

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.4.51](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.4.51)

УДК 35.077.2

- I. В. Моргачов,*
к. е. н., доцент кафедри публічного управління, менеджменту та маркетингу,
Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля
ORCID ID: 0000-0002-4347-3153
- Є. А. Івченко,*
д. е. н., професор кафедри публічного управління, менеджменту та маркетингу,
Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля
ORCID ID: 0000-0002-6665-2461
- Д. Ю. Дрожжин,*
к. держ. упр., доцент кафедри публічного управління, менеджменту та маркетингу,
Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля
ORCID ID: 0000-0002-1828-7201

АУТСОРСИНГ В РЕГІОНАЛЬНОМУ ЕЛЕКТРОННОМУ ВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

- I. Morhachov*
PhD in Economics, Associate Professor Volodymyr
Dahl East Ukrainian National University
- Ye. Ivchenko*
Doctor of Economic Sciences, Professor Volodymyr
Dahl East Ukrainian National University
- D. Drozhzhyn*
PhD in Public Administration, Associate Professor Volodymyr
Dahl East Ukrainian National University

OUTSOURCING IN REGIONAL ELECTRONIC GOVERNANCE IN UKRAINE

В статті розглянуто передумови застосування аутсорсингу допоміжних процесів в регіональному електронному урядуванні. Звернуто увагу на проблеми впровадження такого урядування в регіонах країни, що зумовлює необхідність передачі частини «проблемних» функцій до центральної державної структури, що спеціалізовано та професійно має виконувати хостінг веб-порталів регіональних органів публічної влади та їх програмне забезпечення з використанням стандартних та універсальних підходів. Уточнено можливості та ризики аутсорсингу в розвитку електронного урядування в регіонах України; сутність та причини існування аутсорсингу в бізнес- та державних структурах. Доведено використання економічних показників оптимізації в якості другорядних при прийнятті рішення щодо аутсорсингу допоміжних процесів в регіональному електронному урядуванні.

The purpose of this work is to clarify the possibilities of outsourcing in the development of e-government in the regions of Ukraine. E-government in modern conditions is an effective means of achieving and performing the functions of public authorities. Considering the problems of

implementing e-government elements in the regions of Ukraine, we can highlight the relevance of all the reasons for outsourcing. However, the most important are the following: when in a certain region in modern conditions, local public authorities are not able to implement it at a sufficient level, and when the corresponding outsourcing provides cost savings. The article deals with the prerequisites for the use of outsourcing of auxiliary processes in regional eGovernment. Attention is drawn to the problems of implementation of such governance in the regions of the country, which necessitates the transfer of part of the "problem" functions to the central state structure, which must be specialized and professional to perform web portals of the regional public authorities and their software using standard and universal approaches. Opportunities and risks of outsourcing in the development of e-governance in the regions of Ukraine have been clarified; essence and reasons for outsourcing in business and government structures. The use of economic indicators of optimization as secondary in the decision-making process for outsourcing of auxiliary processes in regional e-government is proved. It is determined that the level of outsourcing of e-government elements should be such that regional web portals can be administered by persons without the competence of programmers and system administrators (ordinary average civil servants), while the presence of servers in the public authority would be optional. Ensuring a sufficient level of regional e-government in modern conditions is possible, including by using the mechanism of outsourcing auxiliary processes, such as hosting web portals (providing space on the server) and programming. In addition, the prerequisites for appropriate outsourcing will only increase over time due to the increasing gap between the opportunities to implement and ensure e-government of public authorities in the regions and the European standards of public administration ownership.

Ключові слова: регіональне електронне врядування; аутсорсинг.

