

Людия НИКИФОРОВА, Евгений ГОНЧАРОВ

СИСТЕМА РЕЙТИНГОВОЙ ОЦЕНКИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗЧИКОВ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В условиях развития регионального сегмента контрактной системы в сфере закупок значительную актуальность приобретает мониторинг закупочного процесса, оцифровка эффективности деятельности каждого конкретного заказчика как элемента целостной системы. Применение комплексной методики оценки закупочной деятельности государственных заказчиков субъектов РФ позволяет сформировать механизм принятия достоверных управленческих решений по совершенствованию закупочного процесса и нивелированию трудностей, возникающих на различных этапах удовлетворения государственных потребностей. В Воронежской области мониторинг закупок осуществляется посредством системы рейтинговой оценки закупочной деятельности государственных заказчиков, которая доказала свою эффективность на протяжении нескольких лет и включена в реестр передовых практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок Гильдии отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам.

Ключевые слова: государственные закупки, индикаторы эффективности закупочной деятельности, критерии и показатели оценки, лидеры рейтинга, мониторинг закупок, регион, система оценки закупок, рейтинг заказчиков региона, уровни эффективности закупок

JEL: R11, R50

Формирование эффективной системы управления закупочной деятельностью является одной из приоритетных задач исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, на которые возложены функции регуляторов контрактной системы в сфере закупок в регионах. В Воронежской области в качестве такого регулятора выступает управление по регулированию контрактной системы в сфере закупок области (далее – Управление), которое с 2014 г. реализует процедуру мониторинга закупок товаров, работ, услуг.

В рамках мониторинга закупок осуществляется консолидированная оценка текущей ситуации закупочной деятельности заказчиков, но при этом подробный анализ степени влияния на эффективность закупок каждого заказчика ранее не производился. В связи с этим ввиду отсутствия механизма стимулирования заказчиков региона к по-

вышению результативности закупочного процесса в 2017 г. по поручению губернатора Воронежской области была разработана и апробирована *система рейтинговой оценки закупочной деятельности* государственных заказчиков области. На законодательном уровне данная система и порядок проведения мониторинга закупок были утверждены позже – Постановлением Правительства Воронежской области от 28.06.2018 г. № 574 «О проведении мониторинга закупок для обеспечения нужд Воронежской области».

Внедренный в регионе инструмент мониторинга закупок позволяет получить *цифровую оценку* достоинств и недостатков действующей системы управления закупками каждого отдельно взятого заказчика региона.

Методика рейтингования

Методика рейтинговой оценки закупочной деятельности заказчиков региона полностью базируется на данных, полученных в процессе мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Воронежской области и включает анализ по следующим критериям:

- эффективность планирования закупочной деятельности (5 показателей);
- эффективность процедур определения поставщиков (8 показателей);
- эффективность исполнения контрактов (3 показателя);
- исполнение требований законодательства (5 показателей).

При оценке уровня планирования закупок в методике используются индикаторы, характеризующие своевременность размещения планов-графиков и планов закупок в единой информационной системе в сфере закупок, полноту их формирования, количество вносимых изменений в документы планирования, уровень выполнения плана-графика и т. д.

Для критерия эффективности процедур определения поставщиков преимущественно применяются показатели, оценивающие результативность проведения конкурентных процедур. К их числу относятся: доля конкурентных процедур в общем объеме закупок; коэффициент участия в закупках; экономия бюджетных средств по итогам конкурентных закупок; удельный вес несостоявшихся процедур и пр. Также предусмотрены индикаторы, определяющие эффективность проведения «малых» закупок у единственного поставщика посредством специализированного модуля региональной информационной системы, функционирующей в Воронежской области.

В рамках критерия эффективности исполнения контрактов основной акцент сделан на показателях, связанных со своевременностью внесения сведений о заключенных контрактах в реестр контрактов и уровнем исполнения обязательств по поставке товара (выполнению работ, оказанию услуг). В последнем критерии оценивается уровень исполнения заказчиками законодательства о контрактной системе в части соблюдения ограничений на объемы закупок, проведенных запросом котировок и у единственного поставщика, достижения утвержденного норматива

доли закупок у субъектов малого предпринимательства. Также определяется степень исполнения закона о защите конкуренции.

