

DOI: 10.36683/2306-1758/2022-4-42/48-59

УДК 339.186(470.13)

JEL: H57, O38, R58

Еремина И. А.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ НА ОСНОВЕ ТЕХНОЛОГИИ AGILE

Еремина Ирина Александровна

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры менеджмента и управления персоналом
Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС;
РФ, 302028, г. Орел, ул. Октябрьская, д. 12
e-mail: irenalks@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9065-6019

Eremina Irina A.

Doctor of Economic Sciences, Associated Professor
Central Russian Institute of Management – Branch of RANEPA;
12 Oktyabrskaya Street, Orel 302028, Russian Federation
e-mail: irenalks@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9065-6019

Целью проведённого исследования является разработка предложений по использованию технологии agile для совершенствования системы централизации муниципальных закупок в Республике Коми. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи: анализ теоретических и правовых основ возможности централизации муниципальных закупок в современных условиях реализации контрактной системы; разработка предложений по использованию технологии agile в условиях структурной централизации муниципальных закупок. Практическая значимость заключается в повышении эффективности проведения закупочных процедур на муниципальном уровне за счёт внедрения гибких технологий в систему централизации соответствующих конкурентных процедур. В ходе исследования применялись следующие методы: метод изучения и обобщения научной литературы (был применён для получения общей информации об исследуемом объекте для качественного её использования); методы анализа, синтеза, группировки и классификации данных для детального изучения объекта и предмета исследования; гипотетический метод для выявления причинно-следственных связей выявленных проблем. В результате был проанализирован опыт применения технологии agile на региональном уровне в части реализации системы централизации муниципальных закупок, на его основе выявлены основные проблемы, которые позволили разработать предложения по совершенствованию системы централизации муниципальных закупок на основе технологии agile в Республике Коми с последующим выявлением различных эффектов от предложенных мер. Дальнейшим перспективным направлением исследования является разработка методологии централизации муниципальных закупок в условиях импортозамещения на региональном уровне с учётом действующих запретов и ограничений.

Ключевые слова: централизация, муниципальные закупки, контрактная система, электронный аукцион, запрос котировок, уполномоченный орган, гибкие технологии, технология agile.

Еремина И. А. Совершенствование системы централизации муниципальных закупок в Республике Коми на основе технологии agile // Экономическая среда. – 2022. – № 4 (42). – С. 48-59. – <http://dx.doi.org/10.36683/2306-1758/2022-4-42/48-59>.

The purpose of the research is to develop flexible technology to improve centralization system of municipal procurement in the Komi Republic. To achieve this goal, the following tasks were solved: analysis of the theoretical and legal foundations of the possibility to centralize municipal procurement under modern conditions of the contract system and development of proposals to use flexible technology under conditions of structural centralization of municipal procurement. The practical significance is increasing the procurement procedures efficiency at the municipal level through introduction of flexible technologies in the centralization system of relevant competitive procedures. The following methods were used in the course of the study: the method of study and generalization of scientific literature (it was used to obtain general information about the object under study for its qualitative use), methods of analysis, synthesis, grouping and classification of data for detailed study of the object and the subject of the research, and hypothetical method for identifying cause-and-effect relationships of identified problems. As a result, the experience of using flexible development technology at the regional level in terms of centralization system of municipal procurement was analyzed. The main problems were identified on its basis, which made it possible to develop the proposals for improving centralization system of municipal procurement based on flexible technology in the Komi Republic, followed by identification of various effects from the proposed measures. Further promising area of the research is the development of methodology for centralization of municipal procurement in the context of import substitution at the regional level taking into account the existing prohibitions and restrictions.

Keywords: centralization, municipal procurement, contract system, electronic auction, request for quotations, authorized body, flexible technologies, agile technology.

Eremina I. A. Improvement of centralization system of municipal procurement in the Komi Republic based on agile technology. *Economic environment*. 2022; 4 (42): 48-59. (In Russ.). – <http://dx.doi.org/10.36683/2306-1758/2022-4-42/48-59>.

Введение

Говоря о системе муниципальных закупок, следует упомянуть о каскадном подходе к

реализации контрактной системы в части централизации. Несмотря на то, что данный подход определённо имеет положительные стороны и эффективен во многих ситуациях, организации должны стремиться стать более гибкими. Несмотря на то, что в процессе размещения закупок муниципальные заказчики обладают высоким чувством безопасности благодаря планированию и нормативно-правовой структуре закупочного процесса, также очень высока привязанность к реализации национального режима и особенностям финансирования. Рабочий процесс довольно статичен, и благодаря точному планированию очень мало гибкого пространства для централизации в части освоения бюджетных средств. И как раз это нужно в динамичном закупочном пространстве муниципальных образований.

