

Калінін Максим Віталійович,
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса
ORCID 0000-0002-6409-9949

УДК 35.071

doi: 10.34213/ap.20.02.10

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ОСНОВІ АУТСОРСИНГУ

Здійснено спробу визначити методичні засади використання аутсорсингу в органах публічної влади. Систематизовано уявлення про сутність аутсорсингу, що дозволило визначити його як стратегію управління, яка передбачає виведення окремих видів діяльності, що раніше виконувалися органами публічної влади, за рамки їх функціонування шляхом укладення контрактів на виконання робіт (надання послуг) із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі. Виокремлено ознаки аутсорсингу в органах публічної влади. Досліджено різновиди аутсорсингу, що використовуються в органах публічної влади. Визначено тенденції використання аутсорсингу в органах публічної влади.

Ключові слова: аутсорсинг, органи публічної влади, управлінські процеси, зовнішня організація, делегування, модель піраміди аутсорсингових ініціатив.

Постановка проблеми. Динамічні й глибокі зміни, що відбуваються в системі публічного управління України, обумовлюють необхідність систематичного й постійного вдосконалення організаційних структур і форм діяльності владних органів на всіх рівнях врядування. Актуалізація питання про якість та ефективність здійснення врядування багато в чому обумовлена проведенням в Україні низки адміністративних реформ. Для досягнення суспільно значущих результатів і підвищення якості публічного управління органи публічної влади не лише повинні розробляти нові програми та послуги, але й активно використовувати сучасні методи і технології управління. Проте аналіз організаційних управлінських процесів дозволяє дійти висновку, що орган публічної влади досить часто одночасно виступає в кількох ролях – ініціатора, виконавця і споживача результатів здійснення окремого управлінського процесу. Подібне поєднання ролей може обумовлювати високі витрати при низькій якості результатів діяльності.

У межах функціонального обстеження, що час від часу здійснюється на рівні окремих органів публічної влади (див., напр.: [11]), неодноразово виявлялися надлишкові та дублюючі види діяльності. Крім того, за оцінкою фахівців, не завжди досягалися бажані результати. Ряд видів діяльності органи публічної влади продовжують виконувати неефективно і не завжди на високому якісному рівні. У свою чергу в ринковому середовищі присутні організації, які володіють спеціальними компетенціями та підходами і які могли б здійснювати ці види діяльності з більшою ефективністю.

Залучати неурядові організації до вирішення окремих завдань, що стоять перед органами публічної влади, дозволяє аутсорсинг. Аутсорсинг може стати відповіддю на питання, як забезпечити зниження витрат і підвищити ефективність діяльності при збереженні високої якості роботи органу публічної влади. Приватна компанія більшим чином мотивована на результат, часто краще порадиться з управлінням, ніж чиновник, який не завжди має навіть уявлення про те, що по-справжньому є ефективним управлінням і що таке результат.

Розширення участі приватних компаній в діяльності публічних структур також передбачено на рівні окремих нормативно-правових актів. Вперше поняття аутсорсингу в публічному секторі України зустрічається у 2007 р. в межах щорічного Плану дій Україна НАТО [12], яким передбачалося надання послуг Збройним Силам України з використанням аутсорсингу. Аналогічні завдання були передбачені Стратегією розвитку Державної прикордонної служби [7]. Рівень залучення юридичних та фізичних осіб на договірній основі (аутсорсинг) є показником реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [6] та Стратегії кібербезпеки України [5]. Проте ефективному запровадженню аутсорсингу перешкоджає невизначення методичних принципів його використання у діяльності органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Теоретичні підходи до здійснення аутсорсингу, визначення особливостей аутсорсингу, методів прийняття рішення щодо вдосконалення систем управління на основі аутсорсингу, тощо розглядалися в роботах Т. Васильківської, Д. Дюкарева, А. Ковальова, О. Нищенко, А. Савченко, С. Сухоняка та ін. Разом з тим при ознайомленні з публікаціями з даної тематики виявляється відносна недостатність даних про застосування принципів аутсорсингу в органах публічної влади в Україні. Серед небагатьох робіт, в яких досліджувалися проблеми застосування аутсорсингу в діяльності органів публічної влади, є праці І. Квеліашвілі та А. Мордовець.