В целом комплексная система оценки деятельности заказчиков Воронежской области состоит из 21 индикатора, при этом методикой рейтингования предусмотрено распределение заказчиков на категории в зависимости от объема конкурентных закупок и юридического статуса организации. Данная практика позволяет обеспечить дифференцированный подход и объективность оценки закупочного процесса в разрезе отдельных учреждений региона.

В рамках распределения заказчиков на категории в зависимости от объема закупок, проведенных конкурентными способами и вида учреждения, были выделены 4 группы заказчиков.

Первая. Исполнительные органы государственной власти области с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, свыше 10 млн руб.

Вторая. Исполнительные органы государственной власти области с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, менее 10 млн руб.

Третья. Учреждения, подведомственные исполнительным органам государственной власти области, с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, свыше 10 млн руб.

Четвертая. Учреждения, подведомственные исполнительным органам государственной власти области, с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, менее 10 млн руб.

Необходимо отметить, что при формировании рейтинга для разных категорий заказчиков используются различные группы показателей¹.

На основании баллов, полученных государственными заказчиками региона по каждому критерию, рассчитывается итоговый (интегральный) показатель эффективности закупочной деятельности, по результатам которого учреждения распределяются по следующим уровням:

- высокая эффективность закупочной деятельности («зеленая» зона);
- эффективность закупочной деятельности выше среднего уровня («желтая» зона);
- средняя эффективность закупочной деятельности («оранжевая» зона);
- эффективность закупочной деятельности ниже среднего уровня («красная» зона).

Также предусмотрено определение заказчиков, деятельность которых имеет максимальную степень оценки и характеризуется как лучшая практика осуществления закупок на территории региона. Данная практика подлежит тиражированию менее успешными заказчиком.

С целью повышения результативности закупок для обеспечения государственных нужд учреждений, вошедших в зону эффективности ниже среднего уровня, управлением разрабатываются методические рекомендации по устранению выявленных трудностей, также проводятся

¹ Например, для учреждений с большим стоимостным объемом закупок максимальный удельный вес при расчете занимают индикаторы, оценивающие эффективность проведения конкурентных процедур закупок.

дополнительные консультационно-информационных мероприятий (семинары, круглые столы, мастер-классы). В их рамках обсуждаются пути совершенствования закупочного процесса.

Практическую реализацию описанного выше механизма рассмотрим в рамках мониторинга закупок Воронежской области по итогам 2018 г., который осуществлялся посредством формирования годовой рейтинговой оценки эффективности закупок для обеспечения государственных нужд в разрезе 454 заказчиков региона. При этом итоговые интегральные показатели оценки закупок заказчиков были интерпретированы в матрицу зонирования закупочной деятельности, представленную в *таблице 1*.

Т а б л и ц а 1

**Матрица зонирования закупочной деятельности заказчиков
Воронежской области**

Уровень зонирования	Критерий оценки индикатора эффективности (И), баллов	Количество государственных заказчиков, входящих в квадрант зонирования			
		ИОГВ (I кат.)	ИОГВ (II кат.)	Подведомственные учреждения (I кат.)	Подведомственные учреждения (II кат.)
Лучшие практики	$I \geq 90$	—	(не присуждается)	11	(не присуждается)
Зона высокой эффективности закупочной деятельности («зеленая» зона)	$I \geq 80$	1	13	74	260
Зона эффективности закупочной деятельности выше среднего уровня («желтая» зона)	$70 \leq I < 80$	7	2	25	19
Зона средней эффективности закупочной деятельности («оранжевая» зона)	$50 \leq I < 70$	9	2	4	38
Зона эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня («красная» зона)	$I < 50$	—	—	—	—

I категория – государственные заказчики, объем закупок которых конкурентными способами выше 10 млн руб.;

II категория – государственные заказчики, объем закупок которых конкурентными способами ниже 10 млн руб.;

■ – деятельность заказчиков требует дополнительного методологического сопровождения.

Анализ матрицы зонирования закупочной деятельности заказчиков области позволяет сделать ряд выводов.

