

УДК 338.45.01

## МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА ТА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ

О. Длугопольський

Тернопільський національний економічний університет  
46000, м.Тернопіль, вул. Львівська, 11

*Розглянуто роль інститутів публічного сектора в реалізації державної політики в умовах становлення демократичного суспільства. Виокремлено базові вектори реформування державної політики України згідно світового досвіду трансформації публічного сектора та вимог демократії.*

*Ключові слова: державна політика, публічний сектор, державне управління, публічна послуга, електронний уряд.*

Розвиток демократичних суспільств кінця ХХ – початку ХХІ століття характеризується різкою зміною парадигм державного управління – більшість держав світу здійснюють поступовий, проте перманентний, перехід від культивування секретності даних в публічному секторі до відкритості і прозорості здійснення державної політики. Секретність довгий час була інструментом влади і слугувала цілям захисту від надмірної “допитливості” громадян і тримання їх у незнанні відносно планів уряду. Для захисту власних секретів уряду країн не лише намагались, щоб громадяни не довідались нічого від держави, але й прагнули того, щоб їх особисте і суспільне життя було прозорим для влади. Сьогодні в більшості країн світу ці цінності “помінялись місцями” [1]. Від влади вимагається прозорість і крок за кроком розвивається ідея про необхідність захисту недоторканості приватного життя.

Проблематика реалізації державної політики в умовах демократії розкрита в працях багатьох зарубіжних вчених (М.Говлет, Б.Гогвуд, А.Етціоні, Д.Кеттл, Г.Колбеч, Ч.Ліндблом, В.Парсонс, М.Рамеш, Г.Саймон) [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8], проте на сьогодні практично відсутні цілісні дослідження взаємозв'язку та взаємозалежності інститутів публічного сектора в контексті вироблення державної політики, а також специфіки здійснення державної політики в умовах становлення демократичних основ розвитку суспільства. Саме це й визначає актуальність дослідження щодо реформування державної політики та публічного сектора в контексті становлення демократії в Україні.

Згідно основних постулатів теорії публічного сектора та домінуючих концепцій державної політики, політика реалізується не лише органами державної влади, але й позавладними структурами. Наведені у табл. 1 дані засвідчують чітко виражену тенденцію до активізації ролі муніципального та суспільно-добровільного підсекторів з одночасним зменшенням ролі державного підсектора у складі публічного сектора економіки України. Ця тенденція є загальносвітовою і демонструє розвиток демократії та демократичних інститутів на теренах України. Так, зокрема, лише за період 2001-2007 рр. кількість суб'єктів підприємницької діяльності державної форми власності скоротилось з 9965 до 7359 (на 26%), а кількість державних установ і організацій зменшилась за період 2005-2007 рр. з 21462 до 17733 (на 17,4%). В той же час зросла кількість підприємств комунальної форми власності з 13713 у 2001 р. до 16755 у 2007 р. (на 22,2%) та підприємств об'єднання громадян (релігійні організації, профспілки) з 2355 у 2001 р. до 4510 у 2007 р. (на 91,5%), а також комунальних організацій з 51731 до 64252 за період 2005-2007 рр. (на 24,2%). Активно розвивається діяльність політичних партій (їх кількість за період 2001-2007 рр. зросла майже в 3 рази), громадських організацій (їх кількість за період 2001-2007 рр. зросла на 74%), релігійних організацій (їх кількість за період 2001-2007 рр. зросла на 61%), профспілок (їх кількість за період 2001-2007 рр. зросла на 58,3%) та благодійних організацій (їх кількість за період 2001-2007 рр. зросла у 2,3 рази).

Як демонструють дані табл. 2, в цілому рівень довіри населення до недержавних інститутів в більшості країн світу, за винятком Китаю, суттєво вищий, ніж до державних. Так, зокрема, в країнах Західної Європи і Північної Америки серед державних інститутів найвищий рівень довіри утримує поліція (72,4%), а недержавних – освіта (65,9%). У країнах Східної Європи, Індії, Бразилії та Японії найвищим ступенем довіри серед державних інститутів користуються органи правосуддя (46,0, 66,8, 54,7 та 76,1% відповідно), а недержавних – церква (70,9% у країнах Східної Європи, 78,9% – в Індії, 73,8% – у Бразилії) та преса (70,2% – у Японії). Стосовно України, на жаль, можна констатувати, що в громадян відчувається недовіра як до державних, так і до недержавних інституцій, адже найбільше українських громадян надають перевагу недовірі до всіх (41%).

