения и обеспечения применения типовых государственных контрактов практически отсутствует. Существуют разрозненные примеры типовых документов, но, как правило, приведенные документы отличаются оболочечным характером, что существенно ограничивает возможность их применения на практике, а также закрепляет только несколько из возможных форм организации работы в рамках той или иной работы (услуги).

Единого свода правил о договорах подряда, типовых условий контрактов в России не существует. Международный опыт показывает, что функции такового могут выполнить адаптированные к российским условиям типовые договора FIDIC¹⁰ (Международной федерации инженеров-консультантов).

Контракты FIDIC носят разветвленную структуру и нацелены на охват всех возможных различий в особенностях реализации различных

⁸ Своевременное или досрочное выполнение работ означает старт нового бизнеса по эксплуатации объекта.

⁹ В случае некачественного исполнения затраты на эксплуатацию возрастают.

¹⁰ В настоящее время в FIDIC входит около 80 национальных ассоциаций, представляющих более 4 тыс. практикующих инженеров-консультантов. Штаб-квартира FIDIC находится в Женеве.

проектов. Например, в случае, если по результатам оценки рисков проект отнесен к категории «высокорисковых», государственный контракт должен в обязательном порядке содержать обязанность поставщика по предоставлению гарантии завершения строительства объекта.

Договоры должны содержать в себе детальные санкции как для поставщиков, так и для субподрядчиков, условия гарантийного и постгарантийного обслуживания, в отдельных случаях — обязательство проведения независимой технической экспертизы.

Договоры поставки оборудования должны включать в себя детально описанные условия по качественным характеристикам поставляемой продукции:

- соответствие продукции ГОСТам, ISO;
- доля брака и проч.

В рамках создания комплексной федеральной контрактной системы целесообразно:

- разработать на базе лучшего международного опыта библиотеку типовых контрактов, детально устанавливающих права и обязанности сторон по договору, исходящих из принципа защиты прав государственного заказчика;
- обеспечить применение типовых контрактов на практике деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Экономическое стимулирование подрядчиков в реализации крупных государственных контрактов

В настоящее время законодательство о размещении государственного заказа Российской Федерации не предусматривает возможность заключения стимулирующих государственных контрактов, всецело опираясь на институт договорной ответственности исполнителя по государственному контракту за неполное, несвоевременное, некачественное исполнение работ, оказание услуг по нему.

Такое решение не создает основы для стимулирования оптимизации процесса выполнения работ, оказания услуг, в том числе в сфере государственных инвестиций.

В связи с этим необходимо:

- сформировать типовые стимулирующие контракты в зависимости от вида работ, типологии объектов инвестирования, цикла реализации инвестиционного проекта, типа объекта инве-

стиций, типа и масштаба инвестиционных рисков. В качестве возможных вариантов можно предусмотреть премиальную часть, выплачиваемую по итогам выполнения контракта. Премиальный фонд должен предусматриваться в части ассигнований на выполнение инвестиционного проекта по решению государственного заказчика может быть увеличен (дополнен) в части средств, сэкономленных в результате проведения торгов (определяется как разница между максимальной ценой заказа и фактической ценой контракта);

- предусмотреть условия, в соответствии с которыми в случае своевременного и качественного выполнения работ с подрядчиком заключается контракт на следующий этап реализации инвестиционного проекта и (или) эксплуатацию объекта без проведения торгов.

В рамках работ по созданию и применению комплексной федеральной контрактной системы предлагается стимулировать усилия исполнителя государственного контракта по снижению затрат исполнения государственного контракта, в том числе за счет разделения между сторонами контракта полученной экономии.

При приемке этапа работ в соответствии с положениями контракта с фиксированной ценой доход исполнителя работ подлежит увеличению на часть суммы, которую исполнитель сэкономил путем снижения затрат в предыдущем периоде. Вместе с тем во избежание достижения экономии в ущерб качеству предоставляемых результатов стимулирование сокращения затрат производства необходимо сочетать с удлинением гарантийных сроков и ужесточением экономических санкций за недостатки продукции, обнаруженные в процессе ее эксплуатации.

Необходимо существенно расширить практику применения авансирования в рамках реализации долгосрочных контрактов, что позволяет исполнителю осуществлять закупки сырья и материалов на большую часть срока действия контракта по ценам первого года его действия, а значит позволяет снизить инфляционные риски. Решение вопроса о расширении масштаба применения авансирования необходимо увязывать с вопросами повышения надежности предоставления гарантий, например за счет формирования перечня «надежных гарантов».

Авансирование требует ужесточения контроля за исполнением поставщиком принятых на себя обязательств. Это предполагает внедрение траншевого порядка оплаты долгосрочных контрактов, при котором условием выделения каждого следующего транша бюджетного финансирования является приемка заказчиком результатов предыдущего этапа работ, критерии оценки которых должны быть предусмотрены контрактом. Применение траншевого метода должно быть увязано с этапами реализации проекта, определенными в сетевом графике реализации проекта.

Обеспечение информационной открытости

Система информирования о реализации проектов в настоящее время затрагивает только стадию размещения государственного заказа. Нормативные правовые требования по обязательной публикации хода исполнения контракта отсутствуют, в связи с чем системной работы по информированию целевых групп проекта не ведется. Как правило, последние получают информацию из стандартных информационных источников либо за счет использования специальных ресурсов, созданных за свой счет. Таким образом, потенциал контроля хода реализации проекта со стороны его целевых групп недоиспользуется.

Комплексная федеральная контрактная система должна обеспечивать обязательную публикацию хода исполнения контракта с использованием таких каналов распространения информации, которые позволяли бы варьировать содержание предоставляемой информации в зависимости от информационных потребностей целевых групп проекта.

Оценка эффективности реализации проектов

Оценка эффективности проекта должна позволять анализировать итоги его реализации с точки зрения его вклада в достижение целей и задач органа исполнительной власти, степени достижения целей и задач проекта, эффективности и экономичности использования бюджетных средств на его реализацию.

Эффективными признаются проекты, которые:

- *общественно эффективны*, т.е. позволяют достигать цели и задачи органов исполнительной власти, ответственных за реализацию проекта, установленных в основных стратегических и программных документах, в рамках которых реализуется проект;

- *экономически эффективны* — обеспечивают достижение целей и задач проекта, конечных и непосредственных результатов, плановых показателей реализации мероприятий и работ проекта с минимальным объемом затрат материально-технических, человеческих ресурсов;
- *продуктивны* — единица используемых в проекте ресурсов обеспечивает максимально возможный результат работ в рамках проекта;
- *экономичны*, т.е. обеспечивают экономию бюджетных средств, направляемых на финансирование мероприятий проекта, путем оптимизации финансовых затрат на приобретение материально-технических, человеческих ресурсов проекта;
- *результативны* — обеспечивают достижение плановых результатов проекта, в том числе его целей и задач, объемных показателей мероприятий проекта, а также целевых значений общественной, экономической эффективности, продуктивности и экономичности.

Оценка эффективности на уровне органа исполнительной власти, реализующего проекты, предполагает проведение оценки всех аспектов эффективности проекта, ранжирование в соответствии с установленными методиками и определение наиболее эффективных проектов.

В процессе и по итогам реализации проектов в рамках ФКС предполагается формирование рейтингов эффективности реализуемых проектов, наиболее эффективных заказчиков и исполнителей проектов. Оценка эффективности и построение рейтингов проектов в перспективе должны стать одним из инструментов стимулирования заказчиков и исполнителей проектов, в том числе путем различных видов поощрения наиболее эффективных из них (премирование, преимущество при размещении заказов в будущем, освобождение от проверок и проч.). Наименее эффективные проекты, заказчики и исполнители должны стать объектом пристального внимания компетентных контролирующих органов.