В сучасних вітчизняних дослідженнях акцент робиться на особливостях аутсорсингу в комерційній сфері і приватних компаніях. В українській науковій літературі з менеджменту недостатньо уваги приділяється можливостям застосування даної управлінської технології в публічному секторі, в тому числі для реалізації управлінських процесів в органах публічної влади. Єдині методологічні основи для впровадження аутсорсингу в органах публічної влади на даний момент так і не розроблені. Водночас упровадження аутсорсингу в органах публічної влади неможливо без визначення підходів до оцінки доцільності аутсорсингу, визначення механізмів контролю та моніторингу за здійсненням видів діяльності, переданих на виконання неурядовим організаціям в рамках аутсорсингу. Відсутність цілісної концепції використання аутсорсингу для вдосконалення управлінських процесів у вітчизняних органах публічної влади багато в чому і визначає зміст статті.

Метою статті є визначення теоретичних та розробка методичних положень з використання аутсорсингу для вдосконалення управлінських процесів в органах публічної влади. Для досягнення зазначеної мети були поставлені завдання щодо уточнення понятійного апарату аутсорсингу стосовно діяльності органів публічної влади та систематизації форм аутсорсингу в органах публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поява концепції аутсорсингу обумовлено розвитком принципів, закладених в ідеях поділу праці. Вочевидь, жодна організація як у публічному, так й у бізнесовому секторах не володіє повним набором внутрішніх можливостей і ресурсів для високо-ефективної діяльності в усіх без виключення напрямках. Внутрішні ресурси досить часто можуть втрачати свою конкурентоспроможність, в організації також можуть бути відсутні відповідні компетенції. Відтак, для досягнення

поставлених перед нею цілей організація може залучати відсутні ресурси із зовнішнього середовища або використовувати аутсорсинг.

Незважаючи на наявність великої кількості термінів, що розкривають різні форми міжорганізаційних взаємодій, в англійських дослідженнях було запропоновано окремий узагальнюючий термін – “аутсорсинг”. Аутсорсинг є похідним від англійського словосполучення “outside resource using”, що дослівно перекладається як “використання зовнішніх ресурсів”, де “source” перекладається як “джерело”, “першопричина”. Аутсорсинг можна охарактеризувати як форму управління організацією, при якій джерело або першопричина процесів, що здійснюються в організації, винесене у зовнішнє середовище. При цьому, досить часто в літературі до аутсорсингу відносять використання будь-яких послуг, що надаються зовнішніми виконавцями. Сутність аутсорсингу полягає в передачі або делегуванні спеціалізованим виконавцям окремих видів діяльності, які раніше виконувалися силами самої організації (вертикальна дезінтеграція) або які могли б виконуватися силами організації. Таким чином, при аутсорсингу приймається принципове рішення – виробляти самим або купувати на ринку.

Необхідно відзначити, що аутсорсинг навряд чи можна назвати новим за своїм змістом управлінським процесом, швидше за все новою є лише форма реалізації цього процесу. В сучасному світі відбувається значне поглиблення і розширення масштабів поділу праці, а аутсорсинг перетворюється в стратегію управління організацією, складовими елементами якої стають:

- ретельна попередня оцінка доцільності укладення договорів із зовнішніми виконавцями;
- трансформація управлінських процесів шляхом розширення взаємодії організації із зовнішніми виконавцями на договірній основі;
- безперервний контроль і оцінка ефективності взаємодії організації із зовнішніми виконавцями.

Серед дослідників поступово утверджується думка, що аутсорсинг виступає в ролі моделі управління, що зв'язує у єдине ціле всі рішення, які приймаються в організації в частині залучення до виконання певних видів діяльності зовнішніх виконавців [2]. Важливо підкреслити стратегічну природу аутсорсингу: аутсорсинг є різновидом стратегії управління організацією, спрямованої на залучення зовнішніх активів замість здійснення робіт власними силами.