Таблиця 1

## Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання

	2001	2003	2005	2007
Всього	834886	935578	1023396	1133200
у т.ч.:				
державне підприємство	9965	8469	7752	7359
казенне підприємство	49	49	50	50
комунальне підприємство	13713	15129	16460	16755
підприємство об'єднання громадян	2355	3676	4247	4510
приватне підприємство	192168	217780	237980	258536
колективне підприємство	40028	36134	32817	29330
іноземне підприємство	2446	2326	2317	2347
акціонерне товариство	34942	35016	34571	33084
товариство з обмеженою відповідальністю	221905	261212	302942	351750
товариство з додатковою відповідальністю	719	698	694	696
повне товариство	1997	1994	1988	1985
командитне товариство	799	727	694	696
кооператив	29892	31388	30229	31429
організація (установа, заклад)	69382	75652	83116	100083
з неї:				
- державна	-	-	21462	17733
- комунальна	-	-	51731	64252
політична партія	5477	9596	11408	15459
громадська організація	29083	36593	43152	50706
релігійна організація	12167	15099	17639	19706
профспілка	10965	13157	14192	17360
благодійна організація	4525	6968	8928	10319
об'єднання співвласників багатоквартирного будинку	-	-	3430	5295

Наведено за даними Державного комітету статистики України.

Таблиця 2

## Середні рівні довіри до публічних інститутів у 1999-2002 рр., % [9, с.18; 10, с.9]

	Країни Західної Європи і Північної Америки	Країни Східної Європи	Росія	Китай	Індія	Бразилія	Японія	Україна (2007)
Державні інститути								
Уряд	33,8	40,4	39,0	95,2	48,5	48,2	25,4	...
Парламент	30,8	34,0	33,0	90,2	41,6	33,3	29,7	...
Органи правосуддя	51,0	46,0	30,0	86,3	66,8	54,7	76,1	10,0
Поліція	72,4	42,1	31,0	71,3	34,0	44,9	48,1	5,0
Недержавні інститути								
Заклади освіти	65,9	54,6	68,3	91,2	72,6	...	48,0	15,0
Церква	49,3	70,9	51,0	4,5	78,9	73,8	9,0	14,0
Преса	33,7	44,7	46,0	64,6	72,6	61,0	70,2	14,0
Телебачення	33,9	50,4	...	71,2	51,9	57,1	65,1	14,0
Профспілки	35,0	31,3	24,0	43,0	35,9	53,9	33,3	8,0
Політичні партії	19,0	18,4	21,0	74,3	16,8	32,2	16,5	9,0
Великі компанії	52,0	39,0	26,0	42,3	32,2	66,9	24,3	4,0

Приймаючи до уваги багатосуб'єктність державної політики і складність відносин та комунікацій між суб'єктами, варто говорити також і про неоднозначність процесу її реалізації. Г. Колбеч пропонує концепцію "вертикального" та "горизонтального" вимірів політичного процесу [5, с.8-9]. Вертикальна складова процесу здійснення політики відбиває його ієрархічність – передачу розпоряджень від вищих керівних органів виконавцям та менеджерам нижчого рівня і контроль за їх виконанням. Горизонтальна складова державної політики акцент робить на зв'язках між інституційними суб'єктами, оскільки саме вони визначають набір можливих варіантів політики (саме горизонтальна складова здатна радикально вплинути на визначення

предмета політики). Наприклад, залежно від взаємодії між окремими учасниками політичного процесу, боротьба з алкоголізмом чи наркоманією може зосереджуватися на медичних проблемах (політика охорони здоров'я), а може на перше місце ставити злочини, скоєні в стані сп'яніння чи наркотичного отруєння (політика боротьби з порушенням громадського порядку). Зрозуміло, що комплекс заходів політики в кожному з цих випадків буде помітно відрізнятися від інших.