Оценка эффективности, в том числе проведение сравнений между различными проектами, предполагающими сходные мероприятия и работы путем рейтингования, позволяет выявить лучшую практику управления проектами, наиболее эффективные механизмы реализации проектных мероприятий, формирование стандартов и норм

использования материально-технических, человеческих и финансовых ресурсов с целью их последующего использования при разработке и отборе проектов в аналогичных областях, оценки эффективности их реализации. Накопление практики оценки эффективности будет способствовать формированию критериев эффективности реализации проектов.

Оценка эффективности проектов предполагает формирование соответствующей информационной базы данных для проведения такой оценки.

В ходе работ по созданию комплексной федеральной контрактной системы должны быть разработаны модели оценки по проектам разных типов, алгоритмы разработки и расчета показателей эффективности проекта, процедуры проведения оценки эффективности и порядок использования ее результатов, требования к информационной системе поддержки федеральной контрактной системы, позволяющей автоматизировать процедуры сбора и анализа эффективности проектов.

Мониторинг исполнения государственного контракта

Важным фактором успеха реализации государственного контракта является своевременная идентификация проблем реализации проекта и отклонений от графика работ, предусмотренных проектом.

Опыт реализации проектов в коммерческом секторе показывает, что для проектов, находящихся на этапе выполнения 15% от планового объема работ, подлежат выполнению в рамках проекта:

- если проект ведется на данном этапе с отставанием от графика, итоговое отставание от графика выполнения работ не будет меньше, чем на данном этапе;
- итоговое значение показателя «отставание от графика выполнения работ» будет больше, чем на данном этапе;
- проблема отставания от графика (если имеется) может быть решена только в исключительных случаях.

Если на этапе выполнения 15% от планового объема работ исполнения выявлены существенные отклонения — проект требует принятия жестких решений и применения кризисного управления.

Таким образом, ключевой задачей ФКС являются создание и реализация стандарта построения многоуровневой, эффективной системы мониторинга исполнения государственных контрактов, кото-

рый будет определять основные принципы, механизмы и инструменты мониторинга и оценки эффективности государственных контрактов, функции и полномочия участников системы управления проектами.

Система мониторинга исполнения государственных контрактов позволяет:

- осуществлять непрерывный контроль за реализацией мероприятий проектов в соответствии с утвержденными графиками, а также мониторинг достижения конечных целей проектов;
- обеспечивать эффективное и целевое использование средств, направляемых на финансирование проектов;
- принимать решения о распределении ограниченных финансовых ресурсов между предлагаемыми проектами;
- своевременно выявлять возникающие проблемы и риски и принимать соответствующие корректирующие решения в реализации и управлении проектами.

Для целей мониторинга в рамках исполнения госзаказа каждый объект должен быть определен как проект со спецификацией следующих параметров:

- заказчик проекта;
- цель проекта, в том числе оценка вклада проекта в социально-экономические цели и задачи развития страны (региона);
- основные ожидаемые конечные и непосредственные результаты проекта, в том числе в разрезе мероприятий, видов работ и этапов;
- бюджет проекта и график финансирования;
- график реализации проекта с учетом контрольных точек получения результатов проекта (может уточняться и детализироваться в ходе реализации);
- министерства, ведомства, организации, участвующие в проекте с указанием их роли (согласование, исполнение отдельных стадий и т.д.).

В ходе мониторинга анализируется информация об исполнении графика реализации проекта, а также иная информация, касающаяся проекта. В результате анализа полученной информации вырабатываются предложения по корректирующим мерам, оценивается степень исполнения графика реализации проекта всеми участниками, проводится уточнение уровней рисков проекта.

Инструментами мониторинга должны являться:

- аудит плана проекта (оценивается готовность к переходу на выполнение проекта);
- аудит управления проектом (насколько эффективно реализуются процессы управления проектом);
- аудит хода проекта (оценивает качество проектного управления и степень получения содержательных результатов — задач проекта);
- аудит результатов проекта (оценка соотношения плановых и фактических значений выполнения плана проекта);
- технический аудит.

Система мониторинга эффективности реализации контрактов многоуровневая, охватывает всех участников управления проектом и является в меру децентрализованной.

Заказчик проекта (ответственный орган исполнительной власти) осуществляет мониторинг и оценку достижения конечных целей проекта, эффективность использования бюджетных средств, эффективность системы управления проектом, риски реализации проекта, главным образом, на этапе принятия решения о проекте и завершении основных этапов проекта.

Проектный офис осуществляет мониторинг реализации проекта в целом по всем направлениям эффективности, соблюдение сетевого графика проекта, выполнение работ на качественно высоком уровне, а также по мере необходимости оценивает отдельные мероприятия работы проекта с целью преодоления кризисных ситуаций. В случае привлечения для управления проектом инжиниринговой компании функции проектного офиса по мониторингу передаются данной компании.

Отдельные исполнители проекта осуществляют текущий мониторинг выполнения закрепленных за ними мероприятий и работ, особое внимание уделяя соблюдению сетевого графика, качественному выполнению работ в соответствии с требованиями проектной документации.

Центр координации деятельности федеральной контрактной системы осуществляет контроль исполнения стандартов ФКС в части мониторинга и оценки эффективности реализации проектов, определяет направления совершенствования системы мониторинга и

оценки эффективности проекта для разных уровней управления проектом.

Эффективность процедур мониторинга может быть существенно повышена на счет внедрения автоматизированной системы мониторинга (АСМ), позволяющей в режиме реального времени оценивать ход реализации проекта, предоставлять эту информацию всем участникам проекта и принимать решения о корректирующих мерах (схема прилагается). Основными составляющими информационного массива для АСМ являются:

- планы реализации проекта;
- планы закупок по проекту;
- перечень и сроки достижения промежуточных и итоговых показателей, непосредственных и конечных результатов реализации;
- структура и уровни рисков проекта.

В случае реализации с использованием интернет-технологий АСМ позволяет всем участникам проекта, в особенности структурам управления государственным заказом, в режиме реального времени в удаленном доступе:

- осуществлять мониторинг подготовки и реализации проектов развития, сбор и обработку информации о ходе выполнения согласованных мер по подготовке и реализации проектов;
- информировать пользователей систем о состоянии подготовки и реализации проектов;
- формировать отчеты о выполнении согласованных мер со стороны различных участников;
- выставлять итоговые оценки хода подготовки как конкретных контрактов, так и портфеля в целом.

Автоматически по полученным оценкам производится ранжирование проектов.

Удаленный доступ к АСМ имеют только зарегистрированные пользователи, для каждой из групп которых устанавливается свой уровень доступа.

Ключевым результатом мониторинга является ранжирование проектов по уровню качества хода их исполнения. В рамках ранжирования каждому проекту присваивается статус — от «успешного» до «кризисного».

К кризисным проектам должны применяться особые меры контроля, управления и принятия решений, как минимум, направленные на удержание проекта в предсказанных рамках бюджета и сроков (если не принято решение о закрытии).

В целях обеспечения своевременного реагирования на ход исполнения государственных контрактов, предметом которых, прежде всего, являются объекты капитального строительства, возможно использование современных технологий, позволяющих получать дополнительную информацию о ходе исполнения проекта в режиме реального времени.

