

Научная статья

Original article

УДК 351/354

doi: 10.55186/2413046X_2022_7_7_423

**ОБЗОР ПРАКТИК ПРИМЕНЕНИЯ AGILE В ПРОЕКТАХ ЦИФРОВОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖОМ**
**REVIEW OF PRACTICES OF AGILE IN PROJECTS OF DIGITAL
TRANSFORMATION OF STATE AUTHORITIES IN THE RUSSIAN
FEDERATION AND ABROAD**



Шаюк Екатерина Игоревна, аспирант и ассистент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, E-mail: EIShayuk@fa.ru

Галкин Андрей Игоревич, к.э.н., доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, E-mail: AIGalkin@fa.ru

Shayuk Ekaterina Igorevna, post-graduate student and assistant of the Department of State and Municipal Management, Financial University under the Government of the Russian Federation, E-mail: EIShayuk@fa.ru

Galkin Andrey Igorevich, Candidate of Sciences in Economics, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Financial University under the Government of the Russian Federation, E-mail: AIGalkin@fa.ru

Аннотация. Гибкие технологии проектного менеджмента активно применяются в коммерческих компаниях уже многие годы. В государственном управлении agile – относительно новый подход. Области

применения гибких подходов особенно явно прослеживаются в проектах цифровой трансформации государственного сектора разных стран мира. В рамках исследования проведен анализ практики Российской Федерации и таких зарубежных стран как Великобритания и США.

Abstract. Flexible project management technologies have been actively used in commercial companies for many years. In public administration, agile is a relatively new approach. The areas of application of flexible approaches are especially evident in the digital transformation projects of the public sector around the world. As part of the study, an analysis was made of the practice of the Russian Federation and such foreign countries as the UK and the USA.

Ключевые слова: проектное управление, гибкие методы проектного управления, государственное управление, цифровая трансформация, зарубежный опыт

Keywords: project management, agile project management, government management, digital transformation, foreign experience

Гибкие технологии проектного менеджмента активно применяются в коммерческих компаниях уже многие годы. Общей темой среди научных публикаций, предлагающих определение значения Agile, является акцент на результатах гибкости. Гибкость используется как прилагательное для обозначения потребности организаций (особенно бюрократических) преобразовать свою поведенческую модель в более гибкую, адаптивную и быструю. В основном это относится к их реагированию на внешние социальные или экономические и рыночные угрозы. Немецкий профессор Инес Мергель, эксперт в области Agile, в своих научных работах дает исчерпывающее определение, которое представляет гибкое управление инновациями как целостную концепцию, которая не относится к отдельной области гибкости, такой как разработка программного обеспечения или управление проектами. Оно включает в себя проектное управление и процессы разработки программного обеспечения, скорректированные

процедуры закупок в сочетании с кадровой политикой, организационными и управленческими подходами поддержания реализации инновационных цифровых решений в государственных органах¹. Особенно важно, что обязательным условием формирования гибкого управления является поддержка руководством продвижения гибких подходов во всех сферах государственного управления. Тем не менее, областью в государственном секторе, где внедрение Agile получило наиболее широкое распространение, является разработка и внедрение программных продуктов.

Традиционным подходом к разработке программного обеспечения в государственном секторе является «водопад», который включает в себя поэтапное программирование и тестирование более крупных проектов без возможности возврата к предыдущим этапам. Было доказано, что такой подход замедляет процесс разработки, поскольку заказчики вынуждены ждать получения итоговой версии программного продукта к концу срока действия договора в рамках традиционного ИТ-соглашения, что увеличивало количество замечаний и времени на их устранение и совершенствование ПО. Гибкие подходы к разработке программного обеспечения включают в себя пошаговое создание, испытание и совершенствование технологических продуктов короткими повторяющимися спринтами (итерациями). Цель использования Agile состоит в быстром реагировании на изменения или ошибки, обнаруженные в процессе разработки, где весь проект разбит на небольшие модули и короткие спринтерские циклы. Разработка программного продукта при этом реализуется в соответствии с принципами Agile-манифеста², который закрепляют главенство таких ценностей как люди и взаимодействие, работающий продукт, сотрудничество с заказчиком, готовность к изменениям.