Присутність горизонтальної складової в політиці – урядових інституцій з різних сфер суспільного життя, груп незалежних експертів, громадських та міжнародних організацій, представників бізнесових кіл, цільових груп політики, ЗМІ тощо – дає змогу конкретизувати цілі політики, уточнити суть суспільної проблеми, яку необхідно вирішити, сформуванню комплекс методів управління, забезпечити адекватний моніторинг і оцінювання процесу здійснення політики. Як справедливо відмічає Г.Колбеч [5, с.9], розвиненість горизонтальної складової перетворює державну політику на публічну.

Демократичне суспільство стає усе більш вимогливим до влади, що змушує уряди орієнтувати свою діяльність на задоволення потреб та інтересів громадян через надання якісних публічних послуг. Запровадження інституту публічних послуг є основним способом реалізації державними службовцями завдань і функцій держави в межах своєї компетенції.

Категорія “публічні послуги” об'єднує поняття управлінської та адміністративної послуги [11, с.116]. Так, управлінська послуга є похідною змісту функціональної діяльності державного органу щодо вироблення й реалізації державної політики з регулювання певних секторів економіки чи соціально-економічного життя. Адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (зокрема, видача дозволів, сертифікатів, посвідчень, підготовка документів та довідок, проведення реєстрації актів громадянського стану тощо).

Сучасний стан надання публічних послуг в Україні характеризується багатьма вадами, зокрема, такими як [12]: існування необґрунтованих видів адміністративних послуг та “подрібнення” адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на фізичних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; неповна доступність інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі терміни надання окремих послуг; обмеженість днів і годин прийому громадян; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання фізичних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати так звані “добровільні внески”; відсутність механізмів для забезпечення неупередженого й об'єктивного розгляду скарг тощо.

Сучасна публічна влада повинна працювати як підприємство з надання відповідних послуг населенню, однак існуюча нормативно-правова база України, на жаль, не визначає державну службу як інститут надання послуг населенню. Як справедливо відзначає Ю.Шаров, така ситуація пояснюється давно сформованим в суспільстві стилем взаємовідносин влади і громадянина, в яких переважає стійке ставлення чиновника до людини як до залежного прохача, а не як до клієнта, неготовністю сприймати споживача послуг як рівноправного партнера, носія проблем, задля вирішення яких створена публічна установа [11, с.117]. За умов відсутності традицій демократичного державного управління, як, наприклад, у Великобританії, США, робота державних службовців в Україні орієнтована не на задоволення очікувань і запитів людей, а на формальне дотримання правил і норм, а деколи – зловживання ними.

Очікування громадян стосовно того, як вони мають отримати послуги і якої якості можна визначати через регламентацію процедури надання послуг – шляхом створення інституційного стандарту. В країнах Європи запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня. У 1987 р. Міжнародна організація із стандартизації (International Standardization Organization) затвердила стандарти ISO 9000, які вперше в світовій практиці встановили єдині вимоги до систем управління якістю організацій. У 2000 р. введено в дію ISO 9000-2000, що спираються на концепцію TQM і прийняті в Україні як національні у 2001 р. Принципи управління якістю за стандартами ISO 9000 наведені в додатку В. В Україні на сьогодні стандарти публічних послуг застосовуються лише в тих органах публічної влади, які запровадили системи управління якістю. Таких, на жаль, в країні налічується менше десяти [11].

Світова практика бере за основу оцінки якості думку безпосереднього споживача. В багатьох країнах запроваджено систему оцінювання роботи урядових органів, в т.ч. з надання адміністративних послуг, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Рекомендації щодо порядку надання адміністративної послуги визначають вимоги до неї, які оформлюються у так званий паспорт послуги, з яким вільно може ознайомитись споживач, що звернувся за відповідною послугою (табл. 3).