В этих целях могут использоваться средства видеонаблюдения и видеофиксации в местах проведения работ подрядчиками. По ряду крупных государственных контрактов необходимо закрепить возможность осуществления деятельности только в случае обеспеченности пятен застройки современными техническими средствами видеонаблюдения, видеофиксации и контроля без возможности произвольного отключения данных средств.

Контроль хода исполнения проекта с помощью использования современных технических средств должен входить в базовый функционал автоматизированной системы мониторинга федеральной контрактной системы. Его применение должно быть обусловлено соответствующими разделами заключаемого государственного контракта, предусматривающего, в том числе, соответствующие обязанности подрядчика.

Создание системы обучения навыкам проектного управления.

Проведение обучения ответственных специалистов федеральных органов исполнительной власти навыкам проектного управления

Эффективность выполнения проектов в решающей степени определяется профессиональными качествами руководителей проекта и их способностью реагировать на постоянно изменяющиеся условия и факторы окружения (политические, технические, финансовые, социальные), на пересечении которых реализуются все этапы жизненного цикла проекта. Руководитель проекта должен использовать специальные методы управления, владеть современными инструментальными средствами и обладать техническими навыками.

В то же время необходимо отметить, что российская система образования не готова к массивной подготовке специалистов в об-

ласти проектного управления с учетом специфики государственного управления. В вузах существуют кафедры «Управления проектами», читаются отдельные курсы по данной тематике, чаще всего со спецификой в какой-то конкретной области деятельности (например, строительство, информационные технологии), но самостоятельная специальность по управлению проектами в государственных органах и организациях пока не сложилась.

В то же время недостаток подготовленности характерен именно для государственного сектора, в котором отсутствует сложившаяся в крупном бизнесе система корпоративных университетов.

Необходимо создать многоуровневую систему подготовки кадров в области проектного управления, в основе которой должны лежать:

- учет особенностей проектного управления в государственном секторе;
- международные стандарты по управлению проектами;
- жесткая связь академических программ и практики.

Специалисты, прошедшие подготовку по такой специальности, должны обладать как общими навыками управления проектами, так и иметь познания в особенностях бюджетного процесса Российской Федерации, навыки управления финансами в государственных организациях, детальные знания ведения предконтрактной работы и процедур размещения государственного заказа по отечественному законодательству.

В качестве первоочередной меры по созданию такого рода многоуровневой системы необходимо рассмотреть развитие курсов повышения квалификации как простой, так и практически ориентированной формы получения знаний и навыков. Такая форма наиболее актуальна в связи с тем, что занятые в государственном секторе, как правило, владеют базовым образованием необходимого уровня.

Курсы повышения квалификации необходимо проводить по специальности «управление проектами в государственном секторе», соответствующей заранее утвержденному образовательному стандарту.

6. Механизм оценки деятельности комплексной федеральной контрактной системы

В результате создания и развития комплексной федеральной контрактной системы должны быть достигнуты следующие результаты:

- выполнение государственных контрактов в рамках запланированных сметных назначений и в соответствии с установленными сроками;
- экономия бюджетных средств на капитальные расходы за счет повышения обоснованности бюджетных проектировок по капитальным расходам и эффективности их использования;
- повышение качества результатов, получаемых в ходе исполнения государственных контрактов;
- соответствие целей и задач деятельности государственных заказчиков обоснованиям бюджетных ассигнований на их деятельность, с одной стороны, и результатам исполнения государственных контрактов, с другой.

Оценку деятельности комплексной федеральной контрактной системы предлагается проводить по двум типам показателей:

- показателей конечных результатов ФКС (приведены в табл. 1);
- показателей деятельности ФКС (приведены в табл. 2).

В ходе проведения работ по созданию ФКС должны быть в первоочередном порядке разработаны:

- алгоритмы расчета показателей конечного результата ФКС и показателей деятельности ФКС;
- порядки сбора информации, необходимой для их расчета;
- методики оценки указанных показателей. Центр координации обеспечивает подготовку ежегодного доклада о результатах деятельности комплексной федеральной контрактной системы и представляет его в Правительство Российской Федерации в установленные сроки.

Таблица 1 Показатели конечных результатов федеральной контрактной системы

№ п/п	Показатель	Единицы измерения	2010 г.	2011 г.	Целевое значение
1	Доля государственных контрактов, результат по которым представлен в рамках утвержденных сроков	%	База	+25	95
2	Доля государственных контрактов, выполненных в рамках планируемых сметных назначений	%	База	+25	95

3	Экономия бюджетных средств на капитальные расходы	%	База	+3	+10
4	Доля проектов по исполнению государственных контрактов, которые соответствовали стандартам федеральной контрактной системы в общем количестве проектов по исполнению государственных контрактов	%	База	40	100

Таблица 2 Показатели деятельности федеральной контрактной системы

№ п/п	Показатель	Единицы измерения	2010 г.	2011 г.	Целевое значение
1	2	3	4	5	6
1	Доля проектов по исполнению государственных контрактов, по которым ведется учет показателей	%	База	90	100
2	Доля государственных контрактов, выбор формы которых соответствовал соответствующим стандартам федеральной контрактной системы, в общем количестве заключенных государственных контрактов	%	База	50	70
3	Доля государственных контрактов, перед заключением которых проводилась формальная процедура оценки рисков, в общем объеме контрактов, подлежащих такой оценке	%	База	20	80
4	Доля государственных контрактов, заключенных в формате ЕРС в общем количестве заключенных государственных контрактов	%	База	5	15
5	Доля государственных контрактов, заключенных в формате ЕРСМ, в общем объеме заключенных контрактов	%	База	5	15

1	2	3	4	5	6
6	Доля систем управления проектами у подрядчиков, которые были сертифицированы	%	База	10	100
7	Доля государственных контрактов, к управлению которыми привлечены инжиниринговые компании	%	База	10	25
8	Доля государственных контрактов, по которым обеспечена публикация событий хода их исполнения, в общем количестве государственных контрактов, информация по которым подлежит раскрытию	%	База	25	100
9	Доля государственных контрактов, по которым ведется оценка эффективности их исполнения	%	База	20	100
10	Доля государственных контрактов, учтенных в АСМ	%	База	80	100
11	Доля федеральных органов исполнительной власти, подключенных к АСМ, в общем количестве федеральных органов исполнительной власти, которые необходимо подключить к АСМ	%	База	25	100
12	Количество высших учебных заведений, предоставляющих услуги по повышению квалификации по специальности «управление проектами в государственном секторе»	Шт.	База	3	10
13	Доля специалистов федеральных органов исполнительной власти, которые должны были пройти курсы обучения по специальности «управление проектами в государственном секторе» в общем количестве специалистов, которые должны были пройти обучение	%	База	25	100

14	Доля субъектов Российской Федерации, внедряющих контрактную систему в общем количестве субъектов Российской Федерации	%	База	5	100
----	---	---	------	---	-----

Сбор информации в целях оценки показателей конечных результатов ФКС и показателей деятельности ФКС должен проводиться на базе автоматизированной системы мониторинга комплексной федеральной контрактной системы.

2. Международный опыт функционирования контрактных систем

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р утверждена Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. В соответствии с Программой в Российской Федерации предлагается создать федеральную контрактную систему.

