

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 9, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

*Л. М. Щербаківська,  
здобувач Академії муніципального управління*

## РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*L. M. Shcherbakovskaya,  
Researcher Academy of Municipal Management*

### DIFFERENTIATION OF FUNCTIONS OF STATE MANAGEMENT AND PUBLIC SERVICES IN THE ACTIVITIES OF THE EXECUTIVE BODIES

*Розглянуто розмежування функцій державного управління і надання державних послуг в діяльності органів виконавчої влади.*

*Проаналізовано розмежування функцій державної влади і надання державних послуг в умовах обмежених можливостей фінансування та низької ефективності діяльності органів виконавчої влади, недостатньо чіткої регламентації і порядку реалізації їх функцій. Визначено три аспекти такого розмежування: по-перше - розмежування господарських і владних функцій, по-друге - розмежування владних і інформаційних послуг, по-третє - розмежування інформаційних і інших ділових послуг. Поєднання владних і господарських функцій створює передумови для нерівних умов конкуренції між господарюючими суб'єктами, зловживань винятковим положенням.*

*Запропоновано принципи визначення суб'єктів надання послуг і вирішення питання про платність послуг. Можливість комерціалізації державних послуг визначається причиною звернення в державне агентство за відповідною послугою та характером подальшого використання результату державної послуги.*

*Considered the distinction between the functions of state management and public services in the activities of Executive bodies.*

*Analyzed the differentiation of functions of state authorities and public services with limited funding opportunities and low efficiency of activity of bodies of Executive power; not enough clear regulation and procedure for the implementation of their functions. Identified three aspects of this distinction: first is the distinction between economic and government functions, and secondly, the distinction between power and information services, thirdly, the distinction between information and other business services. The combination public administration and business functions creates prerequisites for unequal conditions of competition between economic entities, abuse of the exclusive position.*

*Proposed principles for defining the entities providing services and solutions to the question of charges. The possibility of commercialization of public services is determined by the reason for going to the state Agency for the relevant service and the nature of the use of the public services.*

**Ключові слова:** *Функції державного управління, державна послуга, органи виконавчої влади, суб'єкти надання послуг, комерціалізації державних послуг.*

**Keywords:** *Functions of public administration, public service Executive authorities, service providers, commercialization of public services.*

#### I. Вступ

Одна з фундаментальних проблем зміни ролі держави в ринковій економіці - це визначення того набору послуг, які повинні надаватися державою як безкоштовні для споживачів, виробництво яких фінансується виключно і безпосередньо за рахунок бюджету. Фактично йдеться про створення механізму, що «просіює», «сортує» послуги з існуючих інституціональних альтернатив.

Її рішення не має характеру «позачасового», єдиного для усіх історичних періодів. Річ у тому, що воно може бути здійснене на базі двох різних концепцій: по-перше, теоретичного підходу до держави як до організації, покликаної виконувати в суспільстві й економіці цілком певний, мінімальний набір функцій; по-друге, «конституційного» підходу, згідно якому зміст Конституції держави визначає відповідний набір послуг законодавчо, з обліком не лише згаданих вище теоретичних підстав, але і конкретно-історичних умов, традицій, очікувань населення, його готовності без опору зустріти ті або інші зміни в областях відповідальності держави.

В умовах обмежених можливостей фінансування за рахунок засобів державного бюджету діяльності органів виконавчої влади, недостатньо чіткої регламентації функцій і порядку їх реалізації органами виконавчої влади, а також низькій ефективності механізмів забезпечення дотримання існуючих правил, виникає проблема розмежування функцій державного управління і надання державних послуг, а також визначення умов виконання органами виконавчої влади функцій державного управління.

Теоретичні засади, історію розвитку, сутність і особливості державного управління розкрито в роботах В. Авер'янова, В. Бакуменко, В. Бодрова, В. Мельниченка, Н. Нижник, В. Цветкова тощо. Питання державних послуг розглядаються у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Александров, В. Гусев, С. Дубенко, С. Загороднюк, І. Коліушко, А. Ліпенцев, В. Мамонова, Н. Плахотнюк, І. Романків, О. Рогожин, В. Сороко, Н. Ходорівська та інші.