Keywords: regional e-government; outsourcing.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Електронне врядування в сучасних умовах є результативним засобом досягнення належності виконання органами публічної влади своїх функцій. Відповідна належність досягається завдяки прозорості, оперативності, автоматизації, руйнуванню просторових бар'єрів, можливості економії часу, звітування, зворотного зв'язку, виключення дублювання функцій та покращення інформаційного обміну. В багатьох розвинутих країнах світу внаслідок явних позитивних характеристик електронне врядування розвивається прискореними темпами. Однак воно має і зворотній бік – це об'єктивні витрати та суб'єктивні «бар'єри». До того ж, населення країни та її господарство має бути готовим «прийняти» електронне врядування, що ґрунтується на використанні високо-технологічних інформаційно-комунікаційних технологій. В свою чергу базою таких технологій є програмні та технічні засоби. Крім вартості та наявності таких елементів розглянутих технологій важливою проблемою в умовах України є також наявність ІТ-фахівців (програмістів та системних адміністраторів), що здатні обслуговувати та створювати ключові та допоміжні засоби Інтернет-взаємодії (портали, сайти, бази даних). Особливо гостро проблема впровадження електронного врядування існує в регіонах України, що зумовлює актуальність досліджень напрямів її вирішення. .

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом електронного врядування [1-9] таких вчених, як: О.Баранов, А.І. Семенченко, В.М. Дрешпак, А.В. Мезенцев, І.М. Колесніченко, І.П. Лопушинський, А.А. Барікова, Ж. Таланова - дозволяє визначити наявність глибоких напрацювань тематики. В результаті цих та інших досліджень визначено сутність електронного врядування та електронної демократії, переваги використання інформаційно-комунікаційних засобів в публічному управлінні. Ми спробуємо поглибити цей напрям і уточнити можливості та особливості використання аутсорсингу в електронному врядуванні на регіональному рівні.

Мета статті. Метою роботи є уточнення можливостей аутсорсингу в розвитку електронного врядування в регіонах України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність аутсорсингу є досить відомою як в науці, так і в практичній діяльності багатьох суб'єктів діяльності. Аутсорсинг – «передача організацією на підставі договору виконання певних видів або функцій діяльності іншій організації». Характерною рисою аутсорсингу є те, що він має не разовий характер, а довгостроковий [10].

Практика аутсорсингу є поширеною в бізнес-структурах – на промислових підприємствах та недержавних організаціях, де однією з цілей є отримання прибутку. Для регіональних органів публічної влади

застосування аутсорсингу управлінських процесів не є поширеним в сучасних умовах. Однак якщо для бізнес-структур використання аутсорсингу спрямовано на оптимізацію, в тому числі витрат, то для регіональних органів публічного управління аутсорсинг частини процесів є наслідком відставання компетенцій державних службовців та технічних можливостей від сучасних потреб спільноти. Таке відставання можливостей з одного боку, та вимушена необхідність їх реалізації, з іншого боку – робить аутсорсинг частини процесів в регіональному електронному врядуванні одночасно і змушеним явищем і засобом автоматизації. Швидке ускладнення зовнішнього середовища, поява необхідності виконання нових необхідних процесів, інтенсифікація науково-технічного прогресу – все це буде змушувати регіональні органи публічної влади вдаватися до аутсорсингу допоміжних процесів, щоб на достатньому рівні виконувати основні. Це стосується не тільки елементів електронного врядування, однак необхідність його інтенсивного впровадження в слід за багатьма країнами Європи, змушує ще раз переглянути можливості аутсорсингу в публічному управлінні.

Розглядаючи електронне врядування в якості інструменту досягнення належності публічного управління можна знайти однакові характеристики бізнес-структур, що націлені на якісне і оптимальне задоволення попиту споживачів, та органів публічної влади, зокрема і регіональних, що мають належно виконувати функції з публічного управління. Елементи ринкових умов, конкуренції, оптимізації – проникають і в регіональне публічне управління.