Отметим, что работы по созданию ФКС были инициированы Минэкономразвития России еще в 2009 г. Результатом работы, которая проводилась в тесном взаимодействии с экспертами Высшей школы экономики в рамках выполнения НИР по теме «Разработка отдельных направлений и разделов концепции формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации», явился проект Концепции формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации¹¹. В настоящее время проходит утверждение Плана подготовки нормативных правовых актов по формированию комплексной федеральной контрактной системы

Отметим, что инициатива федерального Правительства по созданию федеральной контрактной системы появилась своевременно. В настоящее время детально урегулирована только стадия размещения государственного заказа. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» определяет требования к процедурам организации торгов, отбора поставщиков, заключения контракта, юридического оформления сдачи-приемки работ, ограничивает коррупционные проявления в процессе закупок для государственных нужд.

В то же время на стадии планирования обеспечения федеральных государственных нужд действует преимущественно бюджетное законодательство, которое ориентировано на обеспечение целевого использования средств бюджета. При этом взаимодействие бюджетного процесса и планирования предстоящих государственных закупок не в полной мере нормативно урегулировано.

¹¹ <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/fcsform-function>.

Регламентация стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих положений гражданского законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются.

Отчасти именно поэтому в настоящее время, несмотря на пятилетний срок действия закона, система обеспечения государственных нужд функционирует неэффективно. Ключевыми проблемами текущего состояния системы управления государственными контрактами являются регулярное нарушение сроков выполнения работ, предусмотренных государственными контрактами, исполнение контрактов с превышением заранее определенных ресурсных ограничений на их реализацию, дефицит объективной информации о ходе исполнения государственных контрактов.

Общей проблемой является отсутствие инструментов оценки эффективности бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В процессе обоснования бюджетных ассигнований планового периода не разрабатываются и не используются планы (расчеты) обеспечения государственных нужд, не учитываются результаты исполненных и исполняемых государственных контрактов. Существующий порядок обоснования бюджетных ассигнований не позволяет на этапе планирования определить ключевые параметры государственных контрактов, что, в свою очередь, приводит к невозможности осуществлять в дальнейшем детальный мониторинг и оценку исполнения государственных контрактов.

Содержательный сравнительный анализ параметров государственных контрактов, имеющих аналогичный или схожий предмет, в большинстве случаев не осуществляется. В результате имеют место существенные расхождения в стоимости сопоставимой продукции, приобретаемой или создаваемой в рамках обеспечения государственных нужд, необоснованное увеличение стоимости работ в ходе их исполнения.

На стадии исполнения государственных контрактов не определены схемы и механизмы управления исполнением государственного контракта, в большинстве случаев не применяются проектные принципы управления, не создана система многоуровневого мониторинга исполнения государственных контрактов.

Не развита система типовых государственных контрактов, что не позволяет учесть особенности закупаемых товаров, работ и услуг, а так-

же специфику ожидаемых результатов размещения заказов. Отсутствуют унифицированные процедуры приемки работ и рекомендации по установлению требований к гарантийному (сервисному) периоду, его срокам и обязательствам сторон в течение этого периода.

Решение указанных проблем призвана обеспечить федеральная контрактная система. Ключевым отличием формируемой федеральной контрактной системы от существующего положения дел должно стать построение единого цикла обеспечения федеральных государственных нужд.

Некоторые элементы контрактной системы в Российской Федерации уже созданы и доказали свою эффективность. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 724 «О порядке разработки проекта государственного оборонного заказа и его основных показателей» установлен детализированный порядок формирования государственного оборонного заказа. Нормативно обустроен и организован процесс формирования и реализации федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы. На уровне субъектов Российской Федерации в ряде случаев применяются механизмы прогнозирования государственных потребностей и планирования обеспечения государственных нужд, проектные технологии исполнения государственных контрактов, регламентация процедур приемки результатов и иные инструменты, необходимые для построения единого цикла обеспечения государственных нужд.

Целью ФКС является реализация единого цикла планирования государственных нужд, размещения заказов на поставку товаров, работ и услуг и исполнения государственных контрактов, который позволяет обеспечить выполнение 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.

Отметим, что в зарубежных странах история национальных контрактных систем насчитывает не один десяток лет. Именно поэтому при проектировании конкретных инструментов федеральной контрактной системы необходимо опираться на международный опыт, отбирая наиболее эффективные и соответствующие национальной административной традиции механизмы.

Цель настоящей статьи — проанализировать международный опыт функционирования национальных контрактных систем и предоставить рекомендации о механизмах, которые необходимо заимствовать и использовать в России.

* * *

Для целей обеспечения государственных нужд во многих зарубежных странах используются технологии управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных контрактов (контрактные системы). Характерными особенностями национальных контрактных систем является широкое применение методик планирования обеспечения государственных нужд, мониторинга цен, библиотек типовых контрактов, механизмов контроля исполнения контрактов, процедур оценки результатов исполнения государственных контрактов, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами.

В целом ряде стран указанные функции выполняют специально уполномоченные органы власти, составляющие организационное ядро национальных контрактных систем.

Перечень функций национальных контрактных систем различных стран представлен в табл. 1.

Таблица 3 Перечень функций национальных контрактных систем

	Планирование обеспечения государственных нужд	Библиотека типовых контрактов	Регламентация и методическое обеспечение исполнения государственных контрактов	Оценка и управление рисками	Контроль исполнения контрактов	Оценка результатов контрактов
США	+	+	+	+	+	+
Великобритания	+	+	+	+	+	+
Норвегия	—	—	—	+	—	—
Австралия	+	+	—	—	+	—
Сингапур	+	—	—	—	+	+
Саудовская Аравия	—	—	—	—	+	+
Тайвань	+	—	—	—	+	+

Анализ данных, представленных в табл. 3, показывает, что наиболее целостными являются национальные контрактные системы США и Великобритании.

1. Опыт функционирования федеральной контрактной системы США

Контрактная система США создана в 1921 г. и является одной из старейших государственных контрактных систем.

В США объем бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы, составляет более 500 млрд долл. США. Участниками ФКС выступают более 160 тыс. коммерческих организаций. Нормативно деятельность ФКС США регулируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR — Federal Acquisitions regulations), которые содержат более 4300 тыс. норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Организационная структура ФКС США

ФКС США характеризуется разветвленной организационно-функциональной структурой, ядром которой является **Офис государственного заказа США**, координирующий деятельность Федеральной контрактной системы. **Офис государственного заказа США** учрежден в 1974 г. как структурное подразделение Административно-бюджетного управления США и уполномочен осуществлять функции по проведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Основным исполнительным элементом ФКС США являются **контрактные офицеры** в органах федеральной власти в ранге заместителя руководителя министерства, ведомства по государственному заказу. Должность контрактного офицера предусмотрена в структуре управления каждого государственного заказчика.

Основные функции контрактного офицера заключаются в следующем:

- мониторинг исполнения государственного контракта;
- обеспечение исполнения положений государственного контракта;
- утверждение этапных результатов проекта и согласование вы плат подрядчикам;

- изменение государственного контракта;
- закрытие государственного контракта.

Непосредственный контроль деятельности подрядчика ведет **технический представитель контрактного офицера**. Именно технический представитель готовит все предложения по ключевым решениям контрактного офицера и выполняет следующие основные функции: проведение инспекций с целью принятия или отказа в приемке выполняемой работы, а также представительство интересов государства по контролю за деятельностью подрядчика.

В структуре ФКС США важную роль играют **сертифицированные публичные бухгалтеры** (certified public accountants). Создание такого института связано с тем, что разветвленная структура государственных контрактов требует постоянного мониторинга. Основной задачей публичных бухгалтеров являются своевременная идентификация рисков увеличения сметы государственного контракта, а также оперативный мониторинг затрат в ходе исполнения государственных контрактов. Сертифицированные публичные бухгалтеры представляют государственному заказчику поквартальные отчеты.

