

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2023.5.7>

МЕХАНІЗМ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ: ІНСТРУМЕНТИ АУТСОРСИНГУ ТА ІНКЛЮЗІЇ

Шевченко О. О. – доктор економічних наук, професор,
професор кафедри менеджменту Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID: 0000-0003-1825-233X
Researcher ID: AAE-3258-2020

Єршов В. О. – магістр ОПП «Державна служба»
Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID: 0009-0006-2272-858X

Коростильова О. О. – магістр ОПП «Державна служба»
Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID: 0009-0007-1596-9067

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми удосконалення механізму модернізації системи публічного управління в місцевих органах влади; проаналізовано теоретичні та методологічні основи державної політики щодо ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, теоретичні аспекти публічного управління економічним розвитком та розвитком територіальних громад в сучасних умовах, теоретико-методологічні підходи розвитку інструментів аутсорсингу та цифрової та соціальної інклюзії; ключову роль органів місцевої влади у формуванні основних інструментів публічного управління розвитком основних аспектів врядування в умовах реформування органів публічної влади; обґрунтовано розгляд процесу реалізації та розвитку провідних домінант публічного управління розвитком питань інклюзивного місцевого розвитку та застосування інструментів аутсорсингу в органах місцевого самоврядування, що дало змогу дослідити концептуальні засади елементів урядування в Україні; розкрито особливості інституційного механізму забезпечення реалізації аутсорсингу задля ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі розвитку дало змогу виділити ключові фактори впливу на нього; доведено, що запровадження концепції та відповідної моделі публічного управління та місцевого розвитку в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, розбудови територіальних громад вимагає модернізації системи публічного управління та адміністрування, формування нових підходів до застосування належного публічного управління та місцевого самоврядування; проаналізовано наукові підходи до аналізу питання щодо розробки механізму модернізації системи публічного управління на засадах аутсорсингу; обґрунтовано побудову та аналіз інструментарію підвищення якості інклюзії забезпечення органів місцевого самоврядування, в основу якого покладено принцип місцевого інклюзивного розвитку (тобто вибір альтернатив розвитку господарської системи на підставі національних цілей подолання нерівності та поліпшення якості життя людини); запропоновано застосування проектного підходу в забезпеченні ефективності роботи об'єднаних територіальних громад щодо механізму модернізації системи публічного управління та адміністрування місцевим розвитком в Україні на засадах аутсорсингу, яка спрямована на досягнення цілей і завдань на відповідних рівнях публічного управління та місцевого самоврядування.

Ключові слова: модернізація, місцеве самоврядування, публічне управління, інклюзія, інструменти аутсорсингу.

Shevchenko O. O., Yershov V. O., Korostylova O. O. Mechanism for modernizing the system of public administration in local government bodies: outsourcing and inclusion tools

The article provides a solution to the current scientific problem of improving the mechanism of modernization of the public administration system in local authorities; analyzed the theoretical and methodological bases of state policy regarding the effective functioning of local self-government bodies, theoretical aspects of public management of economic development and development of

territorial communities in modern conditions, theoretical and methodological approaches to the development of outsourcing tools and digital and social inclusion; the key role of local authorities in the formation of the main tools of public management by the development of the main aspects of governance in the conditions of reforming public authorities; the consideration of the process of implementation and development of the leading dominants of public management of the development of issues of inclusive local development and the use of outsourcing tools in local self-government bodies is substantiated, which made it possible to explore the conceptual foundations of the elements of governance in Ukraine; the peculiarities of the institutional mechanism for ensuring the implementation of outsourcing for the effective functioning of local self-government bodies in Ukraine at the current stage of development were revealed, it was possible to identify the key factors influencing it; it has been proven that the introduction of the concept and corresponding model of public administration and local development in Ukraine in order to solve the current problems of state administration, administration, development of territorial communities requires the modernization of the system of public administration and administration, the formation of new approaches to the application of proper public administration and local self-government; scientific approaches to the analysis of the issue of developing a mechanism for the modernization of the public administration system on the basis of outsourcing were analyzed; the construction and analysis of the toolkit for improving the quality of inclusion of local self-government bodies, which is based on the principle of local inclusive development (that is, the choice of alternatives for the development of the economic system based on the national goals of overcoming inequality and improving the quality of human life) is justified; the application of a project approach in ensuring the effectiveness of the work of united territorial communities regarding the mechanism of modernization of the system of public management and administration of local development in Ukraine on the basis of outsourcing, which is aimed at achieving goals and objectives at the appropriate levels of public management and local self-government, is proposed.