¹ Mergel I., Yiwei G., John B. Agile government: Systematic literature review and future research // Government Information Quarterly. — 2018. — Volume 35. — P. 291-298. — ISSN: 0740-624X.

² Manifesto for Agile Software Development. — Текст: электронный. — URL: <https://agilemanifesto.org> (дата обращения: 01.06.2022).

Области применения гибких подходов к разработке программного обеспечения можно особенно явно увидеть в проектах цифровой трансформации государственного сектора разных стран мира. В рамках исследования проведен анализ практики Российской Федерации и таких зарубежных стран как Великобритания и США.

Agile и цифровая трансформация в России

Существуют разные определения цифровой трансформации. В рамках рассматриваемого вопроса особый интерес вызывает следующая трактовка термина: «цифровая трансформация - это масштабные технологические и организационные преобразования государственного управления в целом и отдельных органов или ведомств в частности»³. Цифровая трансформация представляется новым направлением, предполагающим масштабные системные преобразования, что обуславливает невозможность точной формулировки требований, установления временных сроков и прогнозирования рисков в условиях неопределенности. Трансформация предполагает наличие системы динамичного управления, дающей возможность быстро и эффективно реагировать на возникающие вызовы и изменения, происходящие в новом цифровом мире. Более того, прогноз появления и развития новых технологий затруднен. В этой связи внедрение гибких технологий управления является одним из необходимых инструментов достижения поставленных руководством страны целей цифровой трансформации.

Одним из трендов цифровизации в России является развитие системы предоставления государственных услуг, в том числе суперсервисов. Портал «ГосУслуги»⁴ является уникальным примером применения Agile в России. Функциональность портала совершенствуется каждый день за счет слаженной работы команды, в которую вовлечены сотрудники органов

³ Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / под ред. Е. Г. Потаповой. — М.: РАНХиГС, 2019. — 162 с.

⁴ Портал государственных услуг Российской Федерации. – Текст: электронный. – URL: gosuslugi.ru (дата обращения: 01.06.2022).

власти и ИТ-разработчики. Эффективность их взаимодействия при достижении поставленных задач достигается в том числе при применении гибких инструментов проектного управления.

Тем не менее, зрелость применения гибких технологий управления в государственном секторе на сегодняшний день находится на низком уровне и не носит системного характера. В этой связи особый интерес вызывает изучение опыта стран, в которых Agile стал подходом, получившим широкое распространение в органах государственной власти.

Гибкие подходы проектного управления активно применяются в органах государственной власти Великобритании с 2011 года после принятия Правительственной службой по цифровизации постановления, обязывающего органы власти использовать Agile при разработке или закупке ИКТ продуктов. Главной предпосылкой такого нововведения является необходимость снизить риски и издержки при реализации проектов в условиях меняющихся требований руководства страны и внешней среды. Скорость изменений в современном мире возросла настолько, что эффективная цифровая трансформация государственного управления не представляется возможной без модернизации системы управления и перестройки организационных систем.

Внедрение Agile в Великобритании проходило постепенно, первым этапом в части организационных изменений стала реализация мероприятий, направленных на формирование новой гибкой проектной культуры государственных служащих и участников проектов по цифровизации, а также повышение уровня их профессиональных знаний, навыков и компетенций, необходимых для работы в рамках гибкой методологии. Развитие проектных команд – непрерывный процесс, который ведется до сих пор, в том числе ввиду бюрократических барьеров, которые пока не удалось преодолеть в полном объеме, но удалось снизить их влияние на проектную деятельность в рамках цифровой трансформации.

Для организации работы в Великобритании внедрен Стандарт цифровых государственных услуг (Service Standard)⁵, седьмой пункт которого обязывает участников проектов цифровизации использовать Agile и итеративные клиентоцентричные методы работы. Деятельность в рамках данного пункта осуществляется в соответствии с утвержденными принципами государственной гибкой разработки.⁶ Внедрение Agile в органы власти реализуется при помощи специально созданной структуры Agile delivery community, перед которой стоят следующие задачи:

- распространение информации о методологии применения гибких подходов управления в работе органов власти;
- создание платформы, где освещаются кейсы применения Agile и осуществляется обмен опытом;
- формирование дискуссионной площадки для обсуждения и совершенствования практики применения гибких подходов при реализации государственных проектов.