Подрядчики ведут детальный план-график исполнения государственного контракта, позволяющий, в том числе, сопоставлять достигнутый результат с информацией о произведенных затратах.

Планирование обеспечения государственных нужд в США

Интеграция закупок в бюджетный процесс начинается на самых ранних стадиях посредством составления предварительных планов закупок (AAP — Advance Acquisition Program). Законодательство детально регламентирует процесс AAP, который помимо других разделов должен также включать в себя оценку потребностей в бюджетных средствах, обосновать источник их происхождения и представить график выделения необходимых средств при осуществлении закупки. Дополнительные ограничения на финансирование закупок определяются ч. 32.7 FAR. Так, например, государственным служащим запрещено осуществлять или выдавать разрешения на проведение закупок (заключение контрактов) без письменного подтверждения ответственных налоговых органов о наличии достаточных средств на эти цели (ст. 32.702 FAR).

Основным инструментом процесса составления предварительных планов закупок является прогнозный план¹². При составлении про-

¹² Такого рода документы не имеют устоявшегося названия и по-разному именуются в различных министерствах и ведомствах: PFP — Preliminary Forecast Plan

гнозного плана закупок в рамках предварительного планирования менеджер должен «составить команду, состоящую из экспертов, которые в дальнейшем будут отвечать за основные аспекты осуществления закупок — контрактацию, юридическое сопровождение, бюджетные вопросы, техническую документацию»¹³. Таким образом, уже в рамках составления предварительных заявок планы закупок обязаны содержать точные стоимостные оценки предстоящих закупок при реализации отдельных проектов, которые в дальнейшем будут интегрированы в бюджет в случае утверждения проекта.

Прогнозные планы ориентированы, прежде всего, на крупные закупки как товаров, так и работ/услуг (для каждого министерства и ведомства устанавливаются свои лимиты)¹⁴. Более мелкие закупки осуществляются из операционного бюджета (текущих расходов) министерств, определяемого исходя из аналогичных расходов прошлых периодов.

Общая схема планирования выглядит следующим образом.

Структурные подразделения министерств и ведомств составляют прогнозные планы закупок и направляют их вышестоящим структурным подразделениям.

На уровне министерства служба по закупкам суммирует все входящие заявки и формирует предварительный план закупок. Служба по закупкам имеет право утвердить входящие заявки, отклонить их или потребовать уточнения потребности. Затем предварительный план закупок направляется на утверждение.

Руководитель министерства, ведомства утверждает предварительный план закупок, тем самым превращая его в утвержденный план закупок. В случае необходимости утвержденный план закупок может быть дополнен новыми заявками или принят новый план закупок.

Утвержденные планы закупок министерств и ведомств становятся основой для составления федерального бюджета на предстоящий период.

(предварительный прогнозный план) в Министерстве иностранных дел США или CMP — Contract Management Plan (план управления проектом) в Министерстве энергетики США. Для целей данной работы будет использоваться термин «прогнозный план закупок».

¹³ Часть 7.104 (а) FAR.

¹⁴ Для проектов на сумму более 7 млн долл. для Министерства обороны США, 5 млн долл. для НАСА и Министерства энергетики США, 2 млн долл. для прочих министерств и ведомств составление прогнозных планов является обязательным по федеральному закону о закупках. Министерства самостоятельно устанавливают, какие проекты внутри министерств требуют аналогичной процедуры. Как правило, это проекты на сумму более 100 тыс. долл. США.

Утвержденные закупочные планы министерств и ведомств играют и другую важную роль. Поскольку они являются документами общего пользования (вывешиваются на сайтах министерств), то через них потенциальные поставщики товаров (работ, услуг) могут заранее узнать о предстоящей закупочной деятельности государственных органов, что заметно расширяет круг возможных участников и способствует развитию конкуренции на рынке государственных закупок.

Частным случаем прогнозных планов можно считать PPBS (Planning, Programming and Budgeting System) — систему планирования, программирования и бюджетирования, принятую для проведения закупок в системе Министерства обороны США.

На этапе планирования основной акцент делается на операционные вопросы и, в целом, повторяет процесс составления прогнозных планов по отдельным проектам. На втором этапе — программирования — специалисты разбивают отдельные проекты на составные части и увязывают их с шестилетним финансовым планом Министерства обороны США, известном как План обороны на предстоящие годы (FYDP — Future Years Defense Plan). На третьем этапе — бюджетирования — финансисты осуществляют привязку отдельных элементов плана обороны к бюджетным планам министерства, которые в агрегированной форме направляются Президенту, а затем утверждаются Конгрессом США¹⁵.

Процесс составления и подачи прогнозных планов в рамках системы предварительного планирования обеспечивается специальными информационными ресурсами. В частности, функционирует федеральный портал FAAPS (Прогнозная система предварительных планов закупок)¹⁶. Портал выполняет двойную функцию. С одной стороны, он обеспечивает унификацию формы всех вводимых в него предварительных заявок, что облегчает процесс их дальнейшей обработки. С другой стороны, портал является депозитарием, на базе которого происходит процесс агрегирования заявок для их последующего включения в предварительный план расходной части федерального бюджета. Нормативные документы министерств преду-

¹⁵ Директива Министерства обороны США «О системе планирования, программирования и бюджетирования (PPBS)» 14 от 22 мая 1984 г. № 7045.

¹⁶ FAAPS — Forecast Advance Acquisition Plan System. Доступен по адресу <http://fido.gov/doc/aap/default.asp>.

сматривают, чтобы предварительные планы закупок: а) обязательно были занесены в базу данных FFAPS и б) пересматривались и уточнялись в системе FAAPS не реже, чем каждые шесть месяцев¹⁷.

Формы и модели государственных контрактов в США

Библиотека контрактов, которая используется в рамках ФКС США, насчитывает более 100 детально регламентированных видов государственных контрактов, которые можно разделить на следующие типы:

- проведение прикладных НИОКР, приобретение и создание новейших видов технологий, создание, испытание и эксплуатация систем вооружения и военной техники;
- фундаментальные исследования;
- промышленное производство серийной продукции;
- инженерно-строительные и архитектурно-технические работы;
- поставки стандартных товаров или сырья;
- предоставление финансовых услуг (банковские кредиты, залоговые, инвестиционное участие, страхование);
- оказание юридических и консалтинговых услуг;
- транспортное обслуживание;
- управление федеральной собственностью;
- жилищно-коммунальные услуги (водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение и проч.).

Используются две принципиально разные экономические модели государственного контракта — контракты твердой цены и контракты возмещения затрат. Используются и гибридные контракты — например, так называемые «результативные» контракты (предусматривают, что цена государственного контракта фиксирована, однако подрядчик имеет возможность возместить некоторые затраты дополнительно к фиксированной цене), а также контракты комплексного поощрения (в данном случае используется формула цены, учитывающая, как минимум, четыре параметра — затраты, норму прибыли, объемные и качественные характеристики поставляемого товара, сроки предоставления результата).

¹⁷ См., например: Меморандум Министерства торговли США «Инструкции по составлению плана предварительных закупок на 2010 фискальный год» от 9 марта 2009 г.

Используются унифицированные формы государственных контрактов, каждая из которых должна включать следующие части:

А. Преамбула.

В. Требования к товарам, работам, услугам.

С. Содержание работы.

Д. Упаковка и маркировка.

Е. Порядок проведения контрольных инспекций и последующей приемки результатов работы.