Основні роботи цих учених присвячені аналізу управлінських послуг у контексті проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ,

реформування державної служби, нормативно-правового забезпечення, підвищення якості та ефективності послуг, надання послуг в електронному вигляді тощо. Аналіз досліджень попередників дає змогу стверджувати, що проблема надання державних послуг в діяльності органів виконавчої влади залишається актуальною і потребує нових досліджень.

## II. Постановка завдання

Проаналізувати різні аспекти розмежування функцій державного управління і надання державних послуг. Запропонувати перелік принципів визначення суб'єктів надання послуг і вирішення питання про платність послуг.

## III. Результати

В основі більшості проблем у сфері державного управління, рішення яких пропонуються тими або іншими теоріями адміністративного реформування, лежить добре відома економістам проблема агентських стосунків (agency problem). Так називають неминучу розбіжність інтересів агента і принципала - особи, що доручила у своїх інтересах виконання яких-небудь функцій агентом. Агентські стосунки припускають дії агента на благо принципала, й виникаючий при цьому у агента конфлікт інтересів потребує спеціальних заходів по мінімізації [1].

Традиційна бюрократична система управління починає поступово замінюватися новою, в якій присутні елементи ринкових механізмів. Людина усе більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються агентами - державними установами і відомствами. У зв'язку з цим уся діяльність державних установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Джерелом успіху роботи державної установи стає виконання додаткових функцій і розвиток нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат.

Проблема агентських стосунків існує при будь-яких стосунках агентування, у бізнесі або в державному управлінні, але саме в державі вона ускладнюється цілим рядом специфічних обставин. Ця проблема виникає при будь-якій політичній системі.

По-перше, в стосунках з приводу державного управління, найчастіше зовсім не очевидно хто саме є принципалом для конкретного чиновника - його начальник або народ країни, або, припустимо, підприємці тієї галузі, яку повинен опікати міністерський чиновник, або громадянин, що «замовив» йому виконання «державної послуги». Така невизначеність робить негативний вплив на управління державою.

По-друге, ланцюжки агентування в державі досить довгі: народ вибирає своїх агентів (депутатів і президента), ті призначають або затверджують своїх агентів (уряд); яким підпорядковуються їх агенти - чиновники, і так далі.

По-третє, в державі, на відміну від бізнесу, немає, і не може бути, єдиного «показника ефективності», за допомогою якого можна оцінити, як працює цей агент - на благо принципала, чи ні. Також до обов'язків агентів-чиновників непридатні традиційні ринкові показники ефективності, адже держава повинна робити саме ту роботу, з якою начебто не справляється ринок.

Держава часто розглядається як безпосередній постачальник (виробник) або покупець громадських благ, що здійснює їх подальший розподіл між громадянами, що їх потребують. Проте участь держави в забезпеченні громадян громадськими благами не зводиться до безпосереднього виробництва останніх. Компенсація ринкового недовироблення громадських благ може здійснюватися також за допомогою дотацій з державного бюджету як споживачів, так і приватних виробників громадських благ. Питання про те, як саме повинна держава брати участь в компенсації провалів ринку у зв'язку із забезпеченням громадян громадськими благами, не повинне вирішуватися «автоматично» - шляхом передачі у ведення держави виробництва громадських благ. Це питання повинне вирішуватися спеціально, на базі конкретного економічного аналізу згаданих альтернативних способів виробництва громадських благ, з урахуванням існуючих технологій, відомих і доступних організаційних форм, традицій і інших чинників, що впливають на економічну і соціальну ефективність відповідного способу надання населенню конкретного громадського блага.

Функція державного управління, як діяльність, по ухваленню рішень відносно формування і використання громадських фінансів (державного бюджету) і виробленню законів й інших правил поведінки громадян і організацій є винятковою прерогативою держави, точніше, тих конкретних органів державної влади, склад, конкретні функції і права яких визначені Конституцією держави. Проте процес (технологія) виконання цієї базової діяльності цілком може включати етапи, які в принципі можуть здійснюватися поза органами державної влади. Наприклад, думки населення про пріоритети можуть представлятися в законодавчі органи через політичні партії, у тому числі і ті, які опозиційні владі і члени яких не входять в органи виконавчої влади. Інформаційне забезпечення тих або інших рішень може поповнюватися приватними особами (експертами) або недержавними дослідницькими організаціями.