Результаты рейтингования

В группу «ИОГВ I кат.» включены 17 исполнительных органов государственной власти Воронежской области, при этом закупочная деятельность одного из главных распорядителей бюджетных средств соответствует зоне высокой эффективности осуществления закупок. 7 главных распорядителей бюджетных средств (41,2%) имеют эффективность выше среднего уровня с незначительными отклонениями показателей от принятых критериев оценки, которые могут быть скорректированы в процессе текущей деятельности в будущем. 9 ИОГВ из этой группы имеют определенные трудности в закупочном процессе, преимущественно связанные с эффективностью процедур определения поставщика (исполнителя, подрядчика). При этом за указанный период ни один из ИОГВ не попал в зону эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня. Это свидетельствует о *положительной динамике* эффективности закупочной деятельности (по результатам 2017 г. 2 ИОГВ находились в «красной» зоне).

В состав группы «ИОГВ II кат.» вошли также 17 исполнительных органов власти области, закупочная деятельность 13 из них (76,5%) осуществляется с высокой степенью эффективности. 2 главных распорядителя бюджетных средств находятся в зоне эффективной закупочной деятельности выше среднего уровня и 2 — в зоне средней эффективной закупочной деятельности.

По итогам проведенного анализа закупочной деятельности подведомственных учреждений I категории необходимо отметить, что, во-первых, к данной категории заказчиков относятся 103 учреждения региона.

Во-вторых, закупочная деятельность 11 учреждений получила максимальные оценки эффективности (более 90 баллов) и рассматривается в качестве лучших практик осуществления закупок. Высокая оценка в рамках рейтингования свидетельствует о максимальном соблюдении заказчиками норм и требований федерального и регионального законодательства, регулирующего процесс обеспечения государственных потребностей, а также указывает на необходимость тиражирования опыта данных учреждений на территории региона.

В-третьих, 99 учреждений данной категории осуществляют эффективно свою деятельность. При этом закупки 74 из них отмечены с высоким уровнем результативности.

В-четвертых, 4 учреждения проводят закупки с эффективностью среднего уровня и обусловлено это низким качеством работы заказчиков на этапах планирования и определения поставщика.

В-пятых, ни одно учреждение данной категории не попало в «красную» зону эффективности, свидетельствующую о низком качестве осуществления закупочной деятельности.

Следует обратить внимание, что 317 учреждений из исследуемых заказчиков имеют объем конкурентных закупок менее 10 млн руб. и отнесены в группу «Подведомственные учреждения II кат.». Мониторинг их закупочной деятельности позволяет констатировать о преобладании в данной группе заказчиков, осуществляющих деятельность с высокой эффективностью (260 организаций или 82%). Практически все остальные заказчики в отчетном периоде определены в зоны средней и выше средней эффективности закупок (57 организаций или 18%).

Распределение категорий государственных заказчиков Воронежской области по зонам эффективности осуществления закупочной деятельности в 2018 г. представлено на *рисунке 1*.

Особое внимание уделяется учреждениям области, вошедшим в систему рейтинговой оценки государственных заказчиков в зону эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня. По итогам 2017 г. доля таких заказчиков в общем количестве составила 13,4% (43 организации). Управлением был проведен детальный анализ индикаторов оценки эффективности указанных учреждений, и выявлены основные проблемные зоны в закупочном процессе.