Таблиця 3

## Паспорт послуги

Реквізити	Вимоги до опису
Назва послуги	Повна назва послуги (наприклад, “реєстрація шлюбу”, “отримання ліцензії на здійснення освітньої діяльності”) з використанням лише тих понять і термінів, які далі пояснюються для потенційного споживача послуги
Базові поняття і терміни	Розкривається зміст базових понять і термінів мовним стилем, що є зрозумілим для споживача будь-якого ступеня освіченості
Сутність, призначення, зміст послуги	Розкривається для чого і у яких випадках надається послуга з використанням лише тих понять і термінів, які далі пояснюються для потенційного споживача послуги. Надаються відомості щодо наявності інформації про цю послугу (наприклад, адреса веб-сайту органу та назва розділу, де надано інформацію про послугу). Вказується мета послуги та її призначення, а також наводяться: вичерпний перелік випадків, згідно яких розпочинається надання послуги; обставини, які ведуть до відмови у наданні послуги; порядок надання послуги за наявності пільг
Законодавча і нормативно-правова база надання послуги	Наводяться вичерпні дані щодо нормативно-правових актів, на підставі яких надається послуга; нормативно-правових актів, відповідно до яких організується надання послуги, а також посилання на ці положення. Вказується в логічній послідовності перелік законів, постанов, указів, інструкцій, положень, якими користується державний орган для надання послуги
Виробник послуги	Указується підрозділ установи (конкретна особа), до сфери відповідальності якого відноситься надання даної послуги; підрозділи (особи), які через інформаційне забезпечення беруть участь у наданні послуги
Місце розташування основного виробника послуги	Назва підрозділу чи прізвище, ім'я, по-батькові особи, що надає послугу, місцезнаходження організації чи адреса за її межами
Необхідні документи для реалізації права споживача на отримання послуги	Указати, що вимагається від споживача для отримання послуги: документи, що засвідчують особу, реєстраційні документи у вигляді заяв, карток тощо, платіжні документи (оригінали чи їх копії). Зразки та бланки необхідних документів повинні додаватися до картки послуги
Можливі форми надання послуги та умови їх реалізації	Роз'яснюють можливості (або неможливість) отримання послуги без особистої присутності споживача (наприклад, по телефону, поштою, електронною поштою, з виїздом на місце проживання споживача) та умови дистанційного або виїзного надання послуги (пільговим категоріям громадян, хворим, інвалідам), а також вимоги додаткової оплати за надання послуги в різних ситуаціях
Плата за отримання послуги	Вказується з посиланням на відповідний документ розмір оплати або безоплатність послуги, місце оплати
Термін надання послуги	Вказується максимальний термін надання послуги або вирішення справи
Порядок надання послуги	Описуються укрупнені етапи надання послуги з термінами їх реалізації, задіяні підрозділи, відповідальні особи за здійснення етапів процесу у різних підрозділах. Опис процесу має надати споживачу можливість контролю його реалізації
Порядок оскарження у разі відмови у наданні послуги	Роз'яснюється до кого, у якій формі та в який термін звертатися в разі відмови від надання послуги
Порядок пред'явлення претензій в разі неякісного (неналежного) надання послуги	Роз'яснюється порядок подання скарги у разі неналежного (неякісного) надання послуги

Зважаючи на існуючий комплекс проблем в сфері функціонування публічного сектора та державного управління, пов'язаний з урядуванням, освітою, охороною здоров'я, довкіллям, соціальним захистом, обороною, актуалізується питання щодо реформування державної політики в Україні відповідно до світових моделей, які на практиці підтвердили свою життєздатність та ефективність. Практика розвинутих держав засвідчує, що уряди модернізують систему державного управління за двома моделями: вестмінстерською, яка отримала назву “новий державний менеджмент” і пов'язана зі скороченням сфери діяльності держави та заміною традиційної бюрократії механізмами ринкової конкуренції, наданням державним службовцям більшої свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей, прагненням скоротити обсяг державних функцій та встановленням способів найбільш ефективного виконання державою своєї управлінської ролі за принципом орієнтації на результати (характерна для Великобританії, Нової Зеландії), та американською, іншою назвою якої є “створення управління заново”, що зосереджує увагу на зміні поведінки бюрократів, зниженні вартості та підвищенні ефективності послуг, делегуванні повноважень більш низьким рівням управління, укладанні контрактів між державними та приватними підприємствами з встановленням партнерських відносин між ними (характерна для США, Канади).