Патерналістській державі, яка «опікає» усі сфери життя, немає місця в громадянському суспільстві, вона перетворюється в «службу», що виконує тільки необхідні і корисні для суспільства функції. У такому співвідношенні держави і суспільства саме громадянське суспільство повинне визначати, що являється для нього соціально значимим, що воно доручає державі, які функції на нього покладає. Тільки тоді «державні послуги» стануть дійсною системою стосунків осіб з державними структурами.

Коли стверджується, що державні послуги можуть робити тільки органи державної влади, то передбачається, що державна послуга є один з різновидів державної функції, а отже, є невід'ємною властивістю органів державної влади [2].

Проте функція, як поняття, є властивість класу елементів, що характеризує здатність продукувати деякі продукти. Функція органу державної влади є функція, присвоєна йому відповідно до нормативного правового акту, а тому може бути присвоєна і іншим суб'єктам, що ми і спостерігаємо насправді.

В зв'язку з цим, послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, якщо вони законодавчо встановлені, також можна віднести до державних послуг. Проте їх краще назвати законні послуги (обов'язкові для агентів послуги, такі, що надаються відповідно до закону).

Проблема розмежування функцій державної влади і надання державних послуг включає три аспекти.

По-перше, розмежування господарських і владних функцій. Поєднання владних і господарських функцій створює передумови для нерівних умов конкуренції між господарюючими суб'єктами, зловживань винятковим положенням, обумовленим володінням владних повноважень. Існуюча практика створює умови для створення бар'єрів входу на ринки, де орган з відповідними владними повноваженнями має свої інтереси як організація, що виконує господарські функції. В той же час поєднання функцій створює умови для перешкоди діяльності інших господарюючих суб'єктів, створення передумов для незаконних угод, дискримінуючи умови угод і кінець кінцем - неефективного розміщення ресурсів. Нерівні умови конкуренції багатьма аналітиками розглядаються як найважливіший чинник, що перешкоджає економічному зростанню в економіці. Поєднання владних і господарських функцій може здійснюватися не лише безпосередньо, але і опосередковано. У числі опосередкованих форм примус представником контролюючого державного органу до укладення оборудки з афілійованою структурою. Прикладом в цьому випадку може служити створення державних або муніципальних підприємств, діючих на товарних ринках і одержуючи конкурентні переваги із-за тісного зв'язку з органами державної влади і управління.

По-друге, розмежування владних й інформаційних послуг. Окрім здійснення функцій державного управління органи виконавчої влади надають послуги, зокрема, інформаційні. Надання таких послуг пов'язане з витратами. У зв'язку з цим виникає питання, про джерела покриття витрат. Одна з альтернатив бюджетному фінансуванню - продаж цих послуг населенню. Проте в цьому випадку виникає питання про запобігання діям, спрямованим на витягання ренти органом, що надає інформаційні послуги. Прикладом служить широко поширена практика продажу бланків, необхідних для отримання закордонного паспорта, респтрації приїжджих і тому подібне, комерційними організаціями, розташованими поряд з УВС, тоді як в самих УВС цих бланків, поширюваних безкоштовно, просто немає.

По-третє, розмежування інформаційних і інших ділових послуг. Надання органами державного управління платних інформаційних послуг населенню може бути виправдано тим, що ці органи спеціалізуються на зборі і обробці інформації, що призводить до нижчих витрат і економії для суспільства при такому способі задоволення приватних інформаційних потреб (наприклад, видача на платній основі різного роду експертних і інших висновків, необхідних для отримання ліцензій, сертифікатів, дозволів і інших документів, необхідних для здійснення господарської діяльності). Проте широко поширена практика надання державними органами послуг освітнього, експертного, сертифікаційного і тому подібного характеру, які відносяться до ділової інфраструктури і в розвинених ринкових економіках здійснюються приватними фірмами і їх асоціаціями, представляється дуже проблематичною з точки зору її теоретичної основи.