Технология agile требует отказаться от традиционного подхода: вместо того чтобы прибегать к проверенным временем методам и использовать твёрдые структуры и принципы, старые модели мышления разбиваются на части и используются итеративные методы централизации управления муниципальными закупками. Это приводит к повышению уровня определённости, поскольку используются новые, казалось бы, рискованные процедуры, которые интерпретируют неопределённость как часть плана расходования бюджетных средств на муниципальном уровне. В первую очередь развитие гибких методологий управления тесно связано со сферой, где они появились: информационно-цифровые технологии, муниципальные закупки осуществляются с использованием единой информационной системы, что подтверждает целесообразность применения гибких методов управления. Как уже неоднократно говорилось, данная сфера является самой очевидной для использования технологии agile, что подтверждается как отечественным, так и зарубежным опытом [1]. За её развитие в Российской Федерации отвечает национальный проект «Цифровая экономика», который ставит своими целями повысить эффективность основных отраслей экономики за счёт внедрения новых технологий и подготовить кадры будущего с учётом сквозной цифровизации. Данные обстоятельства аргументируют актуальность проведённого исследования и соответствие его современным вызовам.

Объектом исследования являются муниципальные образования Республики Коми. Предметом исследования являются процессы использования технологии agile для совершенствования системы централизации муниципальных закупок в Республике Коми. Научная новизна проведённого исследования заключается в том, что предложены направления внедрения технологии agile для совершенствования системы централизации муниципальных закупок.

Методы и методика исследования

Стоит отметить, что такие исследователи, как А. Б. Власов, Д. Г. Родионов, И. В. Понкин, К. С. Садов, А. В. Павельев, Т. Т. Макаева, С. А. Зуденкова, О. И. Юшкова, Н. А. Мгерян и др., были первопроходцами в изучении возможности использования технологии agile в условиях муниципального управления в России. Данная технология приобрела популярность на западе гораздо раньше, чем в России, и иностранные исследователи достаточно часто освещают вопросы использования agile в государственном и муниципальном управлении. Например, Shahid Mahmood рассматривает возможности оценки эффективности использования технологии agile с помощью различных подходов и методик, а Ralf-Martin Soe изучает специфику внедрения agile в государственные структуры. Технология включает в себя множество подходов к проектному принятию управленческих решений, а именно kanban, lean, six sigma и scrum. В проведенных ранее научных исследованиях очень часто встречается взгляд учёных, что scrum и agile – это одно и то же, потому что scrum сосредоточен на непрерывном совершенствовании, которое является основным принципом agile. Однако scrum – это основа для выполнения работы, где agile – это мышление. Процесс внедрения гибких методологий проектного управления часто сталкивается с консерватизмом и нежеланием восприятия чего-то нового и отрицание очевидных преимуществ ввиду каких-либо сохранившихся устоев [2]. Инкремент продукта – это конечная цель спринта и очередная ступень для выполнения целей всей закупочной процедуры в условиях централизации. В течение одного спринта для муниципальных закупок в части реализации централизованного решения может быть определено

несколько инкрементов, которые непременно должны быть достигнуты. Артефакты в части указанной централизации контрактной системы – это то, что используется как инструмент для решения проблемы, касающейся своевременного проведения закупочных процедур и целевого расходования денежных средств. В *scrum* эти три артефакта – это бэклог продукта, бэклог скрипта и инкремент продукта. Они спроектированы таким образом, чтобы обеспечить максимальную прозрачность ключевой информации в части проводимой закупки и последующего исполнения контракта.

Бэклог закупочной процедуры в части централизации – это основной список работ, которые должны быть выполнены муниципальным заказчиком или уполномоченным органом. Это динамический список функций, требований, улучшений и исправлений, которые служат входными данными для бэклога спринта. Это, по сути, список дел команды по осуществлению закупок, направленных на эффективную централизацию. Бэклог муниципальной закупки постоянно пересматривается, переориентируется и поддерживается получателем бюджетных ассигнований, потому что по мере того, как команда (муниципальный заказчик, уполномоченный орган) узнает больше или как меняется рынок, элементы могут больше не быть актуальными или проблемы могут быть решены другими способами.

Ретроспектива муниципальных закупок – это мероприятие, направленное на улучшение закупочных процедур за счёт системного анализа предыдущих событий и процессов в условиях централизации муниципальных закупок, которые были зафиксированы уполномоченным органом в течение спринта. Это мероприятие является завершающим. Прямой целью ретроспективы муниципальных закупок в части системной централизации является повышение эффективности процессов и закупочных действий внутри команды за счёт аналитических мероприятий и происходящих в ней процессов, а также итоговые значения по штрафам.

Бэклог спринта – это список элементов, пользовательских историй (*user story*) или исправлений ошибок, выбранных командой (муниципальным заказчиком, уполномоченным органом) для реализации в текущем цикле спринта. Перед каждым спринтом на совещании по планированию спринта команда выбирает, над какими элементами она будет работать, выбирая их из бэклога закупочной процедуры. Бэклог спринта может быть гибким и может изменяться во время спринта. Однако главная цель спринта муниципальных закупок – то, чего команда хочет достичь в текущем спринте, – не может быть поставлена под угрозу. Для технологии *scrum* характерно определение отдельных ролей в команде. Владелец продукта (муниципальной закупки) – это тот, кто отвечает за бизнес-сторону проекта; он является лицом, которое должно нести ответственность, когда процессы не следуют правильному порядку. Будучи основным участником проекта (реализации муниципальных закупок), владелец продукта несёт ответственность за то, что получится в результате выполнения проекта (реализации муниципальной закупки). Способность донести это видение до всей команды также ложится прямо на его плечи. Это важный шаг в части централизации в начале осуществления закупочных процедур с использованием гибких подходов, и предлагаем реализовать данный механизм через бэклог самой закупочной процедуры. Роль муниципального заказчика в условиях централизации является важной. Хотя инициатор закупки в первую очередь отвечает за достижение целей итерации, обеспечивающих максимальный успех процесса расходования бюджетных средств.

