

## **ПРИВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Матюхіна Н.П., Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна

За останні десятиріччя питання щодо головних завдань та функцій органів державного управління, їх сучасного стану та шляхів подальшого розвитку неодноразово ставали предметом широкого розгляду та обговорення у суспільстві. При цьому по-різному оцінювалась як сама діяльність органів державного управління, так і довіра людей до них. В той же час, не зважаючи на протилежність існуючих поглядів, однозначно можна стверджувати, що у системі державного управління накопичилось багато проблем, які вимагають проведення системних і досить радикальних реформ. Однією з таких проблем, яка набуває особливої актуальності за сучасних умов, є пошук шляхів забезпечення зниження витрат на функціонування органів державної влади при збереженні високої якості їх роботи, послуг, що надаються населенню та іншим споживачам.

Як правило, коли мова заходить про реформування державного управління, часто-густо можна почути стандартний рецепт такої реформи – скорочення чисельності державних службовців, підвищення заробітної плати та посилення контролю. Але, чи дійсно це є достатнім і універсальним рецептом?

Для пошуку відповіді на це просте і одночасно надзвичайно складне питання безсумнівно важливим є дослідження вітчизняного досвіду модернізації державного управління. Але зараз хотілось би привернути увагу до досвіду інших країн, тих підходів та тенденцій, що накопичились у сфері державного управління, визначають значною мірою його сучасне обличчя. Передусім це стосується досвіду приватизації державних функцій, з-поміж яких особливо відзначимо функцію, пов'язану із наданням публічних послуг.

За висновками дослідників в управлінській практиці багатьох розвинутих країн світу суттєво зростає роль суб'єктів приватного права у реалізації функції з надання публічних послуг. Ця державна функція розподіляється на дві взаємопов'язані складові: безпосереднє надання публічних послуг передається суб'єктам приватного права, а правове регулювання та контроль зберігаються за державними органами.

Подібні процеси повільно, але все ж таки отримують розвиток і в Україні, навіть у тих сферах, які традиційно представляли собою монополію держави. Саме тому, питання, пов'язані із державним регулюванням цих процесів, їх організацією та правовим забезпеченням, мають непересічне значення для забезпечення дієвості державного управління в Україні, потребують спеціальних досліджень та обґрунтувань.

Як свідчить світова практика, для багатьох органів державної влади приватизація функцій стає одним із ключових способів підвищення ефективності діяльності. Використовуючи механізми приватизації, державні органи намагаються у першу чергу скоротити бюджетні витрати у сфері виконання державних функцій, оптимізувати чисельність державних службовців, сконцентрувати зусилля на основних напрямках діяльності, підвищити доступність, оперативність та якість послуг, вивільнити ресурси тощо.

Розробка та забезпечення вирішення проблеми приватизації функцій державних органів безпосередньо пов'язана із проблемою оптимізації їх функцій, що у свою чергу передбачає постійний аналіз функцій, виключення дублюючих та вивільнення від надмірних функцій, вдосконалення механізму реалізації функцій та інше. Щодо останньої складової, то одним із варіантів її забезпечення є передача окремих державних функцій на аутсорсинг (передача на довгостроковій основі окремих адміністративно-управлінських процесів зовнішнім постачальникам на конкурсній основі). Але у даному випадку орган державної влади, який виступає замовником, повинен чітко уявляти, що саме він передає на аутсорсинг і якої якості послугу хотів би отримати. Можна повною мірою погодитись із висновками дослідників проблем

аутсорсингу у державному секторі щодо основних умов успішного впровадження процедур аутсорсингу в діяльність органів державного управління. Назвемо декотрі з них: - проведення регулярного аналізу діяльності органів виконавчої влади з метою виявлення процесів та видів діяльності, які підлягають аутсорсингу, у тому числі проведення аналізу співвідношення витрат та можливої вигоди; - визначення функцій та видів діяльності, які за своєю природою є виключно державними і не підлягають аутсорсингу; - розвиток конкуренції на ринку послуг, що підлягають аутсорсингу; - проведення аудиту ефективності виконання укладених контрактів та деякі інші. Відмітимо також необхідність розробки методичної бази з реалізації аутсорсингу та оцінки якості послуг.