Key words: *modernization, local self-government, public administration, inclusion, outsourcing tools.*

Постановка проблеми. На сьогодні необхідним є побудова належної моделі формування та реалізації сталої державної політики, спрямованої на забезпечення відповідних послуг населенню, яка враховуватиме світові практики управління та адміністрування, місцевого врядування. Задля застосування відповідних механізмів системи публічного управління та самоврядування виникає нагальна потреба у характеристиці та аналізі можливості використання досвіду зарубіжних країн, окресленні адекватних до вимог часу аспектів та ключових рис, які можна використати у національному просторі управління з найбільш повним результатом. В умовах децентралізації в Україні та розвитку цифрової інклюзії відповідного значення набуває модернізація системи публічного управління в територіальних громадах. В останні роки тривають реформа публічного управління та децентралізація органів публічної влади, існуючі на сьогодні підходи до місцевого розвитку не сприяли системному розв'язанню проблем, що накопичилися за цей час, та ще й загострені у стані війни в нашій державі. Ефективний розвиток відповідних механізмів забезпечення та впровадження елементів інклюзивного місцевого розвитку та інструментів аутсорсингу в національній економіці є вагомим євроінтеграційним чинником, що сприяє врегулюванню взаємодії органів публічної влади із суспільством та бізнесом, інститутами громадянського суспільства, дає змогу підвищити основні вимоги суспільства до цих питань. Відповідно відкритими залишаються питання щодо розробки та апробації нових підходів до місцевого розвитку, пошуку ефективних механізмів реалізації публічного управління на рівні територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади у сфері публічного управління та врядування, здобутки дослідження публічного управління сталим розвитком та розвитком територіальних громад, аспекти інклюзивного місцевого розвитку та аутсорсингу, зокрема на місцевому рівні, отримали розвиток у працях як зарубіжних так і вітчизняних вчених [1, с. 7; 2, с. 15; 3, р. 143; 4]. Можна відзначити важливий доробок у формуванні теорії та методології вироблення публічної політики,

застосуванні підходів щодо організації діяльності органів публічної влади у цій сфері. Незважаючи на значну кількість вчених та їх праць щодо публічного управління, цифрового розвитку, питань місцевого самоврядування, інклюзивного місцевого розвитку досі не розроблено методологічні підходи щодо механізму модернізації системи публічного управління на засадах аутсорсингу та інклюзії місцевого розвитку, що у сукупності визначає актуальність та науково-практичну значимість дослідження.

Мета статті – теоретико-методологічне обґрунтування модернізації системи публічного управління в умовах децентралізації влади на засадах інклюзії та інструментів аутсорсингу в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в світі відбуваються різні, багато-векторні процеси, які приводять до необхідності змін у системі управління на всіх рівнях. Уряди світових держав стикаються з питаннями та проблемою, пов'язаними з адаптацією своїх національних моделей розвитку до сучасних вимог часу, пошуку дієвих нових моделей ефективного публічного управління, врядування задля забезпечення визначеного рівня урядування та належного рівня добробуту громадян. Трансформаційні процеси та вплив військових дій, що відбуваються в Україні також вимагають нових конструктивних рішень щодо створення ефективною системи органів публічної влади та врядування всіх рівнів в умовах цифровізації суспільства, що зумовлює використання цифрової інклюзії місцевого розвитку та інструментів аутсорсингу на рівні територіальних громад.

Використання аутсорсингу поступово зростає в сучасному світі, але урядові органи на сьогодні не здійснюють обстежень та співставлень для оцінки застосування за рівнями публічного управління та місцевого самоврядування.

Слід виокремити три альтернативні підходи запровадження аутсорсингу в органах публічної влади (централізований, децентралізований, кооперативний). Перший означає управління аутсорсингом через утворену урядом організацію, яка володіє ексклюзивною функцією щодо формування та реалізації державної політики у сфері аутсорсингу, надання організаційної допомоги всім суб'єктам публічного управління щодо запровадження аутсорсингу, а також набуває необхідних організаційних ресурсів задля реалізації національних проєктів з аутсорсингу. Відповідна організація здійснює управління контрактами, розробляє та встановлює стандарти та нормативи в цій галузі аутсорсингу. Переваги такого підходу полягають у тому, що при цьому відбувається стандартне управління контрактами та існують єдині стандарти, коли здійснюється загальна підсумкова оцінка ефективності та результатів аутсорсингу. Недолік при цьому вбачаємо в відсутності індивідуального підходу до проєкту та належного рівня гнучкості з врахуванням місцевих та галузевих аспектів. Другий підхід передбачає розробку індивідуальної стратегії використання аутсорсингу, але при цьому може не враховувати зовнішнє середовище. Третій – показує, що органи публічної влади об'єднуються за територіальною ознакою та реалізується відповідне управління. Вважаємо, що вибір одного з трьох підходів щодо організації аутсорсингу залежить від багатьох факторів – від загальної організаційної моделі публічної влади, до стратегічних підходів щодо розвитку ринкових засад у системі публічного врядування.