Ф. Показатели качества, схемы обеспечения качества товаров, работ и услуг, требования к надежности.

Г. Порядок администрирования контрактом (структура управления и обязательства каждой организационной единицы, порядок учета затрат и расчетов).

Н. Уникальные контрактные обязательства.

И. Контрактные оговорки.

Федеральный контракт в американской практике выполняет более широкий спектр функций в сравнении с обычным представлением о таком документе. Помимо стандартных разделов в него включаются положения экономической, промышленной, внешнеторговой политики федерального правительства. Например, это могут быть положения трудового законодательства, касающиеся распорядка трудового дня, равного права на труд, ограничения приобретения комплектующих в отдельных странах, обязательства приобретения отдельных комплектующих и материалов, необходимых для изготовления изделий по государственному контракту централизованно в рамках Администрации общего обслуживания США.

Таким образом, федеральная контрактная система США является дополнительным элементом проведения экономической и правоприменительной политики (последнее — на основе «подключения» не только административной и уголовной, но и контрактной ответственности).

Мониторинг государственных контрактов

Акт «Об Офисе государственного заказа США», принятый 1974 г., потребовал от Административно-бюджетного управления создать систему сбора информации о федеральных государственных контрактах. Федеральный банк данных о государственных контрактах был создан в 1978 г. Пользователями информации из банка данных явля-

ются Конгресс, Счетная палата США, исполнительные органы государственной власти, а также широкая общественность. Модернизация программно-аппаратной структуры Федерального банка данных о государственных контрактах была проведена в 2003 г. По ее результатам Web-сайт Федерального банка данных позволяет генерировать стандартные отчеты, а также конструировать свои отчеты, выбирая наиболее интересные пользователю отчетные показатели.

Текущие тенденции развития ФКС США

В настоящее время в США проводится реформа ФКС, основными направлениями которой являются:

Первое: сокращение использования контрактов с возмещением затрат (как наиболее подверженных рискам увеличения сметной стоимости). В соответствии с Инструктивным письмом Административно-бюджетного управления США в большинстве случаев должен применяться государственный контракт с фиксированными ценами. В то же время в тех случаях, когда специфика закупаемого товара, работы, услуги, изделия обуславливает высокий уровень неопределенности, несомненной является целесообразность использования контракта с последующей компенсацией затрат. Однако в настоящее время государственные заказчики применяют такой тип контракта и для закупок стандартной продукции, что недопустимо.

Второе: привлечение потенциальных исполнителей на основе извещений о заинтересованности к формированию технических требований.

Третье: использование механизма конкурентных переговоров в целях проведения предварительного due diligence (комплексной экспертизы) проекта, для выполнения которого планируется заключение государственного контракта.

Четвертое, проведение закупок комплексных услуг в отличие от закупки составляющих работ и сырья. При этом орган исполнительной власти должен провести анализ с целью разграничения в технических требованиях стандартизируемой и нестандартизируемой продукции с целью снижения уровня неопределенности и диверсификации типов контрактов, используемых для достижения задач проекта/программы. Например, если ведомство реализует сложный проект, необходимо выделить стадию предпроектных работ (контракт с компенсацией затрат (так называемый контракт оплаты времени и

материалов), разработки проекта (контракт затраты-плюс-премия) и серийное производство (контракт с фиксированной ценой). При этом необходимо отметить, что наилучшей альтернативой является реализация такого проекта в рамках единого гибридного государственного контракта¹⁸.

Пятое: определение уровня неопределенности на базе формализованных методик и использование контрактов с возмещением затрат только в случае высокого уровня неопределенности. В случае использования такого типа контракта предусматривается формирование рабочей группы органа исполнительной власти, состоящей из контрактного офицера, менеджера проекта, технического заказчика работы в целях разработки формализованной системы стимулов, обеспечивающих экономию затрат и повышение качества предоставляемых товаров, работ и услуг.

Шестое: отслеживание результатов деятельности и репутационной истории подрядчика посредством создания соответствующей информационной среды. Для этого создана автоматизированная информационная система мониторинга предыдущей результативности поставщиков, определены должностные лица, ответственные за ведение ведомственных учетных систем мониторинга результативности деятельности подрядчиков. Начиная с 1 февраля 2010 г. Офис государственного заказа США проводит регулярные оценки степени соблюдения правил ведения ведомственного сегмента информационной системы результативности подрядчиков¹⁹.

Реализуется также комплекс мероприятий, направленных на отбор подрядчиков, способных предоставлять наиболее качественные товары, работы, услуги, для чего проверяется прошлая деятельность подрядчиков перед подписанием нового контракта с ним.

2. Контрактная система Великобритании

Целью контрактной системы Великобритании является сопровождение планирования, размещения и исполнения государственного

¹⁸ Memorandum for the Chief Acquisition officers // Office of management and Budget. October 29, 2009.

¹⁹ Memorandum for the Chief Acquisition officers // Office of management and Budget. July 29, 2009.

контракта на протяжении всего его жизненного цикла. Особенности контрактной системы Великобритании являются:

- централизованный характер, который состоит в наделении специально уполномоченного органа исполнительной власти (Управление по делам государства, подведомственное Казначейству (Office of Government Commerce — OGC)) полномочиями по предварительной оценке необходимости и рисков, связанных с решением отраслевого органа исполнительной власти разместить государственный заказ. В силу централизованного характера национальной контрактной системы Великобритании ключевую роль в ней играет Управление по делам государства, далее описывается работа этой организации;
- «сервисный» характер контрактной системы, в которой Управление по делам государства не только уполномочено на проведение единой государственной политики в области государственного заказа, но и призвано оказывать отраслевым органам исполнительной власти услуги по отбору проектов, сопровождению процесса размещения государственного заказа, управлению контрактами.

Функционал Управления разбит на три бизнес-единицы:

- 1) «Программы и проекты»;
- 2) «Государственные закупки»;
- 3) «Государственное имущество».

Функциями бизнес-единицы «Программы и проекты» являются:

- оценка программ и проектов;
- методическое и нормативное правовое обеспечение процедур разработки и реализации программ и проектов;
- реализация общенациональных программ подготовки проектных менеджеров, занятых в государственном секторе;
- подготовка отчётов о результативности исполнения государственных контрактов²⁰;
- обеспечение распространения лучшей практики по управлению программами и проектами;
- ведение реестра рисков исполнения государственных контрактов.

Функциями бизнес-единицы «Государственные закупки» являются:

²⁰ Аналог целевой программы в Российской Федерации.

- классификация государственных нужд;
- централизованное размещение закупок стандартной продукции заранее определенной номенклатуры;
- организация совместных закупок различных органов исполнительной власти Великобритании с целью достижения экономии на масштабе;
- проведение общенациональных программ обучения специалистов отраслевых органов исполнительной власти, ответственных за размещение государственного заказа;
- нормативно-правовое и методическое обеспечение процедур размещения государственного заказа;
- оценка степени зрелости процессов размещения государственного заказа в отраслевых органах исполнительной власти;
- методическое обеспечение государственных заказчиков, ведение библиотек типовых государственных контрактов.

Остановимся на некоторых из данных функций поподробнее.

Классификация государственных нужд. В 2008 г. Обзор расходов общественного сектора на государственный заказ показал, что общий размер расходов насчитывает 204 млрд фунтов стерлингов. 110 млрд из них отклассифицированы. К апрелю 2010 г. поставлена задача провести классификацию не менее 80% общих средств, направляемых на государственный заказ. Такая постановка задачи позволит всем государственным организациям категоризировать их расходы на государственный заказ на должном уровне детализации.