Експертами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) функції державних органів, які передаються на аутсорсинг, поділяються на три групи. Перша група – це забезпечувальні функції (прибирання приміщень, послуги з охорони тощо), які не відносяться до ключових напрямків діяльності органів влади. До другої групи відносяться забезпечувальні функції, які вимагають достатньо високої професійної кваліфікації виконавців. Це функції, які пов'язані із інформаційними технологіями, фінансами, управлінням персоналу, правовою підтримкою, операційні функції, пов'язані із документообігом та інші. Як стверджується, за останні 20 років аутсорсинг у державному секторі у країнах ОЕСР був пов'язаний передусім із аутсорсингом даної групи функцій. І третю групу функцій утворюють безпосередньо ключові функції органів державної влади. Але, що стосується цих функцій, відмітимо, що навіть у країнах-лідерах ОЕСР доцільність аутсорсингу ключових функцій є предметом активних дебатів політиків та експертів.

Аналіз досвіду зарубіжних країн свідчить про те, що розвиток приватизації державних функцій значною мірою пов'язаний із впровадженням концепції нового державного управління ("New Public Management"), відповідає всім його основним принципам: використання ринкових механізмів у державному управлінні, підвищення ефективності та

результативності органів влади, прозорість діяльності державних служб тощо. Основними лідерами у цьому напрямку є англосаксонські країни (Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія). Під їх впливом нове державне управління і принципи ринкової держави стали запроваджуватися й іншими індустріально розвиненими країнами. Пошлемося для прикладу на досвід Німеччини.

У німецькому адміністративному праві виділяють безпосереднє та опосередковане державне управління. При безпосередньому державному управлінні держава реалізує функції через державні органи. При опосередкованому державному управлінні функції держави здійснюються іншими суб'єктами: юридичними особами публічного права та суб'єктами приватного права. Опосередковане державне управління, яке здійснюється суб'єктами приватного права, визначається в адміністративному праві Німеччини терміном «приватизація», яке охоплює різні форми передачі реалізації державних функцій у приватноправову сферу. Виділяються три основні моделі приватизації. Зауважимо, що вони мають місце як у практиці державного управління Німеччини, так і інших країн. Це такі моделі: організаційна, функціональна (аутсорсинг) та матеріальна.

При організаційній приватизації суб'єкт публічного управління не звільняє себе від обов'язків виконання публічного завдання, але для її реалізації створює юридичну особу приватного права. Функціональна приватизація (аутсорсинг) використовується у зв'язку з тим, що держава не має певних ресурсів (або недостатні ресурси), які є у осіб приватного права. У даному випадку обсяг компетенції суб'єкта державного управління не змінюється, оскільки суб'єктам приватного права не передаються владні повноваження, вони виконують допоміжні функції. Відповідно суб'єкт державного управління продовжує нести відповідальність за реалізацію державних функцій. Матеріальна приватизація здійснюється у зв'язку із перевантаженням держави. Держава відмовляється від виконання певних завдань з передачею їх повністю у приватну сферу. Завданням держави у цьому випадку є здійснення державного регулювання. Дискусійним питанням

щодо цього виду приватизації є визначення допустимого обсягу збільшення або зменшення державних функцій.

Завершуючи короткий огляд окремих питань, пов'язаних з проблемою приватизації державних функцій, відзначимо, що ця проблема зазнає сьогодні все більш активного обговорення. Існуючий досвід активно вивчається та узагальнюється, уточнюється понятійний апарат, визначаються умови успішних зусиль у цьому напрямку, невирішені питання, обмеження та труднощі. Наводяться аргументи щодо доцільності та необхідності передачі державних функцій суб'єктам приватного права і поряд з цим не менш вагомі аргументи тих, хто не поділяє таку точку зору. Все це свідчить про складність та неоднозначність проблеми, що досліджується.

В той же час, характеризуючи поширення процесів приватизації у державному секторі, зарубіжними вченими звертається увага на те, що у 1980-х роках, коли тільки почалась ставитись проблема приватизації державних функцій та повільно набирати обертів її реалізація, відбулась «тиха революція» у сфері державного управління, а зараз вона вже має «гучний», помітний характер. Наголошується на тому, що на сучасному етапі ми вже маємо справу не із поодинокими випадками приватизації державних функцій у межах окремих країн, а із глобальною світовою тенденцією. Важливо також підкреслити, що держава не перетворюється у стороннього спостерігача щодо реалізацій функцій (надання послуг) суб'єктами приватного права. Саме держава несе відповідальність за якість послуг, що надаються. Це, у свою чергу, актуалізує проблему посилення регулюючої ролі держави, визначення та впровадження механізмів контролю за здійсненням видів діяльності, що передані для виконання недержавним суб'єктам, розробки стандартів послуг, критеріїв та методик відбору постачальників послуг та оцінки їх діяльності.