Его главная роль – просто разъяснение, общение и мотивация. *Scrum Master* отвечает за то, чтобы каждый член команды понимал технологию *scrum* и свою роль в нём. Он или она выступает в роли учителя и тренера, проверяя, придерживаются ли некоторые члены команды теории и практики. Работая с владельцем продукта, *Scrum Master* помогает управлять бэклогами муниципальной закупки и разрабатывать методы её оптимизации. Будучи своего рода куратором, он помогает команде прийти к решению относительно того, чего они должны достичь в течение определённого периода времени. *Scrum* рассматривает *Scrum Master* как лидера, от которого ждут любых действий, которые помогут команде достичь успеха. Спринты муниципальных закупок не должны превышать срок в 4 недели. Цель спринта – добиться ка-

чественных результатов за короткое время в части подготовки к закупочной процедуре. Однако если по какой-либо причине муниципальный заказчик или уполномоченный орган чрезмерно углубляются в течение определённого закупочного цикла, это может вызвать стресс и беспокойство, препятствуя развитию контрактной системы вместо ускорения результатов. Как ментор или тренер, Scrum Master (уполномоченный орган) постоянно бросает вызов команде, чтобы развить новые идеи и стимулирует нестандартное мышление, чтобы помочь членам команды найти решения назойливых закупочных проблем. Тем не менее роль Scrum Master заключается не в том, чтобы решать проблемы для команды, а скорее, в том, чтобы давать указания команде, позволяя им самим находить ответы/решения. Это достигается путём постановки правильных вопросов, чтобы направить их к правильным ответам. При этом Scrum Master не несёт ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств. Чтобы эффективно работать вместе, члены команды должны иметь общую цель. Кроме того, они должны придерживаться правил и принципов Scrum, чтобы достичь целей, ожидаемых от конкретного спринта. Ранее было отмечено, что Scrum Master не несёт ответственности за провал проектной команды, вместо этого это коллективная ответственность команды Scrum в части централизации муниципальных закупок.

В рамках реализации должностных функций у муниципальных органов могут возникнуть проблемы, ведь все привыкли детально описывать задачи, а потом их реализовывать, но на это тратится очень много времени, а тщательно описанное техническое задание может внезапно стать неактуальным из-за изменений каких-либо внешних факторов [3]. Более того, зачастую сотрудники, описывающие технические задания, руководствуются своим внутренним пониманием продукта и не смотрят на него с точки зрения пользователя, как, например, в случае с государственными сайтами, некоторые из которых разрабатываются в рамках государственных заказов сторонними организациями.

При этом направления централизации системы муниципальных закупок необходимо пересмотреть и это приведёт к повышению качества расходования бюджетных средств благодаря использованию технологии agile. Практическая апробация проведена на примере муниципальных закупок Республики Коми.

Результаты исследования и их обсуждение

В ходе проведённого исследования на первом этапе была проанализирована действующая система централизации муниципальных закупок в Республике Коми, обобщим полученные результаты. Для заказчиков Республики Коми предусмотрена централизованная система закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ). Уполномоченным учреждением по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков регионального уровня, а также в ряде случаев для заказчиков муниципальных образований Республики Коми является государственное казённое учреждение Республики Коми «Центр обеспечения организации и проведения торгов» (далее – ГКУ РК «ЦОО и ПТ», уполномоченное учреждение) [5].

Что касается основной части заказчиков муниципального уровня (муниципальных органов, муниципальных казённых, бюджетных учреждений), то с 1 января 2019 года полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на муниципальном уровне возложены на финансовые органы во всех муниципальных образованиях Республики Коми в соответствии с пунктом 1 распоряжения Главы Республики Коми от 11.08.2017 № 227-р «О повышении финансовой ответственности органов местного самоуправления при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения муниципальных нужд» и поручением Главы Республики Коми от 22.02.2018. В случае закупок, финансовое обеспечение которых частично или полностью осуществляется за счёт межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета Республики Коми, предусмотренных распоряжением Правительства Республики

Коми от 29 января 2016 г. № 28-р.

В 2021 году из общего количества завершённых в республике конкурентных процедур (20 672 процедур) 7 884 процедур, или 38,14 %, были осуществлены централизованно, то есть через уполномоченный орган либо уполномоченное учреждение (далее – УО/УУ). Процент централизации по всем завершённым конкурентным процедурам в отчётном периоде выше уровня 2020 года на 8,03 %. Что касается завершённых заключением контракта в 2021 году определений поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с учётом всех способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчиками всех уровней в Республике Коми, то из 16 942 процедур 6 250 процедур, или 36,89 %, были осуществлены централизованно. Процент централизации в отчётном периоде выше уровня 2020 года на 7,32 %. Рост процента централизации является положительным аспектом развития контрактной системы в регионе [5]. В 2020 году из 17 323 завершённых заключением контракта процедур 5 122 процедуры, или 29,57 %, были осуществлены централизованно.