Відомий американський фахівець з проблем державного управління *Дональд Кеттл* констатує [13], що з 1980-х рр. почався глобальний реформаторський рух в сфері державної політики (по новому визначається роль держави та її відносини з громадянами). Вчений виокремив декілька стратегічних напрямків таких реформ, що спрямовані, переважно, на заміну традиційних способів адміністрування, які базуються на авторитеті і правилах, на ринкові, що базуються на конкуренції. До таких стратегій відносяться: стратегія ефективності,

маркетизації, децентралізації, орієнтації на надання послуг, відділення політичної складової та відповідальності за результати (табл. 4).

Таблиця 4

**Стратегії реформування системи державного управління  
за Д.Ф.Кеттлом [14]**

Тип стратегії	Характеристика стратегії
1. Ефективність	Громадяни постійно вимагають скорочення податків, проте не знижують своїх вимог щодо послуг, які надаються урядом. Відповідно, уряди багатьох держав повинні відшукувати способи збільшення кількості послуг, які можна надавати за незмінних або, навіть, менших державних доходах
2. Маркетизація	Уряди намагаються впровадити стимули ринкового типу для викорінення недоліків, що властиві бюрократії (зміна рушійних стимулів державної політики через приватизацію державних підприємств чи опору на недержавних партнерів для надання необхідних послуг)
3. Орієнтація на надання послуг	Опитування громадської думки підтверджують, що довіра громадян до інститутів управління знижується, а урядові програми сприймаються як неефективні. Відповідно, уряди намагаються переглянути систему надання своїх послуг населенню (програми підготовки менеджерів, що зорієнтовані на споживача)
4. Децентралізація	Зміщення центру реалізації різних програм на більш низькі рівні управління
5. Відділення політичної складової	Уряди багатьох країн часто розділяють функції управління, відділяючи політичну функцію закупівель послуг від функції щодо їх безпосереднього надання
6. Відповідальність за результати	Заміна систем звітності на основі норм і правил, що розроблені зверху і спускаються вниз, системами, де успіх роботи адміністрацій оцінюється результатами для безпосереднього споживача державних послуг

Активне використання урядами багатьох держав таких стратегій, на наш погляд, пояснюється наступними факторами:

– по-перше, якщо перед урядами країн з трансформаційною економікою (в т.ч. Україною) постали завдання модернізації основних систем управління, створення демократичних соціальних інститутів, формування громадянського суспільства, то перед урядами розвинутих держав – проблеми відновлення довіри громадян до державних інститутів, пов'язані із зменшенням обсягів та якості наданих послуг, розширенням адміністративного апарату (політичний фактор);

– по-друге, уряди багатьох країн стають частиною глобальної економіки та глобальної політичної системи, в якій важливу роль відіграють також неурядові організації та міжнародні інституції, зокрема ООН, ЄБРР, Світовий банк, СОТ, МВФ. В той же час багато урядів передають частину повноважень на більш низький рівень управління. Отже, з'являється нова інституційна конструкція, в якій політична та розпорядницька влада все більше концентрується на наднаціональному та локальному рівнях (інституційний фактор);

– по-третє, практично усі країн вирішують питання, пов'язані з переходом від індустріального до інформаційного суспільства, отже, до реформування системи державного управління уряди “підштовхують” фактори фундаментальних змін в усіх сферах соціального життя у країнах Східної Європи та скорочення рівня життя в багатьох розвинутих країнах Західної Європи, зокрема в Італії, Німеччині, Франції (соціальний фактор);

– по-четверте, реформа державного управління в багатьох країнах запроваджена з метою забезпечення економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності на світових ринках (економічний фактор).

Сьогодні Україна здійснює модернізацію системи державного управління через запровадження демократичних стандартів щоденної професійної діяльності державних службовців щодо підготовки рішень та надання публічних послуг, введення обов'язкового курсу з основ демократичного врядування в початкову, середню та вищу освіту, організацію широких публічних консультацій з питань політики реформування із залученням представників політичних партій, міністерств, обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, навчальних закладів та громадських організацій. Велику допомогу в цьому процесі надає Євросоюз, зокрема, через спільне виконання проектів державними органами з України та ЄС (механізм Twinning).