Одним із способів підвищення якості функцій роботи публічної адміністрації є стратегія екстерналізації, що полягає у виведенні з державної сфери окремих видів діяльності та передача їх недержавним організаціям.

На сьогодні маємо існування переліку практик та ініціатив, які відображають різні форми взаємодії органів публічного управління та місцевого самоврядування та окремих організацій, які залучають з метою здійснення певних видів діяльності на договірній основі, що відображено на рис. 1.



Рис. 1. Практики та аутсорсингові ініціативи в органах публічної влади [1]

Разовий аутсорсинг найбільш поширена форма в органах публічної влади. Аутсорсинг ресурсів, особливо в частині кадрових, передбачає придбання певних ресурсів для забезпечення діяльності органів публічної влади. Аутсорсинг бізнес-процесів в публічних інститутах включає передачу виконання завдань з метою підвищення результативності. А трансформаційний аутсорсинг – це повна реорганізація процесів відповідного органу публічної влади.

Основними перевагами у застосування аутсорсингу в органах публічної влади є підвищення якості та зниження витрат на виконання публічних функцій, що можна відобразити у відповідній моделі (рис. 2).

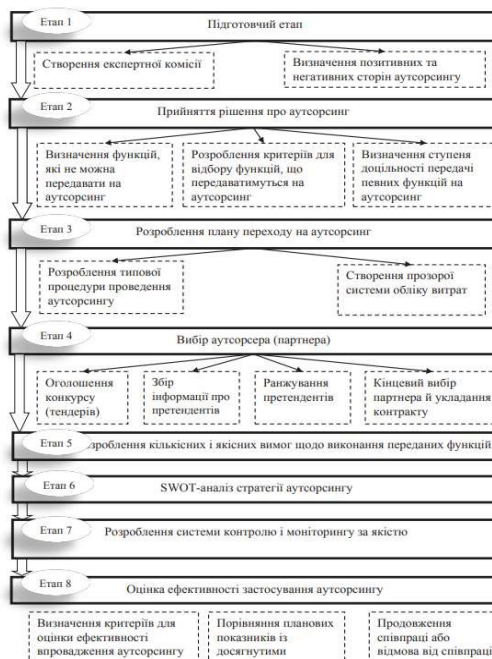


Рис. 2. Модель застосування аутсорсингу в системі публічного управління

Загальними питаннями, які дають відповідь щодо характерних ознак сучасного етапу публічного управління, слід відзначити зниження рівня ефективності політики держави через ускладнення прогнозування економічного стану та суттєву деформацію основних реакцій національної господарської системи на ендогенні та екзогенні складові [3, с. 143].

Сучасні моделі державної служби досліджуються багатьма вченими. Інститути публічної влади розвивалися в руслі еволюції та генезису державного управління та врядування, діяльністю громадськості, регулюванням соціально-економічного розвитку економіки тощо. Таким чином, враховуючи вищевикладене, слід дослідити питання щодо розробки механізму модернізації системи публічного управління на засадах цифрової інклюзії. (рис. 3).

Модернізація механізмів публічного управління та місцевого самоврядування виступає одним із багатьох трендів сучасного розвитку як господарських систем, так і державної політики, але так і не створює позитивного потенціалу оновлення та виходу з кризи національної господарської системи. Окремі дослідники вважають за необхідне поставити наголос не на модернізації, а на реконструкції [5, с. 5]. Визначення питань інклюзії означає такий розвиток національних економік у світогосподарських зв'язках, який дає можливість включити в нього і розкрити внутрішній потенціал усіх елементів, в тому числі окремо на рівні територіальних громад, та усіх суб'єктів соціально-економічної системи країни чим і забезпечити її збалансованість. Запровадження концепції та відповідної моделі цифрового та інклюзивного місцевого розвитку, застосування аутсорсингу в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, територіальних громад та їх жителів потребує модернізації системи публічного управління та формування нових підходів до застосування належної політики врядування. Можна прослідкувати взаємозв'язок теорії інклюзивного місцевого розвитку на практиці: з теоріями суспільного добробуту стосовно розвитку питань подолання нерівності й бідності в частині розподілу суспільного багатства; з просторовими теоріями і теоріями розміщення щодо формування місцевих і регіональних інклюзивних ринків; а також створення інклюзивних інновацій; з інституціональними теоріями в аспекті діяльності інклюзивних та екстрактивних інститутів як важелів місцевого розвитку тощо [6, с. 46].