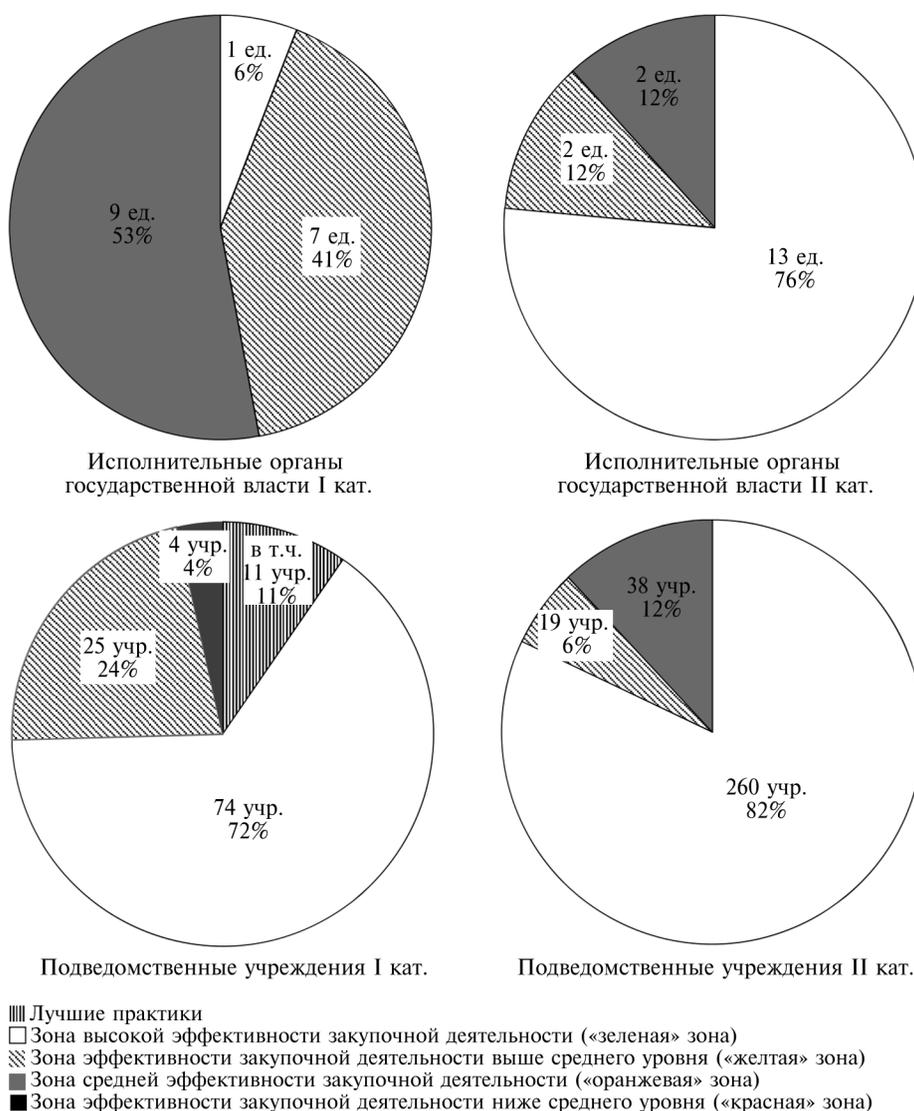


Рис. 1. Распределение категорий государственных заказчиков Воронежской области по зонам эффективности осуществления закупочной деятельности в 2018 г.

В результате методологического сопровождения деятельности заказчиков, попавших в «красную» зону эффективности, в 2018 г. ни один заказчик не получил рейтинговую оценку закупочной деятельности ниже 50 баллов, несмотря на это ряд учреждений имеют пограничные значения (от 50 до 60 баллов) из-за чего попадают в группу риска на будущие периоды. С целью недопущения ухудшения рейтинговых оценок указанных учреждений разработаны рекомендации по повышению качества их закупочного процесса.

Основными проблемами, выявленными у заказчиков из группы риска, являются большое количество изменений, внесенных в план-график, в расчете на одну позицию, что свидетельствует о низком уровне планирования, и низкое качество подготовки заявок на проведение закупок, направленных в уполномоченный орган. Кроме того, для этих заказчиков характерен низкий уровень эффективности работы в модуле «Малые закупки» региональной информационной системы в сфере закупок Воронежской области.

Данным заказчикам рекомендуется обратить особое внимание на исполнение региональных нормативных правовых актов в сфере закупок, а также более тщательно планировать потребность на будущий год. При качественном планировании закупки количество вносимых изменений сводится к минимуму: актуализируется начальная (максимальная) цена контракта и, при необходимости, сроки публикации извещения о проведении закупки. Отметим, что корректировка отдельных индикаторов допустима и не оказывает влияния на совокупную оценку.

В целях улучшения рейтинговой позиции состояния закупочной деятельности специалистам данных учреждений в 2019 г. рекомендуется пройти профессиональную переподготовку или повышение квалификации в качестве специалистов по контрактной системе.

Отраслевой «срез» закупочной деятельности

Отдельным направлением мониторинга закупок является анализ заказчиков по их отраслевой принадлежности. В таблице 2 и на рисунке 2 приведена оценка эффективности осуществления закупок заказчиками Воронежской области в разрезе отраслевых структур и ведомств региона.