Зрозуміло, що різні види діяльності державних органів роблять різний по силі вплив на якість державного управління, проте нам важливо підкреслити тут,

що здійснення функцій державного управління в принципі може припускати і участь в цій діяльності недержавних організацій що більшою чи меншою мірою впливають на якість її здійснення.

Уявлення про процес здійснення функцій державного управління як про деякий технологічний процес, що складається з впорядкованої сукупності окремих дій, які можуть виконуватися різними суб'єктами (органами влади і уповноваженими організаціями), представляє ту методологічну основу, на якій можна з усією певністю виділити ті дії, котрі є невід'ємним атрибутом держави, складають суть державного управління. До них можна віднести безпосереднє ухвалення рішень в двох областях:

- по-перше, це рішення відносно формування і розподілу бюджетних ресурсів і іншого державного майна (наприклад, облік людських, матеріальних, грошових і інших засобів (ресурсів) для здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, створення органів управління, визначення їх функцій, підлеглості, прав і обов'язків, підбір і розставляння кадрів і так далі);

- по-друге, це рішення з приводу прийняття і забезпечення виконання законодавства громадянами і різними організаціями. Очевидно, що управлінські дії не можна зводити тільки до видання правових актів, хоча правові акти управління є основною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації завдань і функцій виконавчої влади. У багатьох випадках виконавчі органи окрім видання актів здійснюють багато дій іншого юридичного характеру. Так, наприклад, вони можуть дозволяти громадянам, громадським об'єднанням і іншим учасникам управлінських стосунків здійснення певних дій; як вже говорилося вище, здійснювати у встановлених законом випадках обов'язкову державну реєстрацію і ліцензування; видавати офіційні документи, наприклад, прав на водіння транспортних засобів і тому подібне.

Усі інші операції, що не є власне актами ухвалення вказаних рішень, можуть виконуватися суб'єктами, що не входять безпосередньо до складу органів державної влади і управління. Оскільки якість названих рішень залежить від якості виконання дій, саме вимога забезпечення якості має бути визначальною при виборі конкретного засобу їх виконання державною або недержавною організацією.

Важливою передумовою підвищення ефективності виконання функцій державного управління є їх операційний опис, що дозволяє чітко і однозначно ідентифікувати природу відповідної операції. На жаль, практично усі діючі нині Положення про міністерства і відомства не містять таких описів, що надає широкі можливості для довільного тлумачення конкретних дій які відносяться або не відносяться (залежно від інтересів тлумача в кожній конкретній ситуації) безпосередньо до здійснення державного управління. Адже саме операційний опис функції дає відносно надійні підстави для оцінки і планування витрат її здійснення, тобто для обґрунтування необхідного об'єму бюджетного фінансування державного відомства.

Вірно і зворотне твердження: органи державного управління при здійсненні своїх владних функцій можуть здійснювати і реально здійснюють види діяльності, що не є безпосередньо етапами здійснення функцій державного управління. Так, окремі види діяльності можуть здійснюватися не «сторонніми» організаціями, а підрозділами органів державної влади, тобто, в широкому сенсі - безпосередньо органами державного управління.

При досить дрібному розчленовуванні функцій державного управління недержавні організації і органи державного управління виявляються альтернативними (конкуруючими) суб'єктами, здатними з більшим або меншим успіхом реалізувати необхідні «підфункції».

Тому питання про те, хто саме (який тип організації) виконує ту або іншу конкретну роботу, з впорядкованої сукупності яких складається державна функція державного управління, виявляється позбавленим «автоматичної» відповіді. Отже, повинно йтися про вироблення і обґрунтування критеріїв розділення підфункцій державного управління на ті, які можуть бути передані недержавним організаціям, і ті, які не можуть бути передані.

Виходячи зі сформульованих вище положень, загальний принцип цієї області представляється цілком очевидним - можна передати іншим організаціям тільки ті операції в загальній технології здійснення функцій державного управління, при виконанні яких існує або може бути створений конкурентний ринок відповідної послуги.

