

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.5.36](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.5.36)

УДК 658.15

*М. В. Максимова,
к. е. н., доцент кафедри економіки та менеджменту,
Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна
ORCID ID: 0000-0002-0697-2906*

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПІВ AGILE-МЕТОДОЛОГІЇ В ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

*M. Maksimova
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Economics and Management,
Kharkiv National University of V.N. Karazin*

IMPLEMENTATION OF AGILE PRINCIPLES IN PUBLIC MANAGEMENT

Проаналізовано наукові погляди та підходи щодо переліку принципів державного управління на різних етапах становлення публічного управління як науки. З урахування впливу глобалізаційних процесів постійної трансформації підлягає публічне управління та його складові. При цьому, слід зазначити, що якісні зміни принципів державного управління, які застосовуються на практиці, сприятиме забезпеченню ефективності діяльності органів публічної влади. Тому актуальності набувають питання формування оновленого переліку принципів публічного управління, які будуть більш гнучкі до змін сьогодення та сприятимуть якісній трансформації публічного управління. Аналіз зарубіжного досвіду дозволив визначити, що одним з сучасних підходів, який набирає актуальності в різноманітних сферах життєдіяльності, є Agile методологія.

Scientific views and approaches to the list of public management principles at different stages of its formation as science are analyzed. Globalization processes influence public administration and its components, which become transformed nowadays. At the same time, it should be noted that qualitative changes in public management principles, which are applied in practice, will help ensure the efficiency of public authorities. Therefore, the issue of forming an updated list of principles of public administration, which will be more flexible to current changes and contribute to the qualitative transformation of public management, is becoming relevant. It is reasonable to take into account two fundamental factors of European history - democracy and the rule-of-law state. The main principles in the European administrative space are reliability and predictability (legal certainty); openness and transparency; reporting; efficiency and effectiveness. Ukraine is currently in the transforming process to a new public management system, which is characterized by the following principles: decentralization, emphasis on results, intensive user orientation, implementation of innovative approaches and business principles, development of professional ethics. Analysis of foreign experience has revealed that one of the modern approaches, which is gaining relevance in different spheres of our life, is the Agile methodology. Agile's philosophy is viewed through the prism of four main values: Individuals and interactions over processes and tools; working software over comprehensive

documentation; customer collaboration over contract negotiation; responding to change over following a plan. The implementation of Agile values and principles will help to remove public management to a higher level of democratization, deepen and speed up European integration in Ukraine and increase its efficiency. Thus, using flexible methodologies such as Agile, the success of which is proven by the practice of foreign countries, will improve information exchange between all levels of public administration, optimize processes and establish interaction within teams, as well as enable communication process with public feedback and other participants in the process.

Ключові слова: публічне управління; принципи; Agile методологія; зарубіжний досвід.

Key words: public management; principles; Agile methodology; practice of foreign countries.

Постановка проблеми. Україна перебуває в процесі трансформації від молоді незалежної держави в 90-х роках до країни, яка має наміри долучитись до країн європейської спільноти. Зміни відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, і не виключенням є сфера публічного управління. При цьому глобалізація, динамічність зовнішнього середовища, ускладнення процесів управління вимагають пошуку нових підходів до організації цього складного процесу. Тому особливої актуальності набувають питання адаптації та доповнення переліку принципів публічного управління як базису побудови більш гнучкої та ефективної системи управління в державі, яка буде відповідати умовам сучасності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти та питання державного управління розглядалися в різноманітних наукових джерелах як зарубіжних, так вітчизняних науковців, а саме: П. Айкойн, Т. Берцель, Л. Даймонд, К. Доналд, Е. Бушор, Дж. Люїс, К. Хоод, Дж. Геррінг, Е. Ньюмаєр, З. Такер, А. Джордан, А. Зіто, Дж. Скотт, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, В. Князева, В. Козбаненка, В. Мартиненка, П. Надолішнього, Н. Нижник, Л. Сморгунова, Ю. Сурміна, В. Токовенко, В. Цветкова. Велика різноманітність поглядів підтверджує факт, що питання стосовно розвитку публічного управління залишаються актуальними, а тому доцільно продовжити формування нових поглядів на принципи публічного управління з урахуванням глобалізації, євроінтеграції та швидких змін в зовнішньому середовищі.

Постановка завдання. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування принципів публічного управління, враховуючи особливості Agile методології.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на численні наукові доробки і публікації, в Україні на сучасному етапі розвитку все ще продовжується процес еволюції принципів публічного управління, який супроводжується як наявністю суперечностей у визначеннях таких понять як публічне адміністрування, державне управління або публічне управління, так і поглядами на подальший розвиток публічного управління, що зумовлює необхідність більш чіткого формулювання принципів сучасного публічного управління.