Централизация государственных закупок. В рамках национальной контрактной системы централизованно закупаются стандартные товары и услуги. Реализована так называемая схема централизации по принципу «закупки третьим лицом» Программа централизации основана на следующей логике. Ввиду того, что крупные организации развивают наиболее эффективные стратегии закупок, необходимо на их базе развернуть единую команду по закупке стандартного товара (например, энергии) в интересах третьих лиц, например школ и больниц. Например, группа по закупке энергетических ресурсов, созданная на базе министерства обороны Великобритании, обеспечивает более 85% от общего объема приобретаемой электроэнергии во всем общественном секторе, достигая существенных ценовых преимуществ (так называемая «закупка третьим лицом»).

В соответствии с годовым отчетом Управления по делам государства «закупка третьим лицом» энергоресурсов, продуктов питания,

транспортных услуг, программного обеспечения, строительных услуг позволила сэкономить в 2008 г. 1,4 млрд фунтов стерлингов. К марту 2011 г. поставлена задача централизованно размещать не менее 80% от общего размера средств, направляемых на закупку общих товаров, работ и услуг.

Оценка степени зрелости процессов размещения государственного заказа в отраслевых органах исполнительной власти реализуется за счет подготовки ежегодных «Обзоров зрелости процессов обеспечения государственных нужд органа исполнительной власти». Целью проведения таких обзоров является идентификация резервов улучшения процедур и процессов обеспечения государственных нужд на уровне департаментов и исполнительных агентств.

По результатам проведенных «Обзоров» формируется соответствующая программа повышения квалификации для уполномоченных сотрудников департаментов и агентств (за направление повышения человеческого капитала отвечает созданная в рамках Управления Государственная служба прокьюермента). Она работает в соответствии со среднесрочной стратегией «Развитие человеческого потенциала в государственных закупках».

Функциями бизнес-единицы «Государственное имущество» являются:

- ведение электронного регистра государственной собственности;
- проведение национальной программы рационализации использования государственного имущества;
- оценка эффективности использования государственного имущества.

Объединение в рамках одного органа исполнительной власти трех ключевых бизнес-процессов, касающихся обеспечения государственных нужд в товарах, работах и услугах, позволяет выстроить сквозной процесс управления государственным контрактом, управлять и отслеживать ход удовлетворения конкретного запроса государственных органов в товарах, работах и услугах от момента обоснования государственной нужды до момента эксплуатации созданного объекта. В рамках деятельности Управления по делам государства контракт последовательно передается от бизнес-единицы «Программы и проекты» (с сохранением за ней функции по последующему мониторингу соответствия итоговых результатов государственного контракта

положенных в его обоснование материалов) в бизнес-единицу «Государственные закупки» и далее, в бизнес-единицу «Государственное имущество».

Целесообразно рассмотреть три функции, выполняемые Управлением по делам государства:

- обоснование и мониторинг государственных контрактов;
- библиотека государственных контрактов;
- управление крупнейшими государственными контрактами.

Обоснование и мониторинг государственных контрактов. В качестве ключевой технологии мониторинга Управление по делам государства применяет так называемую схему *многоступенчатой фильтрации заказов до момента их утверждения* (OGC Gateway process). Каждый государственный контракт рассматривается в рамках данной модели на всех этапах его жизненного цикла:

- обоснование необходимости государственного контракта;
- стратегия снабжения;
- стратегия размещения;
- организационная схема исполнения государственных контрактов;
- проекты договоров, технических заданий;
- результаты этапов исполнения государственных контрактов;
- результаты исполнения государственных контрактов;
- результаты эксплуатации созданных объектов.

Система мониторинга основана на классификации государственных контрактов на следующие группы:

Стандартные. В их отношении применяется описанный выше механизм многоступенчатой фильтрации.

Крупные. Для мониторинга крупных проектов создана исчерпывающая база данных, которая позволяет проводить мониторинг их исполнения в режиме реального времени. В год выделяют 40–50 крупных проектов.

Крупнейшие. Среди крупных проектов выделяется 15–20 крупнейших государственных контрактов в год, мониторинг которых реализуется специально создаваемой Группой по анализу хода ключевых проектов (Major Projects Review Group (MPRG)). Эксперты данной группы привлекаются на коммерческой основе²¹, а функции аппарата Группы выполняет уполномоченное подразделение Управления.

²¹ Infrastructure procurement: delivering long-term value. HM Treasury. March 2008.

Кроме того, выделяются 1–2 особо значимых государственных контракта, исполнение которых находится в ведении Управления по делам государства.

Ведение библиотеки государственных контрактов. Одним из ключевых сервисов, предоставляемых государственным заказчикам Управлением по делам государства, является электронная библиотека типовых контрактов.

Последняя размещена на портале контрактной системы Великобритании, причем пользователю (в данном случае — государственному заказчику) предоставляются сервисы подбора типового государственного контракта, включая возможности расширенного поиска. В настоящее время в базе данных государственных контрактов содержится более 450 наименований контрактов.

В случае выбора определенного вида государственного контракта должностные лица соответствующего подразделения органа исполнительной власти могут обратиться в службу поддержки контрактной системы за дальнейшими консультациями, которые могут быть связаны, например, с предоставлением детализированной информации о государственном контракте, а также дополнительных документов, которые необходимы для его применения.

Кроме базы данных, в которую включены используемые государственные контракты, Управление разработало и поддерживает три основные формы типовых контрактов:

- контракты на поставку товаров (Contracts for Goods);
- контракты на оказание услуг (Contracts for Services);
- контракты на оказание консалтинговых услуг.

Управление особо значимыми государственными контрактами. В 2009 г. Управление по делам государства управляло двумя особо значимыми государственными контрактами. Предмет первого — строительство железнодорожной сети «Crossrail», связывающей Лондон и его юго-восточный пригород (экономический эффект проекта — не менее 36 млрд фунтов стерлингов), предмет второго — расширение автомагистрали M25 в целях обеспечения Управления особо значимыми государственными контрактами. Управление создает проектный офис на базе департамента проектного управления, которое является структурным подразделением Управления. Организационно управление контрактов осуществляется проектными офисами, которые создаются на базе департамента проектного управления, входящего в состав Управления по делам государства.

Технологии, разработанные Управлением по делам государства Великобритании, такие как стандарты управления проектами PRINCE2, стандарты сервисного обслуживания программно-аппаратной инфраструктуры ITIL, а также механизм обоснования государственных нужд OGC Gateway, используются за рубежом²².

3. Планирование и размещение государственного заказа в Австралии

Общий объем средств, направляемых на приобретение товаров, работ и услуг, составляет в Австралии 300 млрд австр. долл. Регулятором системы государственных закупок в Австралии является Департамент финансов и дерегулирования этой страны. Ключевым нормативным правовым актом является Акт о финансовом менеджменте и финансовой ответственности 1997 г. Специальных требований по организационному структурированию планирования, размещения и исполнения государственных контрактов в отраслевых органах исполнительной власти не содержится. Процедура единый цикл удовлетворения государственных нужд не выделяется: предметом как нормативных правовых актов, так и методических рекомендаций являются планирование и размещение государственного заказа.

На стадии планирования каждое исполнительное агентство обязано утвердить ежегодный план государственного заказа.

План состоит из следующих разделов:

1. Стратегический обзор рынка государственного заказа.
2. Сведения об информационных ресурсах, на которых будут размещаться извещения о государственных закупках.
3. Собственно план государственного заказа.