В умовах розвитку ринкових відносин, підвищення конкурентоспроможності територій та інформатизації суспільства перед органами публічної влади та місцевого самоврядування в частині зміни системи управління стоять ті ж цілі, які стоять перед приватною компанією: підвищення ефективності результатів діяльності за допомогою використання нових моделей управління. Для цього органи регіональної влади вдаються до методів, подібним з тими, які використовують комерційні організації.

У сучасній економіці аутсорсинг знаходить широке застосування, це стосується як малих і середніх, так і відносно великих підприємств. Аутсорсинг широко поширений в таких галузях, як інформаційні технології (особливо це стосується розробки програмного забезпечення і системного адміністрування інфраструктури та баз даних), бухгалтерський облік і розрахунок податків, юридичне забезпечення, маркетинг, управління логістичними процесами, забезпечення безпеки (в тому числі економічної та інформаційної), управління транспортом, його технічне обслуговування та ремонт (особливо це стосується повітряних і морських суден і залізничного транспорту).

Причинами аутсорсингу в загалі є наступні:

1. Стороння організація виконує певні функції (види діяльності) професійно, отже, і більш якісно. Такі види діяльності є для неї основними, на яких вона має глибоку спеціалізацію. Це може бути важливо навіть при відносній високій коштовності такого аутсорсингу, коли необхідно саме досягти професійності та якості виконання відповідних функцій.

2. Організація (установа), що звертається до сторонніх для передачі виконання певних функцій (видів діяльності) за договором взагалі може бути не в стані виконати такі функції. При чому важливість саме якісного їх виконання не є принциповою, однак важливим є факт їхнього виконання.

3. Стороння організація може виконувати певні функції (види діяльності) більш дешево за рахунок ефекту «масштабу виробництва» при великих обсягах виконання робіт, зменшення питомої ваги накладних витрат та втрат в розрахунку на умовну одиницю виконуваних робіт.

4. Внаслідок обмеженості штатного розпису орган публічної влади, особливо місцевого самоврядування на селі, може не мати посад програміста та системного адміністратора, а кошторисами може бути неможливо передбачити придбання власних серверів.

Розглядаючи проблеми впровадження елементів електронного врядування в регіонах України можна виділяти актуальність всіх причин аутсорсингу. Однак важливішими є останні дві: тобто коли в певному регіоні в сучасних умовах місцеві органи публічної влади не в стані його впровадити на достатньому рівні, та коли відповідний аутсорсинг забезпечує економію витрат.

В довгостроковій перспективі в якості важливої причини аутсорсингу елементів електронного врядування слід виділяти третю та першу. Однак перша причина з'явиться, коли така практика буде розпочата, тобто виникнуть централізовані суб'єкти, що спеціалізовано та професійно будуть надавати регіональним органам публічної влади послуги з програмування, системного адміністрування, хостінгу (надання послуг віртуального сервера). Таким суб'єктам буде легше, а відповідно, і дешевше надавати такі послуги, коли вони будуть містити стандартні, універсальні та поширені підходи для всіх регіонів країни.

В сучасних умовах потужні дата-центри є тільки в м.Київ. Можливо поява і в інших крупних містах країни. Орієнтація роботи структури, що на умовах аутсорсингу буде надавати регіонам послуги з впровадження елементів електронного врядування, на дата-центр в м.Київ дозволить регіональним органам публічної влади зменшити функції власних системних адміністраторів, оскільки місце роботи таких спеціалістів «прив'язано» до серверу. В такому разі функцію серверу буде виконувати єдиний дата-центр.

Використання одних самих програмних засобів та шаблонних підходів для більшості регіонів дозволить також знизити витрати на впровадження регіонального електронного врядування. До того ж, якщо обмежена група програмістів в центрі (м.Київ) на умовах аутсорсингу буде спеціалізовано обслуговувати регіональні органи публічної влади, це дозволить останнім виключити проблему пошуку таких програмістів та

забезпечення їх конкурентною заробітною платнею. Ефект «масштабу виробництва» дозволить і у випадку з програмістами досягти економії бюджетних коштів в розрахунку на умовну одиницю електронних послуг.