В порядку розвитку і уточнення цього принципу слід зауважити, що передача деякої операції з ведення державного агентства тієї або іншої зовнішньої організації (приватному або державному підприємству) можливо також і у відсутності існуючого конкурентного ринку, але за обов'язкової умови одночасного прийняття комплексу заходів, стимулюючих виникнення такого ринку. Інакше при здійсненні певної функції державної влади виникне локальний абсолютний монополіст, здатний доволіно підвищити витрати виконання цієї функції і вивести їх далеко за межі суспільно оптимальних. Повний і вичерпний операційний опис виконуваних державними відомствами функцій є також надзвичайно важливим в тих випадках, коли деякий вид діяльності (послуг), функцій державного управління, що не входять прямо в технологію здійснення, визнається доцільним виконувати державному агентству за деяку пряму плату з боку споживача. Адже тільки за наявності такого опису, закріпленого в рішенні органу влади, що надає дозвіл або такого, що зобов'язує державне агентство надавати відповідну послугу, у суспільства з'являються гарантії того, що агентство не зможе доволіно розширити зміст цієї послуги, навіязавши споживачеві додаткові послуги, які здійснюються деякою афілійованою організацією.

Отже, випадок участі недержавних (чи державних, але не органами влади) організацій в здійсненні функцій державного управління регулюється цілком чіткими і ясними принципами.

Розглянемо протилежний випадок - участь владних органів в наданні приватних (індивідуалізованих) послуг окремим громадянам і організаціям. Здійснення державного управління саме по собі є найважливішою послугою, що надає держава як суспільству в цілому, так і окремим його складовим. Причому ця послуга є громадським благом, вона надається знеособлено усім суб'єктам суспільства так, що її споживання кожним окремим громадянином або організацією не пов'язане з прямою оплатою ними доступу до отримання такої послуги. Навпаки, приватні послуги, як і будь-які приватні блага, надаються конкретним суб'єктам у відповідь на заявлений ними попит, відповідно до їх бажань і потреб. Такі послуги можуть як надаватися, так і не надаватися. Оскільки надання кожної індивідуалізованої послуги вимагає витрат робочого часу конкретного службовця, що надає таку послугу, то подібні блага є також і конкурентними в споживанні, так що вони дійсно мають усі ознаки приватних благ.

Незважаючи на розуміння змісту функцій державного управління (наявність невід'ємних характеристик громадських благ) і наявність уявлень про державні послуги (нехай навіть у рамках різних підходів), а також аналітичного інструментарію, використовуваного у рамках нової інституціональної економічної теорії, проблема концептуального розмежування функцій державного управління і державних послуг зберігається. Очевидно, її рішення особливо важливе у зв'язку з наявністю цілком практичних питань відносно складу державних послуг і способів їх надання державними органами управління і їх установами.

Зокрема, дослідниками відзначається явна тенденція останніх років у багатьох країнах до комерціалізації процесів надання державних послуг. Підстави для цієї тенденції ними бачаться в тому, що введення конкуренції в процес надання державних послуг веде до поліпшення таких характеристик цього процесу, як підвищення ефективності і якості послуг, посилення орієнтації на споживача [3].

Проте комерціалізація державних послуг може також привести до того, що багатіші верстви населення стануть споживати відповідні послуги частіше і у більших об'ємах, чим бідніші, що, очевидно, вступає в протиріччя з принципом універсальності. В зв'язку з цим принципове значення набуває питання про спроможність бюджетного фінансування процесу надання державних послуг, оскільки комерціалізація їх надання часто виправдовується саме чинником. В сучасних умовах важливість цього чинника особливо підкреслюватиметься керівниками державних відомств, що активно практикують безпосередню комерціалізацію державних послуг, в результаті якої орган державного управління починає одночасно виконувати і комерційну діяльність.

Достатність або недостатність бюджетного фінансування для надання державних послуг багато в чому залежить від ефективності витрачання громадських ресурсів (бюджетних коштів) в міністерствах і відомствах, тобто від наявності або відсутності стимулів у відповідних працівників до ефективного використання ресурсів. Очевидно, що тут має місце типова проблема управління поведінкою виконавця (agency problem). Особливо якщо державні службовці, що надають державні послуги, орієнтуються не на витягання ренти, а на виконання своїх функцій.