Одним из важных шагов Правительства Великобритании на пути к эффективному ГосAgile является создание Руководства по цифровым услугам (Service manual)⁷, которое охватывает разные элементы разработки услуг: от проектирования, технологий, команды до поддержки пользователей при использовании сервисов, совершенствования программных продуктов. В соответствии с Руководством Agile выступает основным подходом управления проектами.

Примером успешного применения гибкого подхода в Правительстве Великобритании является правительственный портал gov.uk на базе которого предоставляются государственные услуги. В рамках agile методологии

⁵ Service Standard. – Текст: электронный. – URL: <https://www.gov.uk/service-manual/service-standard> (дата обращения: 01.06.2022).

⁶ Governance principles for agile service delivery. – Текст: электронный. – URL: <https://www.gov.uk/service-manual/agile-delivery/governance-principles-for-agile-service-delivery> (дата обращения: 02.06.2022).

⁷ Service manual. – Текст: электронный. – URL: <https://www.gov.uk/service-manual> (дата обращения: 02.06.2022).

основным инструментом реализации проекта является Scrum. За 3 года реализации проекта по разработке и совершенствованию портала к 2015 году gov.uk заменил сайты 1882 правительственных организаций. Сегодня он является неотъемлемой частью национальной цифровой инфраструктуры, а развитие осуществляется за счет обработки обратной связи от пользователей и организаций, оказывающих государственные услуги. Изменения осуществляются также с применением Agile.

В органах власти Соединенных штатов Америки внедрение гибких технологий проектного управления – тенденция, которая также наблюдается на протяжении многих лет. Уже к 2017 году 80 % государственных проектов в сфере информационных технологий реализовывались с применением итеративных и гибких методологий.⁸ На сегодняшний день данный показатель существенно выше. Важное влияние на развитие Agile в государственном секторе США оказывает Цифровая служба (U.S. Digital Service), представляющая собой экспертную площадку для изучения практики предоставления цифровых услуг, новых подходов и путей их внедрения в деятельность органов власти и государственных организаций. Миссия деятельности Службы включает в себя переход с традиционного управления к использованию гибких итеративных методов предоставления цифровых услуг и реализации ИТ-проектов. Важно отметить, что данный переход сопровождается созданием методологической базы, один из элементов которой - Digital Services Playbook. Документ содержит 13 ключевых принципов реализации проектов, дополненных чек-листами и опросниками, использование которых способно повысить эффективность деятельности органа власти или организации.⁹ Один из принципов методологии – применение agile и итеративных инструментов при разработке

⁸ Viller W. Scaling Agile in Government // The Wall Street Journal. – Текст: электронный. – URL: <https://deloitte.wsj.com/cio/2018/08/17/scaling-agile-in-government-2/> (дата обращения: 02.06.2022).

⁹ Digital Services Playbook. – Текст: электронный. – URL: <https://playbook.cio.gov/#play4> (дата обращения: 02.06.2022).

цифровых сервисов с целью создания продукта, удовлетворяющего потребности государства и общества. Чек-лист в рамках данного принципа включает в себя создание прототипа, его доработку, специальные формы работы команды, менеджмент качества и иные особенности, свойственные Agile. Особое внимание U.S. Digital Service уделяет внедрению гибких подходов в закупочной деятельности. В этой связи сформирована площадка для обмена опытом TechFARHub, разработаны практические рекомендации TechFar Technical Handbook, реализуется образовательная программа DITAP. Комплексный подход к совершенствованию процессов разработки и предоставления цифровых государственных услуг через внедрение гибких и итеративных методов проектного управления позволяет обеспечить системные изменения и наиболее эффективно реализовать поставленные задачи.

Существенный вклад в формирование гибкой системы управления проектами в ИТ-сфере в государственном секторе также вносит Управление общих служб (The General Services Administration), занимающееся цифровой трансформацией Правительства США, решением управленческих задач и оптимизацией расходов органов власти. Изучение деятельности Управления позволяет рассмотреть Agile не только как подход к совершенствованию работы государственных организаций, но и как инструмент экономии бюджетных средств. Одним из достижений The General Services Administration является создание системы оценки целесообразности применения гибких и итеративных подходов управления в проектах цифровой трансформации: разработан перечень критериев, позволяющий выбрать необходимую модель управления. The General Services Administration также формирует принципы применения Agile в государственном секторе, разрабатывает методические рекомендации и шаблоны ключевых документов, необходимых при реализации проектов, а также проводит образовательные мероприятия для сотрудников органов власти. Важным элементом деятельности Управления является агентство

цифровых услуг 18F, осуществляющее поддержку органов власти при реализации проектов по созданию цифровых услуг и использованию новых технологий ИТ-закупок. Агентство реализует свои задачи с применением Agile.