При этом через уполномоченное учреждение в отчётном периоде проводились все (100 %) закупки в разрезе следующих ГРБС:

- Министерство финансов Республики Коми;
- Управление Республики Коми по охране объектов культурного наследия;
- Министерство энергетики, жилищно-коммунального хозяйства и тарифов Республики

Коми.

Более 70 % процедур централизованно в 2021 году проведено заказчиками в разрезе следующих ГРБС:

- Министерство культуры, туризма и архивного дела Республики Коми;
- Министерство физической культуры и спорта Республики Коми;
- Избирательная комиссия Республики Коми.

Наименьшая степень централизации закупок отмечена у следующих ГРБС:

- Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Коми (с учётом заказчиков, подведомственных министерству, и заказчиков, в отношении которых министерство осуществляет функции учредителя) – 117 закупок из 1080 процедур, или 10,83 %, осуществлено централизованно (115 аукционов из 1 078 аукционов, или 10,67 %, осуществлено централизованно);

- ГУ ТФОМС Республики Коми – 3 аукциона из 31, или 9,68 %, осуществлено централизованно;

- Служба Республики Коми строительного, жилищного и технического надзора (контроля) – все 19 аукционов проведены самостоятельно – процент централизации 0 %.

В отчётном периоде не проводили конкурентные закупки: Министерство экономики Республики Коми (Министерство экономического развития и промышленности), Министерство национальной политики Республики Коми, Контрольно-счётная палата Республики Коми (ГРБС указаны с учётом заказчиков, в отношении которых осуществляются функции учредителя).

Что касается заказчиков муниципального уровня, 86,68 % процедур закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд (помимо конкурсов и аукционов также запрос котировок) проводилось в рамках централизованных закупок (таблица 1).

Таким образом, несмотря на различный подход к централизации закупок муниципалитетов, процент централизации на муниципальном уровне находится на высоком уровне. Так, например, на территории 14 муниципалитетов в отчётном периоде все закупки (100 %) были осуществлены централизованно через уполномоченный орган:

- 100 % = Ухта
- 100 % = Воркута
- 100 % = Инта
- 100 % = Вуктыл
- 100 % = Прилузский

100 % = Усть-Куломский

100 % = Усть-Цилемский

↑ Корткеросский (+ 0,92 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↑ Сысольский (+ 2,50 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↑ Сыктывдинский (+ 3,70 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↑ Койгородский (+ 4,55 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↑ Княжпогостский (+ 11,94 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↑ Ижемский (+ 20,6 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↑ Печора (+ 21,01 % по сравнению с уровнем 2020 года)

Таблица 1 – Степень централизации в разрезе конкурсов, аукционов, запросов котировок заказчиков муниципального уровня

Наименование муниципального образования	Конкурс в электронной форме, который привёл к заключению контракта			Аукцион в электронной форме, который привёл к заключению контракта			Запрос котировок в электронной форме, который привёл к заключению контракта		
	всего процедур	в том числе через УО/УУ (единиц)	Процент центра- лизации	всего процедур	в том числе через УО/УУ (единиц)	Процент центра- лизации	всего процедур	в том числе через УО/УУ (единиц)	Процент центра- лизации
Ухта	2	2	100%	388	388	100%	92	92	100%
Воркута	2	2	100%	159	159	100%	45	45	100%
Инта	0	0	-	106	106	100%	12	12	100%
Печора	7	7	100%	302	302	100%	0	0	-
Вуктыл	2	2	100%	93	93	100%	0	0	-
Сыктывдинский	3	3	100%	128	128	100%	0	0	-
Сысольский	0	0	-	76	76	100%	4	4	100%
Койгородский	0	0	-	42	42	100%	0	0	-
Прилузский	0	0	-	78	78	100%	0	0	-
Корткеросский	2	2	100%	63	63	100%	3	3	100%
Усть-Куломский	0	0	-	166	166	100%	0	0	-
Княжпогостский	0	0	-	135	135	100%	8	8	100%
Ижемский	0	0	-	92	92	100%	1	1	100%
Усть-Цилемский	0	0	-	74	74	100%	0	0	-
Усть-Вымский	0	0	-	148	140	94,59%	0	0	-
Сосногорск	2	2	100%	153	139	90,85%	14	12	85,71%
Удорский	0	0	-	128	114	89,06%	0	0	-
Троицко- Печорский	0	0	-	145	118	81,38%	0	0	-
Сыктывкар	11	10	90,91%	614	428	69,71%	11	3	27,27%
Усинск	3	3	100%	316	123	38,92%	62	0	0,00%
Итого по МО	34	33	97,06	3 406	2 964	87,02	252	180	71,43

Более 80 % процедур централизованно в 2021 году проведено на территории следующих муниципалитетов:

↑ Усть-Вымский – 94,59 % (+ 22,78 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↑ Сосногорск – 90,64 % (+ 1,08 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↓ Удорский – 89,15 % (- 0,77 % по сравнению с уровнем 2020 года)

↓ Троицко-Печорский – 81,38 % (- 8,36 % по сравнению с уровнем 2020 года).