У науковій літературі виділяється достатньо багато близьких до аутсорсингу понять за змістом – кооперація, контракція, підряди. Принциповими відмінностями аутсорсингу є саме його стратегічний характер, його спрямованість на об'єднання в межах однієї організації найкращих доступних ресурсів і компетенцій. У сучасних умовах використання аутсорсингу виступає важливим критерієм не лише підвищення конкурентоспроможності, а й самого виживання організацій. Цим важливим інструментом, що забезпечує конкурентоспроможність бізнесу, активно користуються сьогодні як великі корпорації, так і порівняно невеликі компанії. Аутсорсинг застосовується в багатьох галузях і секторах економіки і є одним із стратегічних рішень, що найбільш активно застосовується.

Аутсорсинг ґрунтується на взаємовигідній інтеграції зусиль і спеціалізації, встановлення взаємовигідних відносин, спрямованих на забезпечення стратегічних переваг як для організації, що передає певний вид діяльності на зовнішнє виконання, так і для сторонньої організації – виконавця.

Основна цінність аутсорсингу полягає в тому, що даний управлінський інструмент дозволяє оптимізувати функціонування організації за рахунок фокусування уваги на основних напрямках діяльності. Так, А. Савченко визначила аутсорсинг як використання спеціалізованих послуг зовнішніх організацій для створення цінності кінцевого продукту [9]. У свою чергу А. Ковальов називає такі переваги аутсорсингу:

- можливість концентрації на пріоритетних напрямках діяльності;
- отримання доступу до нових технологій;
- поділ ризиків;
- вивільнення ресурсів на інші цілі;
- розширення фінансової бази;
- збільшення оборотних коштів;
- зниження операційних витрат;
- отримання ресурсів, відсутніх всередині організації [4].

У цілому аутсорсинг допомагає організаціям вирішувати проблеми функціонування, зокрема скоротити витрати, збільшити свою пристосованість до умов зовнішнього середовища, поліпшити якість продукції і послуг.

У дослідженнях, присвячених публічному управлінню, використання аутсорсингу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування пов'язано із розширенням взаємодії органів публічної влади з ринковими структурами на основі контрактних відносин з приводу виробництва товарів і послуг для державних і муніципальних потреб. Однак єдиного визначення поняття аутсорсингу в органах публічної влади поки що не склалося, дискусії з цього приводу в науковій і практичній літературі тривають.

На рівні органів публічної влади за кордоном досить часто використовуються власні визначення даного поняття. Наприклад, аутсорсинг може тлумачитися як передача стороннім організаціям лише тих робіт, які раніше здійснювалися в органах публічної влади або потенційно могли б здійснюватися співробітниками органу публічної влади. В інших випадках аутсорсингом може бути лише залучення сторонніх організацій до вирішення нових завдань (наприклад, здійснення робіт з адміністрування та технічної підтримки Інтернет-сайту приватною компанією) [3]. В окремих випадках аутсорсинг використовується для позначення ситуацій, коли обсяг роботи органів публічної влади скорочується за умов самообслуговування ("self-service"), наприклад, при отриманні громадянами певних послуг самостійно у дистанційному режимі у період епідемії Covid-19.

Певний вплив на термінологію здійснюють також і особливості політико-адміністративних систем. Так, наприклад, в окремих штатах США аутсорсинг заборонений на законодавчому рівні. Проте органи влади даних штатів продовжують залучати до виконання певних видів робіт приватні компанії, використовуючи при цьому механізми "конкурентних засад" ("competing") або "передачі послуг" ("sourcing"), в рамках яких робота може виконуватися або публічною організацією, або приватною компанією в залежності від того, хто виграє спеціально організований тендер [12].