Аналіз перспективних напрямів аутсорсингу елементів електронного врядування дозволяє виділяти в якості доцільних функцій для передачі виконання на сторону наступні:

- 1) хостінг регіональних веб-порталів, що ґрунтується на використанні центрального дата-центру;
- 2) послуги програмного забезпечення та консультування, що ґрунтується на використанні стандартних та поширених підходах;
- 3) послуги системних адміністраторів при цьому будуть виключатися автоматично з перенесенням серверу на аутсорсинг.

Можливо, що елементи аутсорсингу при впровадженні електронного врядування в регіонах України будуть доцільними на початкових етапах, до того моменту, коли в регіонах не з'являться необхідні умови сучасного та повноцінного забезпечення електронного врядування. Однак якщо аутсорсинг запрацює спеціалізовано, професійно і економічно, то за рахунок того ж самого ефекту «масштабу виробництва» він залишиться економічно доцільним навіть за умов покращення матеріального стану в регіонах.

Рівень аутсорсингу елементів електронного врядування має бути таким, щоб адмініструвати регіональні веб-портали могли особи без наявності компетенцій програмістів та системних адміністраторів (звичайні середньостатистичні державні службовці), при цьому наявність в органі публічної влади серверів була би необов'язковою. Це актуально для тих органів публічної влади в регіонах, де кадрові зміни є частими, а власних коштів недостатньо для придбання потужних серверів. До того ж, чисельність населення, яка взаємодіє з такими органами відносно невелика.

В цілому річ йде про аутсорсинг допоміжних процесів, однак з якими регіональні органи публічної влади в сучасних умовах технічно і економічно не в змозі впоратися, а в майбутньому такий аутсорсинг може стати економічно доцільним. Тобто суб'єкти управління і центри прийняття рішень, рівно як і відповідальність, залишаються в регіонах в тих самих регіональних органах публічної влади. Управляти процесом регіонального електронного врядування мають ті особи, які в силу своїх посадових обов'язків виконують функції публічного управління. При цьому серверне, програмне та системне забезпечення веб-порталів органів публічної влади – це допоміжні, а не основні процеси. В публічному управлінні не можна передати на аутсорсинг основні процеси, отже як і відповідальність. Здійснюючи передачу на аутсорсинг допоміжних процесів завжди ставиться мета підвищення результативності виконання основних.

При наявних і очевидних перевагах аутсорсингу допоміжних процесів електронного врядування існує ризик втрати частини інформації, несанкціонованого доступу до баз даних. Нейтралізація цих ризиків можлива за умов виконання досліджуваних процесів державними структурами, що на умовах аутсорсингу візьмуть на себе такі процеси від регіональних органів публічної влади.

З економічної точки зору при застосуванні аутсорсингу елементів (допоміжних процесів) регіонального електронного врядування має знижуватися питомі витрати на умовну одиницю електронних послуг. Однак обрання такого показника в якості критерію результативності відповідного аутсорсингу можна забути про основне призначення електронного врядування – зробити публічне управління відкритим, прозорим, доступним. Доступним – тобто нейтралізувати раніше існуючі бар'єри. При збільшенні рівня доступності збільшується обсяг надання відповідних послуг, а, отже і мають зростати загальні витрати. Зростання загальних витрат на впровадження і інтенсифікацію регіонального електронного врядування є своєрідною платнею за зростання рівня демократичності, відкритості та взагалі «належності» публічного управління в країні. Тому використовувати підходи чисто економічної оптимізації в даному випадку є невиправданим.

Висновки. Забезпечення достатнього рівня регіонального електронного врядування в сучасних умовах є можливим, в тому числі, шляхом застосування механізму аутсорсингу допоміжних процесів, таких як: хостінг веб-порталів (надання місця на сервері) та програмування. До того ж, передумови для відповідного аутсорсингу з часом тільки зростуть внаслідок збільшення розриву між можливостями впровадження та забезпечення електронного врядування органів публічної влади в регіонах та європейськими стандартами належності публічного управління.