Таким образом, области применения Agile особенно явно прослеживаются в проектах цифровой трансформации государственного сектора Российской Федерации, Великобритании и США. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что переход от традиционных подходов проектного управления к гибким – сложный процесс, требующий от правительств стран системных решений. Цифровая трансформация является областью, где гибкое проектирование наиболее распространено ввиду природы своего происхождения – реализации ИТ-проектов. Как показал анализ опыта США и Великобритании, в рассмотренных странах уже сформирована организационная структура и методологическая база применения Agile в государственных проектах цифровой трансформации, Российская Федерация же находится пока в начале пути по формированию системы гибкого управления. Обзор зарубежного опыта продемонстрировал актуальность внедрения Agile и может быть использован при разработке мероприятий по совершенствованию практики применения гибких подходов проектного менеджмента в государственном секторе в Российской Федерации.

Список источников

1. Digital Services Playbook. – Текст: электронный. – URL: <https://playbook.cio.gov/#play4> (дата обращения: 02.06.2022).
2. Manifesto for Agile Software Development. – Текст: электронный. – URL: <https://agilemanifesto.org> (дата обращения: 01.06.2022).
3. Mergel I., Yiwei G., John B. Agile government: Systematic literature review and future research // Government Information Quarterly. – 2018. – Volume 35. – P. 291-298. – ISSN: 0740-624X.

4. Official guide to government information and services. – Текст: электронный. – URL: <https://www.usa.gov> (дата обращения: 01.06.2022).
5. Viller W. Scaling Agile in Government // The Wall Street Journey. – Текст: электронный. – URL: <https://deloitte.wsj.com/cio/2018/08/17/scaling-agile-in-government-2/>. (дата обращения: 02.06.2022).
6. Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / под ред. Е. Г. Потаповой. — М.: РАНХиГС, 2019. — 162 с.
7. Официальный сайт Правительства Великобритании. – Текст: электронный. – URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 01.06.2022).
8. Портал государственных услуг Российской Федерации. – Текст: электронный. – URL: gosuslugi.ru (дата обращения: 01.06.2022).

References

1. Digital Services Playbook. – Текст: электронный. – URL: <https://playbook.cio.gov/#play4> (дата обращения: 02.06.2022).
2. Manifesto for Agile Software Development. – Текст: электронный. – URL: <https://agilemanifesto.org> (дата обращения: 01.06.2022).
3. Mergel I., Yiwei G., John B. Agile government: Systematic literature review and future research // Government Information Quarterly. – 2018. – Volume 35. – P. 291-298. – ISSN: 0740-624X.
4. Official guide to government information and services. – Текст: электронный. – URL: <https://www.usa.gov> (дата обращения: 01.06.2022).
5. Viller W. Scaling Agile in Government // The Wall Street Journey. – Текст: электронный. – URL: <https://deloitte.wsj.com/cio/2018/08/17/scaling-agile-in-government-2/>. (дата обращения: 02.06.2022).
6. Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / под ред. Е. Г. Потаповой. — М.: РАНХиГС, 2019. — 162 с.
7. Официальный сайт Правительства Великобритании. – Текст: электронный. – URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 01.06.2022).

Московский экономический журнал. № 7. 2022

Moscow economic journal. № 7. 2022

8. Portal gosudarstvenny`x uslug Rossijskoj Federacii. – Tekst: e`lektronny`j. – URL: gosuslugi.ru (data obrashheniya: 01.06.2022).

Для цитирования: Шаюк Е.И., Галкин А.И. Обзор практик применения Agile в проектах цифровой трансформации органов государственной власти в Российской Федерации и зарубежом // Московский экономический журнал. 2022. № 7. URL: <https://qje.su/ekonomicheskaya-teoriya/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-7-2022-33/>

© Шаюк Е.И., Галкин А.И., 2022. *Московский экономический журнал*, 2022, № 7.