У деяких закордонних дослідженнях під аутсорсингом в публічній сфері мається на увазі широке коло явищ, що включають як залучення сторонньої організації до виконання робіт, що необхідні для публічного сектора, так і передачу на договірній основі функцій від однієї публічної організації до іншої публічної організації, що не потребує залучення приватних організацій. Крім того, в межах широкого трактування аутсорсингу деякі дослідники вносять

ще більшу невизначеність у понятійний апарат, пропонуючи розрізняти в цілому схожі терміни “передати публічну функцію на аутсорсинг” і “аутсорсинг діяльності”. При цьому в першому випадку термін визначається як “виведення (ліквідація) публічної функції зі сфери компетенції та передача публічних функцій учасникам ринку або саморегульованим організаціям”, у другому ж випадку аутсорсинг передбачає “залучення зовнішніх ресурсів для вирішення поставлених перед публічною організацією завдань”. Важливо зазначити, що разом із передачею публічної функції учасникам ринку або саморегульованим організаціям делегується також відповідальність за реалізацію цієї функції і відповідні повноваження щодо прийняття рішень, тобто орган публічної влади перестає реалізовувати цю функцію повністю.

Ще однією проблемою термінологічного характеру є розведення понять “аутсорсингу”, “контрактації” (“contracting out”), “державного підряду” і “державного замовлення”. У ряді випадків ці терміни можуть вживатися як синоніми. Відповідно, аутсорсингом можуть вважатися відносини, пов’язані з будь-яким скороченням обсягів роботи публічних органів за рахунок залучення зовнішніх ресурсів на основі укладення контрактів з приватними компаніями. У цьому випадку поняття аутсорсингу прирівнюється до поняття публічної контрактації, під якою мається на увазі укладання контрактів з приватними фірмами на поставку товарів і послуг, відповідальність за задоволення потреб в яких несе публічний сектор. Така ситуація характерна, зокрема, для Канади, де під аутсорсингом розуміється один із способів альтернативного надання публічних послуг: в рамках аутсорсингу недержавні організації на договірній основі надають публічні послуги населенню і бізнесу (“alternative service delivery”). Зараз в ряді країн, наприклад у Великобританії і Австралії, під контрактацією розуміються обмежені за часом роботи, що здійснюються приватними організаціями на замовлення органів публічної влади, а поняття аутсорсингу використовується в разі укладення довгострокових масштабних контрактів на виконання публічних функцій і процесів з приватними організаціями [3]. Подібним до поняття контрактації і аутсорсингу є також поняття державного підряду, під яким розуміється договір, за яким організація зобов’язується на замовлення публічної організації виконати певну роботу, а також робота, вироблена за таким договором.

Загальним у розглянутих визначеннях можна назвати прямий зв’язок аутсорсингу з делегуванням, залученням до діяльності публічної влади ще однієї сторони. Разом з тим, у разі аутсорсингу не відбувається відмова органу публічної влади від повноважень або вихід держави/муніципалітету з певної сфери, відбувається лише зміна способу здійснення діяльності, тобто заміна внутрішніх трансакцій угодами ринкового типу, які передбачають участь у цій діяльності зовнішніх організацій. Іншими словами, аутсорсинг – це спосіб делегування (передачі) окремих видів діяльності для виконання іншим організаціям, які не мають статусу органів публічної влади. Якщо рішення про ліквідацію (відмову від виконання) публічної функції можна вважати разовою дією, то рішення про аутсорсинг дає старт цілій серії інших рішень і дій. Крім того, відносини аутсорсингу тривають протягом певного часу. У договорі, що є базисом для виникнення відносин в рамках аутсорсингу, обов’язково буде вказана дата його закінчення.