В той же час, не можна не відмітити і той факт, що в існуючій літературі відсутня цілісна і детально розроблена теоретична концепція, що визначає необхідність і порядок розмежування комерціалізації функцій державного управління від надання платних державних послуг, а також для виявлення ситуацій, в яких державні послуги доцільно надавати як соціально значимі блага, тобто на безкоштовній або пільговій (неринковій) основі. Комерціалізація функцій державного

управління, або інакше кажучи, виконання відповідної діяльності за пряму оплату і в інтересах деякої приватної особи (групи осіб або організації) є не що інше, як одна з форм корупції.

На наш погляд, одним з шляхів вирішення цієї задачі, що базується на обкреслених вище положеннях, може бути варіант, пов'язаний з причиною звернення в державне агентство за відповідною послугою і характером подальшого використання результату державної послуги суб'єктом (громадянином або організацією), що отримав її.

Бажання і потреби громадян, що обумовлюють їх звернення до державної влади в цілях отримання від них приватних послуг, можуть бути або безпосередніми, або похідними від деякої іншої необхідності. У свою чергу, «початкова» необхідність може бути пов'язана з мотивом виробництва вартості або мати інші підстави.

Варіанти характеру подальшого використання можуть бути охарактеризовані як: безпосереднє (кінцеве) споживання; використання для подальшого кінцевого споживання; використання для подальшого виробництва вартості (продуктивне споживання); вимушене споживання, що обумовлюється необхідністю виконувати введені державою норми і правила.

Так, якщо громадянин звертається в державне статистичне агентство за даними, які він не може знайти в офіційно публікованих довідниках, причому ці дані він не збирається використати безпосередньо для яких-небудь комерційних цілей, то він керується безпосереднім споживчим інтересом.

Якщо громадянин звертається в ті ж агентства за даними, необхідними йому для підвищення свого доходу (неважливо, у формі заробітної плати або прибутку), він керується похідним інтересом, породженим його власною економічною діяльністю.

Якщо громадянин звертається в метеорологічне бюро внаслідок того, що без офіційної довідки з нього відносно середньорічних погодних умов в певній точці міста він не може відкрити в цій точці магазин або інше приватне підприємство, оскільки так визначено правилами, введеними державними або муніципальними органами влади, він керується похідною необхідністю, породженою діями держави.

Виходячи з введених розмежувань, коректним видається формулювання наступного принципу платності у сфері надання державних послуг :

- у разі добровільного звернення за державною послугою для цілей споживання або продуктивного використання, послугу доцільно надавати на платній основі із застосуванням ринкової ціни (якщо тільки відповідна послуга не визнається державою соціально значимою; в цьому випадку ціна має бути пільговою або взагалі бути відсутня);

- у разі вимушеного звернення послуга повинна надаватися на безкоштовній основі, або вважатися компонентом собівартості продукції, тобто відповідні витрати повинні відніматися з оподаткованої бази.

Введення платності в процес надання державних послуг, придбання яких є вимушеним для законослухняних громадян і організацій (неважливо, повною ринковою або пільговою), причому платності що не компенсується в подальшому процесі їх оподаткування, означає створення конкурентних переваг для порушників законів і правил, що суперечить принципам справедливості; штучних економічних і адміністративних бар'єрів для розвитку процесів створення вартості; введення виборчого податку на деякі категорії економічних агентів, які виявляються вимушеними двічі платити державі за виконувани функції державного управління.

Адже введення обов'язкових додаткових платежів у результаті впровадження державою правила означає, що це правило є (чи стає) елементом процесу здійснення функцій державного управління. Але за здійснення цієї функції державою суспільство вже заплатило у вигляді податків.

#### IV. Висновки

В умовах обмежених можливостей фінансування діяльності органів влади за рахунок засобів державного бюджету, а також низької ефективності організації недостатньо чіткої регламентації їх функцій і порядку реалізації - виникає проблема розмежування функцій державного управління і надання державних послуг, а також визначення умов виконання органами виконавчої влади функцій державного управління. Проблема розмежування функцій державної влади і надання державних послуг включає три аспекти: по-перше - розмежування господарських і владних функцій, по-друге - розмежування владних і інформаційних послуг, по-третє - розмежування інформаційних і інших ділових послуг.