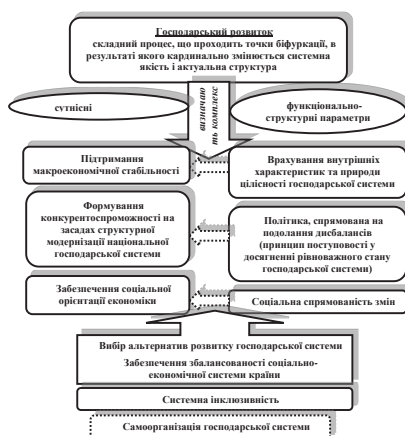


Рис. 3. Концепція господарського розвитку в умовах інклюзії трансформації національної економіки

(складено автором) [3]

Висновки та пропозиції. Важлива роль інклюзії та аутсорсингу у забезпеченні підтримки головних аспектів вирішення проблем місцевого врядування на рівні територіальних громад, з акцентуванням уваги щодо можливості наближення та сприяття процедури надання послуг. Головні задачі органів виконавчої влади державного рівня та місцевого врядування полягають у створенні належних ситуацій підтримки ситуації з метою застосування відповідних цифрових технологій, за допомогою яких слід формувати зовнішнє інклюзивне середовище.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження:[монографія]. Київ : НІСД, 2001. 242 с.
2. Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: монографія / за заг. ред. Н. С. Орлової. Харків: Право, 2020. 264 с.
3. Шевченко О.О. Еволюція господарської системи: методологія аналізу у світовій економічній думці (кінець XIX – початок XXI ст.): монографія. Київ: «Центр учбової літератури», 2017. 304 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Shevchenko_Olena/Metodolohiia_doslidzhennia_evoliutsii_hospodarskoi_systemy_u_svitovii_ekonomichnii_dumtsi_kinets_KhI.pdf? (Дата звернення 27.08.2023).
4. Шевченко О. О., Кершев В.А., Лашина І.С. Концепція соціального захисту населення: парадигмальні засади змін. *Вчені записки Таврійського нац. ун-ту імені В.І. Вернадського. Серія «Економіка і управління»*. 2020. Том 31 (70). № 4. С. 57–62. URL: http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/31_70_4/31_70_4_2.pdf (Дата звернення 08.09.2023).
5. Гриценко А. Реконструктивний економічний розвиток, зміст, основні напрями і вектор соціальної справедливості. *Економічна теорія*. 2016. № 4. С. 5–19.
6. Кожина А.В. Теорії інклюзивного місцевого розвитку та її взаємозв'язок з теоріями територіального розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. № 22/2018. С. 102–109. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/22_2018/19.pdf (Дата звернення 19.09.2023).

REFERENCES:

1. Valevskiy O.L. (2001) Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhenia:[monohrafiia]. Kyiv : NISD, 2001. 242 s.
2. Determinanty rozvytku publicnogo upravlinnia ta administruvannia v Ukraini: monohrafiia / za zah. red. N. S. Orlovoi. Kharkiv: Pravo, 2020. 264 s.
3. Shevchenko O.O. Evoliutsiia hospodarskoi systemy: metodolohiia analizu u svitovii ekonomichnii dumtsi (kinets KhIKh – pochatok KhKhl st.): monohrafiia. Kyiv: “Tsentr uchbovoi literatury”, 2017. 304 s. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Shevchenko_Olena/Metodolohiia_doslidzhennia_evoliutsii_hospodarskoi_systemy_u_svitovii_ekonomichnii_dumtsi_kinets_KhI.pdf? (Data zvernennia 27.08.2023).
4. Shevchenko O. O., Kershev V.A., Lashyna I.S. (2020) Kontseptsiia sotsialnoho zakhystu naselennia: paradyhmalni zasady zmin. Vcheni zapysky Tavriiskoho nats. un-tu imeni V.I. Vernadskoho. Seriiia «Ekononika i upravlinnia». Tom 31 (70). № 4. S. 57–62. URL: http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/31_70_4/31_70_4_2.pdf (Data zvernennia 08.09.2023).
5. Hrytsenko A. (2016). Rekonstruktyvnyi ekonomichnyi rozvytok, zmist, osnovni napriamy i vektor sotsialnoi spravedlyvosti. *Ekononichna teoriia*. № 4. S. 5–19.
6. Kozhyna A.V. (2018) Teorii inkliuzyvnoho mistsevoho rozvytku ta yii vzaiemozviazok z teoriiami terytorialnoho rozvytku. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 22/2018. S. 102–109. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/22_2018/19.pdf (Data zvernennia 19.09.2023).