Окремі дослідники вважають, що концепція аутсорсингу в органах публічної влади виникла в рамках стратегії приватизації. Аутсорсинг є одним із різновидів приватизації публічних функцій, який передбачає передачу пев-

них видів діяльності на виконання зовнішньої організації на основі контракту при збереженні загального контролю в органах публічної влади. Поряд з аутсорсингом виділяються також такі форми приватизації як-от:

– державний франчайзинг: держава залишає за собою контроль над якістю наданої послуги, а відповідальність за її надання передається до приватних структур. Основним механізмом контролю є регулювання процедури надання послуги, встановлення стандартів (наприклад, ціноутворення на ринку). На відміну від аутсорсингу франчайзинг застосовується в тому випадку, якщо тип послуги, що надається, вимагає дотримання певних процедурних норм, а також виконання супутніх публічно-правових обов'язків. Прикладом франчайзингу виступає діяльність електро-, газових компаній;

– створення консорціумів і спільних підприємств. Між приватною і державною організацією укладається договір, за яким відомство зобов'язується надавати послуги, а приватна фірма – їх виробляти. Наприклад, у США в межах такої моделі здійснюється управління програмою боротьби зі СНІДом. Керуючою компанією виступає приватна компанія, а уповноважене державне відомство надає одноразові шприци та інформаційні матеріали;

– так звана “тотальна (повна) приватизація”, яка означає відмову від відповідальності за реалізацію будь-якого процесу, самоусунення зі сфери виробництва/надання тієї чи іншої послуги, передачу державного або комунального майна у власність приватних осіб або організацій. Прикладом такого роду відносин є приватизація організацій охорони здоров'я.

Один з можливих підходів до визначення поняття аутсорсингу був запропонований консультантами міжнародної консалтингової компанії Accenture. Відповідно до даного підходу, аутсорсингом є передача виконання окремого процесу або функції зовнішньої організації шляхом укладення договору при збереженні загальної відповідальності публічної організації [12]. Зокрема, публічна організація відповідає за визначення вимог до виконання процесу або функції, управління державним контрактом, оцінку ефективності діяльності залученої організації [13].

З урахуванням проведеного огляду підходів до поняття “аутсорсинг” можна зробити висновок, що аутсорсинг стосовно органів публічної влади передбачає:

– делегування (передачу) видів діяльності (виконання робіт, надання послуг) стороннім організаціям: “передати роботу на аутсорсинг” або “здійснити аутсорсинг діяльності” означає залучити для її виконання зовнішнього виконавця – сторонню організацію;

– встановлення єдиних принципів виведення певних видів діяльності за межі функціонування (у т.ч. за фізичні межі) органів публічної влади;

– систему економічних відносин і дій, що виникає при залученні зовнішніх виконавців до виконання певних видів діяльності;

– договірну природу відносин, що виникають в рамках аутсорсингу;

– конкурсну основу визначення зовнішніх виконавців;

– збереження відповідальності і контролю в органі публічної влади за результатами виконання виду діяльності, що передається на аутсорсинг.

З огляду на визначений раніше стратегічний характер аутсорсингу можна стверджувати, що аутсорсинг виступає в якості стратегії управління, яка передбачає виведення окремих видів діяльності, які раніше виконувалися органами публічної влади, за рамки їх функціонування шляхом укладення контрактів на виконання робіт (надання послуг) із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі.

Таким чином, на основі аутсорсингу відбувається радикальне переосмислення діяльності органів публічної влади, в ході якого вибудовується і постійно аналізується вся сукупність цілей, завдань, видів діяльності органів влади, оцінюється доцільність залучення сторонніх організацій до виконання певних видів робіт, виявляються ті види діяльності, що недостатньо ефективно реалізуються. Аутсорсинг при цьому спрямований на упорядкування та оптимізацію діючих і перспективних випадків взаємодії органів публічної влади та організацій приватного сектору, що виникають на основі контрактних відносин.

На даний момент можна говорити про існування цілого спектру аутсорсингових ініціатив і практик, що відображають різні форми взаємодії органів публічної влади та залучених для виконання певних видів діяльності організацій на договірній основі. Для ілюстрації існуючих форм аутсорсингу в органах публічної влади можна побудувати свого роду “піраміду аутсорсингових ініціатив”. Рух з низу до гори за рівнями піраміди характеризує роль аутсорсингу в діяльності органу публічної влади (рисунок).



Рисунок. Піраміда аутсорсингових ініціатив

Складено на основі підходу, запропонованого компанією Accenture [15].