Так, наприклад, дослідник [8] з питань публічного управління та адміністрування доводить, що головними принципами публічного адміністрування виступають:

верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами;

об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різного роду справах;

пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування;

незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки у межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві;

службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; ефективність – економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень;

субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним;

«єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних з бюрократизацією вирішення тих чи інших питань;

пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом;

зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами;

демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють;

системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку;

централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень;

соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення.

На думку наступного автора [7], основоположними принципами, які надають змогу упорядковувати, зберігати та розвивати якісну специфіку функціонування системи державного управління в процесі створення нової моделі, є наступні принципи:

самоорганізації – створення умов та забезпечення засобами, достатніми для реалізації цілей, тенденцій розвитку системи;

нелінійності – врахування суб'єктами управління різних амплітуд керуючих коливних режимів, узгодження ритмів впливу на об'єкт управління із власними ритмами та ритмами доколішніх соціальних і природних систем (для підвищення ефективності державного управління важлива не тільки величина та сила управляючого впливу, скільки його просторова та часова організація, тобто топологія впливу);

хаос, порядок і безладдя – дія яких виконує конструктивну роль, оскільки позбавляє зайвого та сприяє природній побудові суспільної системи: адекватна організація системи державного управління потребує підтримки розмаїття елементів суспільного життя.

Враховуючи глобалізаційні та інтеграційні процеси, які відбуваються в Україні, доцільно погодитись з думкою західних дослідників стосовно того, що поза увагою залишились два принципових фактори європейської історії – демократію та правову державу. Зміна суспільних парадигм, а також вплив синергетики європейської політики на національному і регіональному рівнях у країнах Європейського Союзу за останні два десятиліття зазнали значних змін, що зумовило (незважаючи на значні розходження в економічних, соціальних та історичних умовах розвитку) відзначити деякі загальні для всіх систем державного управління принципи.

Для країн – членів Європейського Союзу, існують єдині принципи, які як і стандарти, мають визнаватися і дотримуватися національними системами державного управління на Європейському адміністративному просторі, незалежно від свого устрою, а саме: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність [3, с. 15–25]. Настанови з належного врядування, як і критерії “ефективного врядування” та принципи, сформульовані Комісією Європейського Союзу, Світовим банком та Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) різняться тією мірою, в якій увага зосереджується на тих чи інших ключових чинниках. Зокрема, принципами “ефективного врядування”, визначеними ОЕСР є такі:

верховенства права;
відкритість і прозорість діяльності демократичних інституцій;
чесність і рівність, що стосуються громадян, у т. ч. і надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень;

результативність та ефективність послуг;
ясність, прозорість і можливість застосування на практиці законів і правових регулювань;
сталість і цілісність у формуванні політики;
високі етичні стандарти поведінки.

У документі “Європейське врядування. Біла книга” (2001 р.) [1, с. 10–14] викладено основні принципи переходу країн Європи до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах демократичного врядування. Разом з тим, слід зазначити, що на вітчизняному ґрунті ключові ідеї концепції дієздатного врядування, демократичного врядування набувають інтерпретації у вигляді концепції демократичного врядування.

Погоджуємося з думкою П. Надолішнього [5], який вважає за доцільне серед принципів публічного управління відповідно до концепції демократичного врядування також вважати:

результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення суспільних потреб, де базовим критерієм оцінки є розвиток);

партнерство: органи публічної влади, бізнес, громадські організації об'єднують зусилля задля вирішення актуальних проблем суспільного розвитку.

Це, на нашу думку, окрім вказаних переваг, ще й сприяє зростанню довіри до діяльності органів публічної влади, надає легітимності. Втілення в практику принципів публічного управління відповідно до концепції демократичного врядування зумовлює потребу суттєвих змін у підходах до організації самого процесу управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Йдеться зокрема про запровадження концепцій управління за результатами нового публічного управління, тих інструментів і технологій, що покладені в основу розроблення і реалізації бюджетних програм у багатьох розвинених країнах

Враховуючи тенденції сьогодення, дослідник [3] в якості головних, базових принципів нового публічного управління державного менеджменту виокремлює:

децентралізація, організація діяльності (керівництво) відбувається шляхом постановки завдань, а не виконанням функцій і встановлених правил;

результативність: акцент швидше на наслідках діяльності, ніж на процесах, а відтак, капітал вкладається в результати, а не в наміри;

інтенсивна орієнтація на споживача: підвищення якості надання послуг, можливості вибору на конкурентній основі та посилення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства;

досягнення змін шляхом пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управлінні державними справами, включаючи аутсорсинг та зовнішні контракти;

зниження державних видатків, підвищення спроможності держави до розвитку та реалізації політики, поліпшення виконання державою функцій роботодавця та заохочення підприємницького заробітку;

розвиток професійної етики на державній службі.