Более подробно были рассмотрены итоги формирования рейтинговой оценки учреждений социального блока области – здравоохранения, социальной защиты, образования, науки и молодежной политики региона в разрезе подчиненности курирующим исполнительным органам государственной власти.

По результатам расчета среднего значения коэффициента эффективности деятельности заказчиков наибольшим значением обладает Департамент образования, науки и молодежной политики области и подведомственные ему учреждения (86,42 балла). Это свидетельствует о высоком уровне исполнительской дисциплины подведомственных учреждений и детальном внутриведомственном контроле главного распорядителя бюджетных средств.

Эффективность закупочной деятельности учреждений здравоохранения Воронежской области в исследуемом периоде в среднем оценивается в 80,63 баллов, при этом 71,7% подведомственных учреждений (71 из 99 ед.) находятся в зоне высокой эффективности закупочной деятельности.

Т а б л и ц а 2

Оценка эффективности закупочной деятельности заказчиков Воронежской области в разрезе исполнительных органов государственной власти, осуществляющих ведомственные функции

	Исполнительный орган государственной власти	Средний коэффициент эффективности, балл	Количество подведомственных учреждений				
			Всего	Зона высокой эффективности	Зона эффективности выше среднего	Зона средней эффективности	Зона эффективности ниже среднего
социальный блок	Департамент здравоохранения	80,63	99	71	18	10	
	Департамент социальной защиты	81,76	104	80	5	19	
	Департамент образования, науки и молодежной политики	86,42	71	60	6	5	
	Департамент культуры	88,01	26	24	1	1	
	Департамент труда и занятости населения	86,68	36	34	2		
	Управление ветеринарии	97,61	35	33	1	1	
	Департамент физической культуры и спорта	83,53	16	12		4	

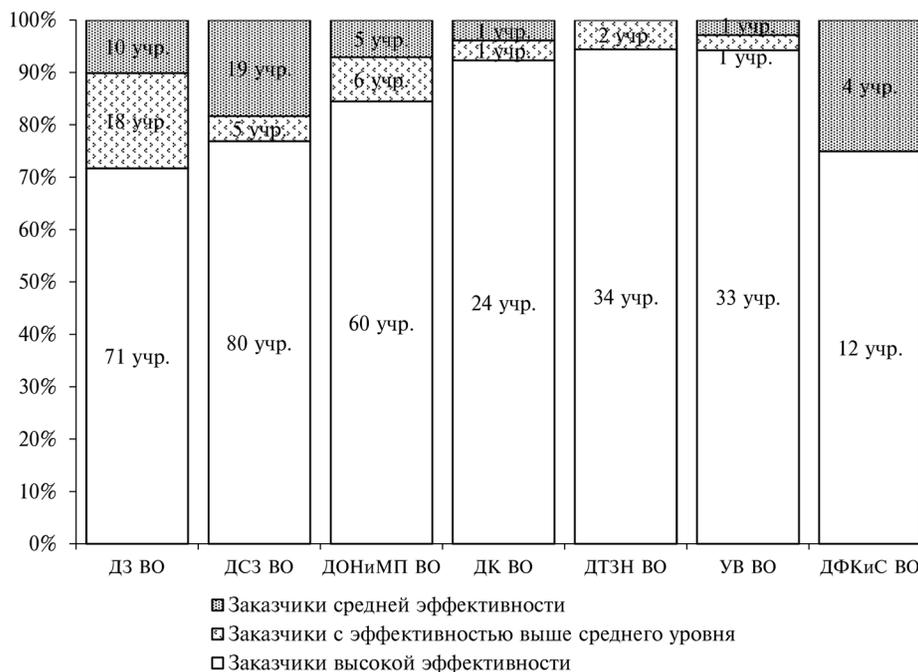


Рис. 2. Структурная декомпозиция учреждений Воронежской области в разрезе курирующих исполнительных органов государственной власти и зон эффективности закупочной деятельности в 2018 г.

В свою очередь, в структурной декомпозиции учреждений социальной защиты, несмотря на более высокий средний балл (81,76 баллов), наблюдается более высокий уровень дифференциации эффективности закупочной деятельности: 18,3% подведомственных учреждений (19 из 104 ед.) находятся в зоне средней эффективности, в то время как из учреждений здравоохранения в данную зону попали только 10,1% учреждений (10 из 99 ед.).