В МО ГО Сыктывкар ↑ централизованно проведено 70,27 % закупок (+ 14,85 % по сравнению с уровнем 2020 года). Наименьшая степень централизации закупок отмечена на территории МО ГО Усинск ↑: 131 закупка (или 33,94 %) осуществлено централизованно из 386 процедур (+ 26,22 % по сравнению с уровнем 2020 года).

В соответствии с положениями постановления Правительства Республики Коми от 10.12.2013 № 482 «О регулировании отдельных вопросов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Коми», которым закреплены пороговые значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которой закупка может осуществляться заказчиками самостоятельно, а также определены два конкурентных способа, подпадающих под централизацию, степень централизации региональных заказчиков ниже, чем степень централизации для заказчиков муниципального уровня, для которых на основании принятых на местном уровне нормативных актов предусмотрен дифференцированный подход к объёму переданных полномочий финансовым органам муниципалитетов по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в части охвата тех или иных заказчиков, пороговому значению начальной (максимальной) цены закупки и способам закупки, подпадающим под централизацию. В отношении централизации закупок заказчиков муниципального уровня немаловажным фактором является кадровая обеспеченность финансовых органов муниципалитетов [10].

В таблице 2 представлена сводная информации о кадровой обеспеченности уполномоченных органов в конкретных муниципальных образованиях. Наибольшее количество закупок, полностью централизованных, проведено аналогично 2020 году на территории МО ГО «Ухта»: 482 процедуры со стопроцентной централизацией.

Таблица 2 – Информация о кадровой обеспеченности уполномоченных органов в конкретных муниципальных образованиях Республики Коми

Наименование муниципального образования	Наименование подразделения (управление, департамент, комитет, отдел), выполняющего функции уполномоченного органа	Численность сотрудников, осуществляющих функции уполномоченного органа		Всего процедур конкурентным способом	в том числе через уполномоченный орган	Процент централизации по всем конкурентным закупкам
		Всего	В том числе муниципальных служащих			
Ухта	Отдел муниципального заказа Финансового управления администрации МО ГО «Ухта»	10	6	482	482	100,00%
Печора	Управление финансов МР «Печора» (Отдел координации размещения муниципальных закупок)	4	2	309	309	100,00%
Воркута	Отдел муниципального заказа Финансового управления администрации МО ГО «Воркута»	4	4	250	250	100,00%
Инта	Отдел закупок финансового управления администрации МО ГО «Инта»	2	2	201	201	100,00%
Усть-Куломский	Отдел муниципальных закупок Финансового управления администрации МР «Усть-Куломский»	3	3	170	170	100,00%
Княжпогостский	Сектор закупок для муниципальных нужд Финансового управления администрации МР «Княжпогостский»	2	1	143	143	100,00%
Сыктывдинский	Управление финансов администрации МО МР «Сыктывдинский»	2	2	131	131	100,00%
Вуктыл	Отдел муниципальных заказов Финансового управления администрации ГО «Вуктыл»	4	2	108	108	100,00%

Ижемский	Сектор размещения муниципального заказа отдела исполнения бюджета и размещения заказа Финансового управления администрации МР «Ижемский»	2	2	93	93	100,00%
Сысольский	Отдел муниципального заказа финансового управления АМО МР «Сысольский»	3 94	2	80	80	100,00%

Дифференцированность нагрузки в расчёте на одного специалиста УО зависит от принятого в муниципальном образовании подхода к централизации закупок.

По результатам анализа информации муниципальных образований о ходе исполнения распоряжения Главы Республики Коми № 227-р от 11.08.2017 «О повышении финансовой ответственности органов местного самоуправления при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения муниципальных нужд» выявлено следующее.

По состоянию на 1 января 2022 года 19 из 20 муниципальных образований Республики Коми полностью централизовали закупки без ограничений по начальной (максимальной) цене контракта, по способам конкурентных процедур, что является типовым для Республики решением. В одном муниципальном образовании сложилась следующая ситуация по завершению процесса централизации: МО МР «Сосногорск» – отсутствует типовое решение по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для заказчиков муниципального образования через уполномоченный орган: финансовое управление МО МР «Сосногорск» наделено полномочиями по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами для городских поселений «Нижний Одес» и «Войвож» с начальной (максимальной) ценой контракта свыше 1 млн рублей.

Таким образом, с целью оптимизации закупочной деятельности и повышения качества закупочного процесса необходимо развивать контрактную систему в Республике, в том числе в отношении централизации. Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает положения, свидетельствующие о целесообразности развития централизации закупок: это в том числе закрепление на законодательном уровне требования об осуществлении закупок на профессиональной основе (статья 9 Федерального закона № 44-ФЗ). Проведение централизованных закупок позволяет обеспечить экономию бюджетных средств, повысить эффективность и результативность обеспечения как республиканских, так и муниципальных нужд Республики Коми.