Література.

1. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017. Частина 7: Розвиток електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях / [С. А. Чукут]. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 72 с.
2. Баранов О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс] / О. Баранов // Дзеркало тижня. – 2002. – № 1 (376). – 5 – 18 січня. – Режим доступу : <http://www.zerkalonedeli.com>.
3. Мезенцев А.В. Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень, *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1 (48). С. 2 – 6.
4. Демідюкова О.М. Е-урядування в Україні: майбутнє чи реалії сьогодення?, *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2011. № 17(171). с. 21-27.
5. Колесніченко І. М. Розвиток електронного урядування в Україні: інституціональний аспект, *Бізнес-Інформ*. 2014. № 3. С.52-57.

6. Лопушинський І. П. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби / І. П. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – №2. – С. 194–198.
7. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування : [монографія]. К. : Юрінком Інтер, 2016. 135 с.
8. Таланова Ж. Глобалізація і стандартизація державного управління / Ж. Таланова // Зб. наук. пр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 1. – С. 4-11.
9. Барегамян С.Х., Карпі Ю.В. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні, *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. DOI: [10.32702/2307-2156-2019.11.30](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.11.30)
10. Аутсорсинг: [матеріал Вікіпедії] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D1%83%D1%82%D1%81%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%B3>

References.

1. Semenchenko, A. I. and Dreshpak, V. M. (2017), *Elektronne uryaduvannya ta elektronna demokratiya: navch. posib.: u 15 ch.. Chastyna 7: Rozvytok elektronnoho uryaduvannya na mistsevomu ta rehional'nomu rivnyakh* [E-governance and e-democracy: textbook. in 15 vol, vol. 7: Development of e-government at local and regional levels], *FOP Moskalenko O. M.* Kyiv, Ukraine.
2. Baranov, O. (2002), “E-government in Ukraine? It will! When?”, *Dzerkalo tyzhnya*, [Online], vol. 1 (376), available at: <http://www.zerkalonedeli.com> (Accessed 4 March 2020)
3. Mezentsev, A.V. (2015), “E-governance, e-democracy-approaches to definitions”, *Theory and practice of public administration*, vol. 1 (48), pp. 2 –
4. Demidukova, O. M. (2011), “E-governance in Ukraine: the future or the realities of the present?”, *Bulletin of the Volodymyr Dahl East Ukrainian National University*, vol. 17(171), pp. 21-27.
5. Kolesnichenko, I. M. (2014), “Development of e-government in Ukraine: institutional aspect”, *Biznes-Inform*, vol 3, pp.52-57.
6. Lopushynskyy, I. P. (2010), “Introduction of electronic management in the work of Executive authorities as a significant component of public service reform”, *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka*: collection of scientific papers of the Association of doctors of public administration, vol 2, pp. 194–198.
7. Barikova, A. A. (2016), *Elektronna derzhava: nova efektyvnist' uryaduvannya: monohrafiya* [E-government: New management efficiency: monograph], *Yurinkom Inter*, Kyiv, Ukraine.
8. Talanova, Z.H. (2002), “Globalization and standardization of public administration”, *Collection of scientific papers of the Ukrainian Academy of public administration under the President of Ukraine*, vol. 1, pp. 4-11.
9. Barehamyan, S.KH. and Karpi, YU.V. (2019), “E-government at the national, regional and local levels: current state and prospects of implementation in Ukraine”, *Public administration: improvement and development*, vol 11, available at:<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1522> (Accessed 4 March 2020). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.30
10. Wikipedia (2020), “Outsourcing”, available at: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D1%83%D1%82%D1%81%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%B3> (Accessed 4 March 2020).

Стаття надійшла до редакції 27.03.2020 р.