В целом за отчетный период наблюдается положительная динамика по большей части показателей оценки качества закупочной деятельности. Данные об изменениях структуры распределения заказчиков по зонам эффективности в разрезе 2017–2018 гг. представлены в *таблице 3*.

Т а б л и ц а 3

**Динамика структуры распределения заказчиков
Воронежской области по зонам эффективности**

Уровень зонирования	2017 год		2018 год		Изменения, п. п.
	ед.	% к общему числу	ед.	% к общему числу	
Зона высокой эффективности закупочной деятельности («зеленая» зона)	98	21,6	348	76,6	+ 55,0
Зона эффективности закупочной деятельности выше среднего уровня («желтая» зона)	129	28,4	53	11,7	- 16,7
Зона средней эффективности закупочной деятельности («оранжевая» зона)	179	39,4	53	11,7	- 27,7
Зона эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня («красная» зона)	48	10,6	0	0,0	- 10,6
Итого:	454	100,0	454	100,0	—

По итогам мониторинга закупок для обеспечения государственных нужд Воронежской области была выявлена положительная тенденция *повышения качества закупочной деятельности* заказчиков Воронежской области, что подтверждается результатами проведенного экспресс-анализа:

- количество заказчиков области, вошедших в группу «Лучшие практики» увеличилось с 4 до 11 ед., т.е. почти в 3 раза;
- доля заказчиков области, попавших в зону высокой эффективности, увеличилась до 76,6%, что на 55 процентных пунктов выше значения 2017 г.;
- количество заказчиков области, осуществляющих закупочную деятельность с эффективностью ниже среднего уровня, уменьшилась с 48 учреждений до 0.

* * *

Таким образом, рейтинговая оценка эффективности закупочной деятельности заказчиков *позволяет проводить всесторонний анализ* закупок всех учреждений региона; выявляет лидеров в числе заказчиков; способствует формированию мер стимулирования и дополнительного административного воздействия на государственных заказчиков с невысокой эффективностью закупочной деятельности и повышению результативности осуществления ими закупок. При этом повышение эффективности закупочной деятельности в 2018 г. по сравнению с 2017 г. свидетельствует о положительном влиянии системы мониторинга государственных закупок на развитие контрактной системы в сфере закупок региона.

STATE CUSTOMERS' PROCUREMENT ACTIVITY RATING EVALUATION SYSTEM OF VORONEZH REGION

In conditions of regional segment development of procurement contract system monitoring of procurement process and digitalization of the efficiency of each single customer as an element of a holistic system become very relevant. Complex method of Russian subjects' state customers' procurement activity evaluation allows to form mechanism reliable management decision making of procurement process enhancement and leveling of difficulties arose at different stages of the state needs meeting. In the Voronezh region procurement monitoring is carried out through the state customers' procurement activity rating evaluation system which has proven its effectiveness during several years and included in the advanced practices registry of legislation implementation in procurement area of Guild of domestic customers and procurement and sales specialists.

Keywords: region, state procurements, procurement monitoring, procurement evaluation system, regions customers rating, indicators of procurement activity efficiency, procurement efficiency levels, evaluation criteria and indicators, ranking leaders

JEL: R11, R50

Дата поступления – 02.07.2019

НИКИФОРОВА Лидия Викторовна

кандидат экономических наук, Председатель Правления;
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных
закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» / Колпачный
пер., д. 4., стр. 3, г. Москва, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

ГОНЧАРОВ Евгений Николаевич

Руководитель управления по регулированию контрактной системы
в сфере закупок Воронежской области / ул. Карла Маркса, д. 80,
г. Воронеж, 394000
e-mail: goszakaz@govvrn.ru

NIKIFOROVA Lidiya V.

Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board of the All-Russian Public Organization «The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales» / 4, bldg. 3, Kolpachniy pereulok, Moscow, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

GONCHAROV Evgeniy N.

Head of Office of Regulation of Procurement Contract System of Voronezh Region / 80 Karl Marx st., Voronezh, 394000.
e-mail: goszakaz@govvrn.ru

Для цитирования:

Никифорова Л., Гончаров Е. Система рейтинговой оценки закупочной деятельности государственных заказчиков Воронежской области // Федерализм. 2019. № 3. С. 186–196.