Детальний розгляд кожного з зазначених принципів (та їх похідних) показує, що їх застосування надає можливість органам публічної влади застосовувати нові засоби в процесі використання ресурсів, що сприяє підвищенню ефективності діяльності. Не маючи чітко визначеної теоретичної програми, новий публічний менеджмент представляє собою комбінацію ринкових механізмів у поєднанні з ідеями та технологіями управління приватним сектором.

Підводячи підсумки, можна стверджувати, що реалії сьогодення потребують застосування та впровадження в практичну діяльність більш гнучких підходів, які б сприяли нарощуванню темпів розвитку принципів нового публічного менеджменту, використовуючи нові підходи. Одним з таких підходів є можливість імплементації Agile-методології в публічному управлінні.

Agile – це підхід до розробки програм, описаний в Agile-Manifesto. Цей документ розкриває філософію Agile через чотири головні цінності:

- 1) Люди та співпраця важливіші за процеси та інструменти.
- 2) Працюючий продукт важливіший за вичерпну документацію.
- 3) Співпраця із замовником важливіша за обговорення умов контракту.
- 4) Готовність до змін важливіша за дотримання плану [2].

Agile – це сімейство процесів розробки, а не єдиний підхід у розробці програмного забезпечення, що визначається «Agile-Manifesto». Agile не включає практики, а визначає цінності та принципи [2].

Існує дванадцять принципів Agile-Manifesto яких повинні дотримуватися успішні підприємства:

Найвищим пріоритетом для нас є задоволення потреб замовника, шляхом завчасного та регулярного постачання програмного забезпечення.

Схвальне ставлення до змін, навіть на заключних стадіях розробки. Agile-процеси надають можливість використовувати зміни задля забезпечення конкурентоспроможності замовника.

Працюючий продукт слід випускати якомога частіше, з періодичністю від пари тижнів до пари місяців.

Впродовж усього проекту розробники і представники бізнесу повинні працювати разом щодня.

Над проектом повинні працювати вмотивовані професіонали. Щоб робота була виконана, створіть їм умови, надайте підтримку і повністю на них покладіться.

Особиста комунікація – найефективніший та найпрактичніший метод як донести інформацію до команди, так і поширити її всередині.

Працюючий продукт – головний показник прогресу.

Інвестори, розробники і користувачі повинні мати можливість підтримувати постійний ритм як завгодно довго. Agile допомагає налагодити такий сталий процес розробки.

Постійна увага до технічної досконалості і якості проектування підвищує гнучкість проекту.

Простота – мистецтво мінімізації зайвої роботи – вкрай необхідна.

Найкращі вимоги, архітектурні та технічні рішення виникають у командах, що здатні самоорганізуватись.

Команда регулярно намагається знайти способи підвищення ефективності та відповідно корегує свою роботу [2].

Використання гнучких підходів до управління державними проектами, а саме Agile-методології, є невід’ємною часткою процесу цифрової трансформації та розповсюдженою практикою в зарубіжних країнах.

Так, у складі Кабінету Міністрів Великої Британії була створена урядова служба з питань діджиталізації – Government Digital Service (GDS), яка відповідає за впровадження інформаційних технологій у публічній сфері (розробка і контроль цифрових державних послуг). При розробці своїх продуктів GDS, використовуючи методологію Agile, формує державні послуги, які швидко та якісно адаптуються до потреб населення. У Великій Британії імплементують наступні принципи ДержAgile: фокус на потребах споживачів; модель інтерактивної розробки продукту, яка передбачає первинне впровадження системи з мінімальною кількістю функцій та поступове доповнення в режимі онлайн, враховуючи відгуки споживачів та отриманий досвід; постійне покращення послуг та команд після введення в експлуатацію (активна реакція на будь-які зміни в політиці, потребах споживачів і командах); швидке виявлення помилок та врахування їх в подальшому процесі розробки, а також адаптація планов.