Сводная информация о процедурных нарушениях в закупках заказчиков муниципального уровня Республики на основании информации о жалобах приведена в таблице 3.

Таблица 3 – Сводная информация о процедурных нарушениях в закупках заказчиков муниципального уровня республики Коми на основании информации о жалобах

Наименование муниципального образования	2021 год						2020 год				
	Количество поступив- ших жалоб ВСЕГО	в т.ч. - обоснованных	в т.ч. - необоснован- ных	в т.ч. - в стадии рас- смотрения	в т.ч. - частично- обос- нованные	Удельный вес обосно- ванных жалоб	Количество поступив- ших жалоб ВСЕГО	в т.ч. - обоснованных	в т.ч. - необоснован- ных	в т.ч. - в стадии рас- смотрения	Удельный вес обосно- ванных жалоб
Удорский	1	1	0	0	0	100,00	0	0	0	0	0,00
Усть-Куломский	10	5	5	0	0	50,00	14	0	14	0	0,00
Ухта	8	4	3	0	1	50,00	6	0	6	0	0,00
Инта	6	3	2	0	1	50,00	6	4	2	0	66,67
Воркута	4	2	2	0	0	50,00	12	6	6	0	50,00
Сысольский	3	1	2	0	0	33,33	0	0	0	0	0,00
Усть-Вымский	8	2	6	0	0	25,00	2	0	2	0	0,00
Сыктывдинский	4	1	3	0	0	25,00	4	1	3	0	25,00
Княжпогостский	4	1	3	0	0	25,00	4	0	4	0	0,00

Печора	16	3	13	0	0	18,75	2	2	0	0	100
Ижемский	8	1	6	0	1	12,50	0	0	0	0	0,00
Сыктывкар	19	1	17	0	1	5,26	32	7	24	1	21,88
Троицко-Печорский	6	0	6	0	0	0,00	2	2	0	0	100,00
Усинск	5	0	4	0	1	0,00	9	3	6	0	33,33
Сосногорск	4	0	4	0	0	0,00	2	1	1	0	50,00
Вуктыл	2	0	2	0	0	0,00	2	0	2	0	0,00
Прилузский	2	0	2	0	0	0,00	7	3	4	0	42,86
Койгородский	1	0	1	0	0	0,00	0	0	0	0	0,00
Корткеросский	1	0	0	1	0	0,00	3	0	3	0	0,00
Усть-Цилемский	0	0	0	0	0	0,00	2	1	1	0	50,00
Итого по МО:	112	25	81	1	5	22,32	109	30	78	1	27,52

В таблице 4 представлена сводная информация о результатах рассмотрения поданных жалоб.

Таблица 4 – Сводная информация о результатах рассмотрения поданных жалоб в закупках заказчиков муниципального уровня республики Коми

Показатель	2021 год					2020 год			
	Количество поступивших жалоб ВСЕГО	в т.ч. - обоснованных	в т.ч. - необоснованных	в т.ч. – частично обоснованных	в т.ч. - отозванные	Количество поступивших жалоб ВСЕГО	в т.ч. - обоснованных	в т.ч. - необоснованных	в т.ч. - отозванные
Уполномоченное учреждение / уполномоченный орган в том числе:	86	4	79	1	2	79	1	74	4
На действия комиссии	23	2	21	0	0	28	0	27	1
На действия заказчика	63	2	58	1	2	51	1	47	3

Как видно из представленных в таблице 4 данных, в 2021 году подавляющее большинство жалоб подано на действия заказчиков: 63 из 86 жалоб, или 73,26 %, в отличие от 2019 года, когда на действия заказчиков было подано 51 из 79 жалоб, или 64,56 % [5].

При этом основная доля жалоб приходится на строительную отрасль (в том числе дороги) и сферу здравоохранения. Для сравнения в 2020 году подано 79 жалоб, из них 4 жалобы были отозваны, 73 жалобы признаны необоснованными, 1 жалоба по обращению самого заказчика по отмене электронного аукциона по причине ошибочно указанной характеристики в техническом задании, являющейся невыполнимой, была признана обоснованной и закупка была аннулирована, по результатам одной жалобы была проведена внеплановая проверка ФАС России и вынесено решение о признании в действиях аукционной комиссии нарушения части 7 статьи 69 Федерального закона № 44-ФЗ – указанное решение обжаловано в судебном порядке; в 2019 году подано 48 жалоб, все признаны необоснованными.

На втором этапе научного исследования были разработаны направления совершенствования системы централизации муниципальных закупок на основе технологии agile в Республике Коми с учётом проведённого на первом этапе анализа.