На нижньому рівні знаходиться разовий аутсорсинг, тобто поодинокі взаємодії органів публічної влади та зовнішніх організацій для вирішення окремих завдань і виконання окремих операцій. Разовий аутсорсинг є найбільш простою й поширеною формою аутсорсингу.

Далі йде аутсорсинг ресурсів або аутсорсинг інфраструктури (інфраструктурних послуг), що передбачає придбання певних ресурсів або послуг для забезпечення діяльності органу публічної влади (наприклад, програмних продуктів, послуг зв'язку, кадрових ресурсів для проведення PR-кампаній або соціальних заходів). Найбільш цікавим тут є аутсорсинг кадрових ресурсів. В умовах сучасних управлінських технологій, що ускладнюються та розвиваються, утримання великого штату співробітників не завжди є доцільним, тому

в рамках аутсорсингу кадрових ресурсів фахівці залучаються на певний термін для виконання конкретних робіт і вирішення конкретних завдань.

Наступний рівень представлений аутсорсингом управлінських процесів, який полягає у передачі виконання певного управлінського процесу або його частини зовнішній організації з метою підвищення їх якісних характеристик, результативності та зменшення витрат на його реалізацію. Аутсорсинг управлінських процесів відрізняється від наступного рівня тим, що предметом аутсорсингу в даному випадку є не функція загалом, а сукупність управлінських процесів, що виконуються в процесі реалізації однієї або кількох функцій. На зовнішнє виконання передається не вирішення окремого завдання або виконання окремої операції, а забезпечення цілісного управлінського процесу. Стороння організація бере на себе роботу із здійснення управлінського процесу, а також відповідає за те, щоб цей процес був узгоджений з іншими процесами в організації і на виході давав би очікувані результати.

Відповідно, на верхньому рівні піраміди знаходиться так званий аутсорсинг функцій, в межах якого зовнішній організації на виконання передається весь комплекс управлінських процесів в рамках однієї або кількох публічних функцій.

На горі піраміди знаходиться трансформаційний аутсорсинг – радикальна зміна, повна реорганізація і переосмислення управлінських процесів органу публічної влади на основі аутсорсингу.

Важливо зазначити, що кожен рівень піраміди володіє самостійним значенням для вдосконалення діяльності органу публічної влади.

Форми аутсорсингу також можуть класифікуватися за характером видів діяльності, що передаються на зовнішнє виконання, наприклад кадровий аутсорсинг, аутсорсинг інформаційних технологій. Також виділяється повний аутсорсинг і частковий аутсорсинг [9] залежно від обсягу переданих на зовнішнє виконання робіт.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Під аутсорсингом в органах публічної влади слід розуміти особливу стратегію управління, яка передбачає виведення окремих видів діяльності, які раніше виконувалися органами публічної влади, за рамки їх функціонування шляхом укладення контрактів на виконання робіт (надання послуг) з зовнішніми виконавцями на конкурсній основі.

Сучасні тенденції використання аутсорсингу в публічному секторі України та зарубіжних країн включають таке:

- по-перше, перехід від разового аутсорсингу окремих операцій до аутсорсингу управлінських процесів і масштабного процесу трансформації аутсорсингу;

- по-друге, зміну причин звернення до аутсорсингу від прагнення зменшення витрат до прагнення трансформації діяльності з метою підвищення ефективності управлінських процесів;

- по-третє, концентрація уваги службовців урядового сектору на вирішенні завдань, пов'язаних з управлінням контрактними відносинами;

- по-четверте, встановлення партнерських відносин між органами публічної влади і зовнішніми виконавцями на основі довгострокових угод;

- по-п'яте, зміну змісту контрактів, формування особливого виду права, що регулює контрактні відносини між органами публічної влади і зовнішніми організаціями;

- по-шосте, формування інституційних рамок управління контрактами.