У Сполучених Штатах Америки державні органи все ширше використовують Agile-підходи. U.S. Digital Service (Цифрова служба США) досліджує передові практики та нові підходи у сфері надання цифрових послуг і допомагає впроваджувати їх в органи державного управління. Система ДержAgile має широко розгалужену систему, складну структуру та імплементована в наступні структури: U.S. Digital Service (Цифрова служба США), The General Service Administration (Управління загальних служб); Office of Management and Budget (Адміністративно-бюджетне управління); The Technology Transformation Services’ Office of Acquisition (Відділ закупівлі Служби трансформації технологій); Організація 18F.

Також, наприклад, Міністерство оборони США вже зобов'язано використовувати Agile. За даними Deloitte, у 2017 році держава впровадила 80 % загально-федеральних ІТ-проектів у США з використанням гнучких підходів. Згідно з інформацією про витрати федеральних агентств, у 2019 фінансовому році на ІТ-проекти витрачено 88 млрд долл.

Використання гнучких підходів до управління державними проектами є невід'ємною часткою процесу цифрової трансформації в Австралії. Найважливішим фактором підвищення міжнародної конкурентоспроможності є залучення висококваліфікованих спеціалістів до участі у державних проектах. Амбітна загальнодержавна стратегія цифрової трансформації (The Digital Transformation Strategy) ставить собі за мету зробити Австралію одним з провідних цифрових держав до 2025 р. [4].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведений матеріал, можна стверджувати, що сучасні тенденції в публічному управлінні вимагають підвищеної уваги до аналізу та практичної імплементації сучасних принципів, які дозволять вивести його на вищий рівень демократизації та сприятимуть поглибленню і прискоренню процесу євроінтеграції в Україні. При цьому, застосування таких гнучких методологій як Agile, успішність якого доведено практикою зарубіжних країн, сприятиме покращенню інформаційного обміну між всіма ланками в публічному управлінні, сприятиме оптимізації процесів і налаштуванню взаємодії всередині команд, а також надасть змогу налагодити комунікаційний процес із зворотною реакцією від громадськості та інших учасників процесу.

Список використаних джерел.

1. European Governance. A WhitePaper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p. – Режим доступу : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf
2. Manifesto for Agile Software Development [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://agilemanifesto.org/>
3. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О. Ю. Куленкової]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
4. Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / под ред. Е. Г. Потаповой. - М.: РАНХиГС, 2019. - 162 с.
5. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2 (30). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 46–56
6. Приходченко Л. Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності [Електронний ресурс] / Л.Л. Приходченко. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRU&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdy_2009_2_8.pdf
7. Шабров О. Ф. Разнообразие как фактор эффективности государственного управления / О. Ф. Шабров // Успехи современного естествознания. – 2004. – № 5. – Приложение 1. – С. 228 – 231.
8. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці / Н.О. Шура // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. - Випуск 14. – С. 260-263
9. Якубенко І.М. Agile-менеджмент, як дієве управління проектами для цілеспрямованих команд / І. М. Якубенко // Економіка. Менеджмент. Бізнес. – 2017. - № 4(22). – С. 167 – 172

References.

1. European Governance. A WhitePaper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p. available at: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf (Accessed 12 May 2021).
2. Manifesto for Agile Software Development, [Online], available at: <http://agilemanifesto.org/> (Accessed 12 May 2021).
3. *Yevropejski pryntsyipy derzhavnoho upravlinnia* [European principles of public administration], trans. from English O. Yu. Kulenkova, 2000, Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine, P. 52.
4. Potapova, E. G. (2019), “Digital Transformation Navigator: Agile Approach in Public Administration”, RANHiGS, Moscow, Russia, P. 162, available at: <https://www.twirpx.com/file/2942686/> (Accessed 12 May 2021).
5. Nadolishnii, P. I. (2007), “The concept of democratic governance: the essence and problems of formation and implementation”, *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr.*, vol. 2 (30), pp. 46–56
6. Prykhodchenko, L. L. “Principles of public administration as a theory and tool for ensuring efficiency”, [Online], available at: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRU&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdy_2009_2_8.pdf (Accessed 12 May 2021).
7. Shabrov, O. F. (2004), “Diversity as a factor in the effectiveness of public administration”, *Uspеhi sovremennogo estestvoznaniya*, vol. 5, issue 1, pp S. 228 – 231.
8. Shura, N. O. (2016), “Principles of public administration as regulators of socio-economic processes in the national economy”, *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*, vol. 14, pp. 260-263
9. Yakubenko, I.M. (2017), “Agile-management, as effective project management for purposeful teams”, *Ekonomika. Menedzhment. Biznes*, vol. 4(22), pp. 167 – 172.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2021 р.