План представляет собой таблицу, содержащую сведения о планируемых к размещению лотах и о месяце их размещения.

Товары (работы, услуги) группируются в ежегодных планах государственного заказа по следующим категориям:

- строительство;
- приобретение транспортных средств, иного оборудования;
- приобретение охранных услуг;

²² PRINCE2 — правительством Франции, OGC Gateway, ITIL — правительством Дании, ITIL — правительством КНР.

- медицинские услуги (например, Федеральной полицией Австралии приобретаются услуги по периодической онлайн оценке риска здоровья сотрудников федеральной полиции);
- ИТ-услуги;
- продукты питания;
- транспортные услуги;
- образовательные услуги;
- услуги прачки.

По каждому типу услуг указываются наименование лота и срок его объявления. По каждому лоту также приводится пояснение его статуса — «закрыт» (с указанием времени закрытия), «исключен», «перенесен» (с указанием даты, на которую он перенесен).

План исполнительного агентства обычно насчитывает 25–50 позиций: закупки, как правило, укрупняются и размещаются одним лотом. Крайний срок размещения заказа — апрель. В конце года торгуются закупки на следующий год (не более 5% от общего количества наименований закупок).

В Австралии представлена наиболее развитая система шаблонов типовых государственных контрактов (в отличие от Великобритании представлены именно шаблоны типовых контрактов, а не сами реально применяемые государственные контракты).

Типовые шаблоны разделены на обязательные и рекомендательные.

Исполнительные агентства Австралии обязаны использовать типовые государственные контракты в случае приобретения следующих услуг:

- юридическое обслуживание;
- телекоммуникационные услуги;
- лизинг транспортных средств;
- проведение государственных ПР-компаний.

Рекомендательные контракты разработаны по следующим направлениям:

- приобретение бухгалтерских услуг;
- типографские услуги;
- ИТ-услуги и компьютерная техника.

Наиболее разработана система государственных контрактов приобретения бухгалтерских и ИТ-услуг.

В целях оказания помощи государственным заказчикам по приобретению услуг бухгалтерии предоставлены две формы типовых контрактов — так называемый подробный шаблон государственного контракта и краткий вариант шаблона государственного контракта. В соответствии с рекомендациями подробный шаблон используется для размещения средне- и высокорисковых государственных контрактов, а также для долгосрочных государственных контрактов.

В рамках приобретения программно-аппаратной инфраструктуры представлены четыре типа типовых государственных контрактов:

- 1) приобретение компьютерной техники;
- 2) приобретение технической поддержки;
- 3) приобретение лицензий;
- 4) приобретение услуг по ИТ-консалтингу.

Необходимо отметить, что приобретение программного обеспечения осуществляется в рамках общегосударственного соглашения правительства Австралии с корпорацией Microsoft.

Система мониторинга государственных контрактов основана на обязательстве отраслевых органов исполнительной власти размещать в свободном доступе информацию о любом государственном контракте, цена которого превышает 100 тыс. австралийских долларов. В соответствии с Основами регулирования государственных закупок должна размещаться информация:

- о дате начала и дате окончания действия государственного контракта;
- заказчике и исполнителе;
- предмете государственного контракта.

Более развитые системы мониторинга применяются в Австралии на уровне субъектов федерации. Так, в штате Виржиния к регулярному исполнению функций по мониторингу государственных контрактов привлекается Счетная палата этого штата, которая публикует периодические отчеты с результатами мониторинга исполнения государственных контрактов.

4. Внедрение отдельных элементов контрактной системы в Новой Зеландии

Общий объем средств, направляемых на приобретение товаров, работ и услуг, составляет в Новой Зеландии 30 млрд долл. В настоя-

шее время в Новой Зеландии проводится реформа системы государственного заказа, которая нацелена:

- на сокращение государственных затрат в этой области;
- усиление потенциала государства в исполнении функций размещения государственного заказа;
- расширение участия коммерческих организаций;
- улучшение в области исполнения государственных контрактов.

Авторы реформы изначально отказались от идеи создания единого, централизованного органа управления государственными закупками как противоречащей общей идеологии «децентрализованного» правительства этой страны. Основными организационными элементами управления государственными закупками являются соответствующие структурные подразделения отраслевых органов исполнительной власти и создаваемые Центры экспертизы, уполномоченные в оптимизации государственных расходов соответствующей отрасли и непосредственно подведомственные правительству Новой Зеландии. В ряде случаев функции центров экспертизы должны взять на себя отраслевые органы исполнительной власти, которые доказали свою результативность в области оптимизации расходов на государственный заказ (в этом случае используется опыт Великобритании по реализации программ централизации государственного заказа).

Все расходы государства, направляемые на размещение государственного заказа, были разделены на следующие группы:

- общенациональные (существенные по объему и затратам, низкорисковые и поддающиеся нормированию закупки стандартных товаров);
- отраслевые (стандартизация и нормирование возможны только в рамках соответствующей отрасли);
- территориальные;
- специфичные для конкретного органа исполнительной власти (например, закупки военной техники).

Для достижения задачи сокращения расходов и повышения качества исполнения государственных контрактов по группе «общенациональные товары и услуги» было принято решение обязать отраслевые органы исполнительной власти Новой Зеландии пользоваться заранее разработанными типовыми государственными контрактами, предметом которых является приобретение стандартных товаров.

К 30 июня 2010 г. ведется разработка типовых контрактов для приобретения следующих товаров:

- ноутбуков, стационарных компьютеров, периферийного оборудования;
- многофункциональных устройств;
- энергетических ресурсов;
- транспортных средств;
- канцелярских товаров.

5. Что можно использовать при проектировании федеральной контрактной системы в Российской Федерации

Методологический вывод, который можно сделать по результатам анализа международного опыта, состоит в том, что совершенствование государственного заказа проводится в рамках общего цикла обеспечения государственных нужд. Иными словами, зарубежные архитекторы контрактных систем оперируют гораздо более богатым и широким пространством обеспечения нужд, имея гораздо большую степень свободы. В нашей стране совершенствование государственного заказа проводится только в рамках совершенствования процедуры размещения заказа.

Первое: создание контрактных систем в зарубежных странах связано с формированием жесткой организационной структуры с выделением отдельных специализированных структурных подразделений. Рельефнее всего данная особенность представлена в Великобритании, где создан специальный орган исполнительной власти — оператор национальной контрактной системы.

Второе: регулярным элементом контрактной системы является планирование обеспечения государственных нужд. Формат и содержание планов могут быть весьма разными, но наличие данного документа установлено во всех странах, опыт которых подвергался анализу.

Третье: контрактная система в наиболее развитых вариантах представляет собой, с одной стороны, институциональную систему правил и нормативов, а с другой стороны — имеет «сервисную» природу. Последняя выражается в предоставлении отраслевым органам власти целого ассортимента услуг — начиная с типовых контрактов и заканчивая оценкой проектов.

Препринт WP8/2011/02

Серия WP8

Государственное и муниципальное управление

Головщинский Константин Игоревич,
Шамрин Александр Тихонович

**Основные направления создания и развития комплексной
федеральной контрактной системы в Российской Федерации**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*

Технический редактор *Н.Е. Пузанова*

Корректор *Е.Л. Качалова*

Отпечатано в типографии Высшей школы экономики

с представленного оригинал-макета.

Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,65.

Усл. печ. 3,5. Заказ № . Изд. № 1322.

Высшая школа экономики. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Типография Высшей школы экономики. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73