Основной возможностью использования методологии agile в процессе централизации муниципальных закупок является взаимодействие заказчиков и уполномоченных органов в рамках закупочных процедур, связанных с разработкой каких-либо сайтов или приложений [4]. На данный момент большинство государственных закупок в данной области устроено по принципу написания внушительного и максимально конкретного технического задания, базирующегося на личном понимании и видении конкретных специалистов государственных органов, абсолютно оторванных от потребностей конечного потребителя, которыми являются граждане. В то время как принципы agile предполагают максимальную связь между командой

разработки и потребителями, чтобы продукт полностью соответствовал их ожиданиям, а также регулярную обратную связь с целью улучшения качества продукта. Для оценки различных аспектов использования agile для централизации муниципальных закупок в Республике Коми целесообразно провести SWOT-анализ, представленный в таблице 5.

Таблица 5 – SWOT-анализ применения agile-технологии для централизации муниципальных закупок в Республике Коми

Сильные стороны	Слабые стороны
1. Сниженный уровень рисков нецелевого расходования бюджетных средств. 2. Получение частично готовой закупочной процедуры на ранних этапах. 3. Повышенная прозрачность. 4. Улучшенная коммуникация. 5. Готовность к меняющейся внешней среде.	1. Сложна в понимании 2. Трудна во внедрении. 3. Неэффективна при неверном использовании алгоритмов.
Возможности	Угрозы
1. Введение НПА, способствующих внедрению agile.	1. Введение НПА, затрудняющих использование agile. 2. Высокая степень бюрократизации муниципальных органов.

Стоит отметить, что перечисленные плюсы перекрывают слабые стороны, что говорит о возможности использования agile для централизации муниципальных закупок в Республике Коми. При этом указанные угрозы преодолимы [9]. Говоря об иных сферах использования agile, можно констатировать, что это могут быть отделы или управления, которые приняли решение в формате проектной деятельности улучшить какой-либо процесс или создать услугу. Начать необходимо с разработки требований к системе, а также ответов на вопросы: какие проблемы она должна решать, кто является пользователями данной системы, какие функции она должна выполнять. На основании этих данных должно быть проведено исследование потребностей конечных потребителей муниципальных закупок, чтобы системы была максимально удобна и актуальна. Далее руководствуясь полученной информацией, команда (муниципальный заказчик и уполномоченный орган) будет формировать бета-версию системы для закрытого тестирования, в ходе которого должны быть проверены базовые функции и удобство. Обязательно наличие возможности получения обратной связи от пользователей системы, ведь именно для них она проектируется и на основе их отзывов формируется дальнейший путь развития контрактной системы. Также к концу бета-тестирования должна быть сформирована документация и соблюдены все требования к защите информации. Перед началом альфа-тестирования должна пройти процедура согласования с вышестоящими органами всех необходимых моментов. Далее продолжается добавление функций и альфа-тестирование продукта на более широкой публике. Требования к защите информации уже выполнены, соответственно, это не несёт никаких угроз [6].

В муниципальных закупках есть ряд фундаментальных проблем, препятствующих использованию гибких методологий проектного управления, основной из которых является отсутствие возможности изменения входных данных после начала реализации закупочной процедуры. Например, составлено техническое задание, по которому необходимо чётко реализовать описанные задачи и функции в ходе выполнения проекта [8]. Однако обстоятельства могут измениться, и в таком случае требуется скорректировать некоторые положения технического задания, а это невозможно. Вероятнее всего, продукт будет выпущен в свет без учёта изменяющейся внешней среды, а если требуемые изменения всё же критичны, то они будут исполняться уже другим поставщиком услуг в рамках иного тендера, который будет объявлен позже. При этом нет гарантий, что на момент объявления тендера уже новое техническое задание будет актуально, ведь сфера информационных технологий слишком быстро меняется. Выходом из данной ситуации может быть введение возможности заключения государственных контрактов с почасовой оплатой труда. Таким образом, у муниципальных органов появи-

лась бы возможность не составлять точное техническое задание, без возможности каких-либо изменений, а заключать контракт на услуги, допустим по разработке программного обеспечения сроком на год, и, уже исходя из конкретных потребностей, формировать задачи для поставщиков услуг. При таком устройстве взаимоотношений муниципального заказчика и поставщика может возникнуть проблема определения средств, которые должны быть потрачены в рамках исполнения муниципального контракта, однако этого можно избежать, путём введения обязательного лимита на затраты в рамках исполнения обязательств по тендеру [7].

И только после появления первых версий и определения пути, по которому будет двигаться проект, необходимо составить смету. Однако контроль затрат является узким местом данного предложения, ведь как отследить, сколько часов проработала команда над решением какой-либо проблемы по реализации закупочной процедуры. На выручку приходит agile и один из подходов scrum. После формирования списка задач происходит оценка каждого пункта по времени, которое необходимо для выполнения. При этом единицей измерения является самая простая задача. Оценка весьма условна и субъективна, однако она даёт примерное понимание, сколько работ будет выполнено в рамках одного спринта. При этом постоянные встречи команды и заказчика помогут контролировать ход выполнения задач.

Оценку эффективности применения agile-технологии для централизации муниципальных закупок в Республике Коми будем проводить на основе экспертного опроса, результаты которого представлены в таблице 6.