Список використаних джерел

1. Васильківська Т. В. Аутсорсинг як метод оптимізації організаційної структури. *Відповідальна економіка*. 2012. Вип. 4. С. 87–90.
2. Дюкарєв Д. С. Концептуальні засади аутсорсингу. *Вчені записки Таверійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Економіка і управління*. 2019. Т. 30 (69), № 3. С. 79–83.
3. Квеляшвілі І. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 171–178.
4. Ковальов А. В. Теоретичні основи аутсорсингу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 8. С. 121–123.
5. Про затвердження плану заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії кібербезпеки України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 р. № 481-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.08.2020).
6. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. №67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.08.2020).
7. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1189-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.08.2020).
8. Про Цільовий план Україна – НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО : Указ Президента України від 18.06.2007 р. № 535/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535/2007> (дата звернення: 10.08.2020).
9. Савченко А. А. Аутсорсинг: його сутність, види та форми. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2013. Вип. 1 (3). С. 261–263.
10. Сухоняк С. Сутність та особливості аутсорсингу. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 2. С. 73–79.
11. Функціональне обстеження органів державної влади в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 82 с.
12. Healy T. J., Binder J. C. Outsourcing in Government: Pathways to Value. *Accenture*. May 2003. P. 4.
13. Jensen P. H., Stonecash R. E. The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review. *Melbourne Institute working Paper*. № 29/04. November 2004. P. 5.
14. O’Looney J. A. Outsourcing state and local government services: decision-making strategies and management methods. Quorum Books. 1998. P. 23.
15. Outsourcing as a strategic Service Delivery Options for Customs Administrations. *Accenture, White Paper presented to the World customs Organization Conference on Outsourcing*. Bangalore, India. April 7, 2006.

Kalinin M. V.,

Postgraduated Student of Public Administration and Regional Studies Department, ORIPA NAPA, Odessa

ORCID 0000-0002-6409-9949

**METHODICAL APPROACHES TO THE MANAGEMENT PROCESS
IN PUBLIC AUTHORITIES ON THE BASIS OF OUTSOURCING**

The article attempts to determine the methodological principles of using outsourcing in public authorities. The correlation of outsourcing with the concepts of cooperation, contracting, privatization, public procurement, public-private partnership, etc. is determined. The ideas about the essence of outsourcing are systematized. The signs of outsourcing in public authorities are revealed, including: delegation (transferring) of activities (performance of works, provision of services) to third-party organizations; development of common principles for taking certain types of activities out of the functioning (including those behind the physical boundaries) of public authorities; the system of economic relations and actions that arise when involving external contractors to perform certain activities; the contractual nature of the relationship arising from outsourcing; competitive basis for

determining external contractors; maintaining responsibility and control in the public authority over the results of the type of activity outsourced.

A model of a pyramid of outsourcing initiatives in public authorities has been developed, which includes the following hierarchies by levels:

– one-time outsourcing, i.e. individual interactions of public authorities and external organizations to solve certain tasks and perform certain operations;

– resource outsourcing or infrastructure outsourcing (infrastructure services), which involves the acquisition of certain resources or services to support the activities of a public authority (for example, software products, communication services, human resources for PR campaigns or social events);

– transfer of execution of a certain management process or its part to the external organization aiming to increase their qualitative characteristics, efficiency and reduction of expenses for its realization. Outsourcing of management processes differs from the next level because the subject of outsourcing in this case is not a function as a whole, but a set of management processes performed in the implementing one or more functions. It is not the solution of a single task or the execution of a single operation that is outsourced, but the provision of the entire management process. The third-party organization undertakes the work of implementing the management process, and is also responsible for ensuring that this process is consistent with other processes in the organization and the output would give the expected results.

– outsourcing of functions, within which the whole set of management processes (within one or more public functions) is transferred to the external organization.

– transformational outsourcing is a radical change, complete reorganization and rethinking of management processes of public authorities on the basis of outsourcing.

It is noted that outsourcing in public authorities is also classified by the nature of the activities outsourced (personnel outsourcing, information technology outsourcing, etc.), depending on the amount of outsourced work (full outsourcing and partial outsourcing).