Поєднання організаційних владних і господарських функцій створює передумови для нерівних умов конкуренції між господарюючими суб'єктами, зловживань винятковим положенням, обумовленим володінням владних повноважень. Існуюча практика створює умови для створення бар'єрів входу на ринки, де орган з відповідними владними повноваженнями має свої інтереси як організація, що виконує господарські функції. В той же час поєднання функцій створює умови для перешкоди діяльності інших господарюючих суб'єктів, створення передумов для незаконних угод, дискримінуючи умови угод і кінець кінцем - неефективного розміщення ресурсів.

Важливою передумовою підвищення ефективності виконання функцій державного управління є їх операційний опис, що дозволяє чітко і однозначно ідентифікувати природу відповідної операції. Саме операційний опис функції дає відносно надійні підстави для оцінки і планування витрат її здійснення, тобто для обґрунтування необхідного об'єму бюджетного фінансування державного відомства. При досить дрібному розчленуванні функції державного управління недержавні організації і органи державного управління виявляються альтернативними (конкуруючими) суб'єктами, здатними з більшим або меншим успіхом реалізувати необхідні «підфункції».

При вирішенні питання про те, хто саме (який тип організації) виконує ту або іншу конкретну роботу, з впорядкованої сукупності яких складається функція державного управління, повинно йтися про вироблення і обґрунтування критеріїв розділення підфункцій державного управління на ті, які можуть бути передані недержавним організаціям, і ті, які не можуть бути передані. Можна передати іншим організаціям тільки ті операції в загальній технології здійснення функцій державного управління, при виконанні яких існує або може бути створений конкурентний ринок відповідної послуги.

Одним з шляхів вирішення питання платності надання державних послуг може бути пов'язаний з причиною звернення в державне агентство за відповідною послугою і характером подальшого використання результату державної послуги суб'єктом (громадянином або організацією), що отримав її. Виходячи з введених розмежувань, коректним видається формулювання наступного принципу платності у сфері надання державних послуг: у разі добровільного звернення за державною послугою для цілей споживання або продуктивного використання, послугу доцільно надавати на платній основі із застосуванням ринкової ціни (якщо тільки відповідна послуга не визнається державою соціально значимою; в цьому випадку ціна має бути пільговою або взагалі бути відсутня); у разі вимушеного звернення послуга повинна надаватися на безкоштовній основі, або вважатися компонентом собівартості продукції, тобто відповідні витрати повинні відніматися з оподаткованої бази.

Дотримання сформульованих принципів визначення суб'єкта надання послуги і вирішення питання про платність послуги дає можливості швидкого і ефективного розвитку сфери надання державних послуг в цілому і організації процесів їх надання зокрема.

#### Література.

1. Бабінова О. Концептуально-технологічні проблеми взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування України з громадськістю/ Бабінова О. // Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та док./ наук. ред. М. Пухтинський. – К., 2005. – С. 321-329.
2. Александров В.Т., Гусев В.О. Послуги системи державного управління / В.Т. Александров, В.О. Гусев // Актуальні проблеми державного управління. – Х.: ХРІДУ НАДУ «Magistr», 2003. - №3. – С. 208-213.
3. Сороко В. М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія / В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин ; за наук. ред. канд. філос. наук Ю. А. Привалова. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 180 с.

#### References.

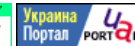
1. Babinova, O. (2005) "Conceptual and technological problems of interaction of bodies of state administration and local self-government of Ukraine public", *Problems*

*of transformation of the territorial organization of power: collection of materials and iPod* - К. - Р. 321-329.

2. Aleksandrov, V. T., Gusev, V. O. (2003) "Services public administration system", *Actual problems of public administration. Agricultural*, vol 3, P. 208-213.

3. Soroko, V.M. (2007) "The activities of public administration in providing services to Ukrainian society": monograph - К. : *publishing house of the national Academy of public administration*. - 180 pp.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"