Таблица 6 – Результаты экспертного опроса применения agile-технологии для централизации муниципальных закупок в Республике Коми

Положительные эффекты от использования agile-технологии для централизации муниципальных закупок в Республике Коми	Доля респондентов, %
Эффективная реализация муниципальных закупок в условиях применения национального режима	78
Прозрачность муниципальных закупок	76
Возможность закупки инновационной продукции	62
Управляемость полномочиями муниципального заказчика	55
Мотивация быстрого и эффективного расходования денежных средств	54
Согласованность действий между муниципальным заказчиком и уполномоченным органом	53
Увеличилось количество закупок	52
Результативность стала на порядок больше	50
Повысилось качество поставляемых товаров	47
Улучшилась инженерная культура	42
Облегчилась поддержка продуктов	36
Снизилась риски срыва закупочных процедур	35
Снизилась затраты на осуществление одной закупки	21

Большинство респондентов отметили, что улучшилось управление меняющимися приоритетами, прозрачность ведения проектов и сократилось время вывода закупочной процедуры в единую информационную систему. Все эти выгоды очевидны, ведь именно на данных аспектах фокусируются agile. Говоря о создании центра развития гибких методологий для централизации муниципальных закупок в Республике Коми, отметим, что его основной задачей является обучение госслужащих основам гибких методологий проектного управления при осуществлении муниципальных закупок, использование которых должно увеличить эффективность конкретной команды (муниципальный заказчик и уполномоченный орган) в рамках реализации определённой закупочной процедуры.

Заключение

В ходе исследования были рассмотрены отечественный и иностранный опыт применения agile для реализации в муниципальном управлении. На этом основании были определены основные проблемы, а именно:

- отсутствие понимания, когда следует использовать гибкие методологии управления команд;
- несовершенство нормативно-правовых актов в сфере проектного управления, ограничивающих внедрения agile в муниципальные закупки;
- низкий уровень образования в области проектного управления у муниципальных служащих.

В рамках научного исследования были выявлены и проанализированы основные методологии, так или иначе относящиеся к предмету исследования, были изучены нормативно-правовые акты. Внедрение agile – это непростой и трудоёмкий процесс, требующий последовательного и планомерного подхода. Гибкие методологии не являются панацеей и универсальным решением в любой ситуации. Однако agile иногда выступает крайне удачным решением для проектных офисов, задействованных в там, где требуется постоянное взаимодействие с заказчиком в силу быстро изменяющихся внешних факторов, а также при организации комплексной централизации.

Список источников:

1. Аничин В. Л. Роль рынка государственных и муниципальных закупок в региональной экономике / В. Л. Аничин, И. В. Ващейкин // Экономика. Информатика. – 2020. – Т. 47. – № 4. – С. 783-791. – DOI 10.18413/2687-0932-2020-47-4-783-791.
2. Брагина Е. М. Анализ опыта и перспектив развития системы муниципальных закупок (на примере муниципального образования - городской округ Ханты-Мансийск) / Е. М. Брагина // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2019. – № 10-1(56). – С. 68-73. – DOI 10.24411/2411-0450-2019-11216.
3. Власов А. Б. Повышение эффективности и снижение рисков государственных и муниципальных закупок / А. Б. Власов, К. И. Кремер // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. – 2020. – Т. 82. – № 2(84). – С. 278-284. – DOI 10.20914/2310-1202-2020-2-278-284.
4. Володин А. А. Антимонопольное регулирование в России и за рубежом / А. А. Володин, Т. Н. Селентьева // Инновации в государственном управлении, местном самоуправлении и производственной инфраструктуре : Материалы Всероссийской научно-практической конференции к 40-летию кафедры «Управление в социально-экономических системах», Санкт-Петербург, 23-27 мая 2016 года. – Санкт-Петербург: ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого», 2016. – С. 40-43.
5. Еремина И. А. Комплексный анализ и оценка эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок в Республике Коми / И. А. Еремина, А. В. Облизов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2022. – Т. 17. – № 4. – С. 47-83. – DOI 10.22394/2071-2367-2022-17-4-47-83.
6. Намитулина А. З. Механизмы обеспечения эффективности государственных и муниципальных закупок / А. З. Намитулина // Самоуправление. – 2020. – № 5(122). – С. 357-360.
7. Guseva T. A. Legal aspects of national interests protection when executing state (municipal) procurements in Russia / T. A. Guseva, P. A. Astafichev, V. E. Sizov // Information. – 2017. – Vol. 20. – No 10. – P. 7307-7318.
8. Rodionov D. Agent-based modelling of sustainable development of regional healthcare infrastructure / D. Rodionov, D. Dianov, S. Dianov // Sustainable Development and Engineering Economics. – 2022. – No 3(5). – P. 41-60. – DOI 10.48554/SDEE.2022.3.3.
9. Ustymenko V. State procurements: studying the implementation of national policies in terms of pandemic COVID-19 / V. Ustymenko, A. Soshnykov, A. Tokarska // Georgian Medical News. – 2021. – No 3(312). – P. 157-163.
10. Yakimchuk, A. A. Considerations of development and functioning of the “state procurements” module of university ACS “Pallada” / A. A. Yakimchuk // Молодежь. Общество. Современная наука, техника и инновации. – 2020. – No 19. – P. 79-80.

Статья поступила 28.11.2022 г.