The current trends in the use of outsourcing in the public sector of Ukraine and foreign countries are defined. They include the following:

– first, the transition from one-time outsourcing of individual operations to outsourcing of management processes and large-scale process of transformation of outsourcing;

– secondly, the changes of the reasons to address the outsourcing (from the need to reduce costs to the need to transform activities) in order to improve the efficiency of management processes;

– third, the focus of government officials on tasks related to the management of contractual relations;

– fourth, the establishment of partnerships between public authorities and external contractors on the basis of long-term agreements;

– fifth, the change in the content of contracts, the formation of a special type of law governing contractual relations between public authorities and external organizations;

– sixth, the formation of an institutional framework for contract management.

Keywords: outsourcing; public authorities; management process; external organization; delegation; a model of a pyramid of outsourcing initiatives.

References

1. Vasilkivska, T.V. (2012). Outsorsyng yak method optimizatsiyi organizatsiynoi struktury. *Vidpovidalna ekonomica, issue 4, 87–90* [in Ukrainian].

2. Dyukaryev, D.S. (2019). Kontseptualni zasady outsorsyngu. *Vcheni zapysky Tavriyskogo Natsionalnogo Universitetu imeni V.I. Vernadskogo. Seriya: Economica i Upravlinnya, vol. 30 (69), 3, 79–83* [in Ukrainian].

3. Kveliashvili, I. (2015). Zarubizhnapraktykazastosuvannyaoutsorsynguvorganaxderzhavnoyi vlady: perspektyvy dlya Ukrayiny. *Derzhavne upravlinnya ta mistceve samovryaduvannya, issue 4, 171–178* [in Ukrainian].

4. Kovalov, A.V. (2013). Teoretychni osnovy outsorsyngu. *Investyciyi: praktyka ta dosvid, 8, 121–123* [in Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennya planu zaxodiv na 2018 rik z realizatsiyi Strategiyi kiberbezpeky Ukrayiny: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11.07.2018 r. № 481-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2018-%D1%80#Text> html.

6. Pro shvalennya Konceptiyi rozvytku tsyfrovoyi ekonomiky ta suspilstva Ukrayiny na 2018–2020 roky ta zatverdzhennya planu zaxodiv shhodo yiyi realizatsiyi: Rozporyadzhennya Kabinetu

Ministriv Ukrainy vid 17.01.2018 r. № 67-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.

7. Pro shvalennya Strategiyi rozvytku Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.11.2015 r. № 1189-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80#Text>.

8. Pro Tsiloviy plan Ukrainy – NATO na 2007 rik u ramach Planu dij Ukrainy – NATO: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 18.06.2007 r. № 535/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535/2007>.

9. Savchenko, A.A. (2013). Outsorsyng: yogo sutnist, vydy ta formy. *Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti, issue 1 (3)*, 261–263 [in Ukrainian].

10. Suhonyak, S. (2016). Sutnist ta osoblyvosti outsorsyngu. *Ekonomichnyj chasopys Shidnoyevropejskogo natsionalnogo universytetu imeni Lesi Ukrainky, 2*, 73–79 [in Ukrainian].

11. Funkcionalne obstezhennya organiv derzhavnoyi vlady v umovah realizaciyi administratyvnoi reformy. Ivano-Frankivskiy centr nauky, innovacij ta informatyzaciyi. (2012). Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].

12. Healy, T.J., Binder, J.C. (2003). Outsourcing in Government: Pathways to Value. *Accenture, May*, 4.

13. Jensen, P.H., Stonecash, R.E. (2004). The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review. *Melbourne Institute working Paper, 29/04, November*, 5.

14. O’Looney, J.A. (1998). Outsourcing state and local government services: decision-making strategies and management methods. *Quorum Books*, 23.

15. Outsourcing as a strategic Service Delivery Options for Customs Administrations. (2006). *Accenture, White Paper presented to the World customs Organization Conference on Outsourcing. Bangalore, India. April 7*.

Надійшла до редколегії 10.09.2020 р.