Twinning (від англ. twin – близнюк, двійня) – ініціатива Європейської Комісії щодо співпраці державних установ країни-члена ЄС з відповідним органом виконавчої влади України. Реформування системи державного управління України за допомогою проекту Twinning та наближення до стандартів і норм ЄС повинне в перспективі забезпечити: посилення ефективності та дієвості системи державної влади; надання державними установами якісних послуг громадянам; покращення стандартів безпеки праці; впровадження системи страхування відповідальності та взаємного визнання професійної кваліфікації; координацію системи соціального захисту; адаптування національного законодавства до законодавства ЄС у сфері довкілля; встановлення тривалих і сталих контактів, обмін досвідом і передовими практиками тощо.

Актуальним питанням, яке сьогодні також відноситься до модернізації державної політики в Україні, є концепція електронного уряду (e-government), яка стосується взаємовідносин держави з суспільними

інститутами (зокрема, з бізнесом, громадянами) за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій. Фактично електронний уряд є державною мережевою інформаційною інфраструктурою, яка забезпечує суспільно оптимальну організацію всіх гілок та рівнів державної влади.

Реалізація цілей електронного уряду передбачає роботу за трьома напрямками [15]:

– G2G (government to government) – підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування через забезпечення сумісності стандартів збереження інформації і документообігу, підключення до комп'ютерних мереж, реалізацію галузевих програм інформатизації, створення міжвідомчих інформаційних систем та баз даних. Усе це призводить до скорочення витрат державного управління, підвищення можливостей координації дій органів державної влади при формуванні єдиного порядку збору, обробки, накопичення, збереження, пошуку та поширення інформації, зростання ефективності державного управління та місцевого самоврядування завдяки створенню принципово нових можливостей для моніторингу соціально-економічних процесів в економіці з прийняттям своєчасних законів з їх регулювання;

– G2B (government to business) – підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та комерційних організацій, формування умов, необхідних для розвитку механізму електронної торгівлі та прискореного розвитку конкурентоспроможного виробництва товарів і послуг в сфері інформаційних та комунікаційних технологій, вдосконалення управління постачанням продукції для державних потреб. Зокрема, мова йде про взаємовідносини держави і бізнесу в сфері оподаткування, оформлення митної документації, реєстрації та ліквідації юридичних осіб, видачі ліцензій та сертифікатів, підготовки та надання звітної документації через забезпечення сумісності стандартів обміну інформацією та принципів захисту інформації, використання електронного цифрового підпису, стимуляцію комерційних організацій до підвищення відкритості їх діяльності;

– G2C (government to citizen) – забезпечення прав громадян на вільний пошук, отримання, передачу, виробництво і поширення інформації із законопроектної діяльності, бюджетного процесу, управління державною власністю, конкурсним заміщенням вакантних посад; підвищення інформаційної відкритості органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посилення ефективності їх взаємодії з громадянами та контроль за якістю наданих їм послуг; забезпечення рівних можливостей “підключення” громадян до відкритих інформаційних систем.

Відповідно до світового досвіду функціонування e-government, найбільш “болючою” проблемою є захист персональних даних громадян. Звичайно, національне законодавство кожної країни вирішує цю проблему по-своєму, враховуючи як національні традиції, пов'язані з взаємовідносинами суспільства та влади, так і загальну підконтрольність виконавчої влади суспільству та необхідність додаткових специфічних законодавчих норм, спрямованих на державу. Однак, збір, обробка та використання персональних даних все таки повинні підпорядковуватись загальним законодавчим нормам, що “накладає” на дії інститутів публічної влади досить жорсткі обмеження. В табл. 5 наведені приклади деяких національних вимог до положень базового законодавства про персональні дані громадян.

Якщо державу в цілому розглядати як деяку корпорацію, “акціонерами” якої виступають усі члени суспільства, то інформація, яка є в розпорядженні органів влади усіх рівнів, повинна слугувати інтересам як усього суспільства, так і окремих його членів, отже, бути доступною. Якщо цю тезу можна вважати безумовною стосовно правової, комерційної, наукової та іншої неперсоніфікованої інформації, то у випадку з персональними даними, як вірно відзначає Ю.Травкін [16], право кожного громадянина на отримання інформації “зштовхується” з конституційним правом особи на захист своїх приватних інтересів, в т.ч. на захист своєї персональної інформації. Таке зштовхування інтересів вимагає, з одного боку, суворого контролю за обігом персональних даних в публічному секторі, а з іншого – чіткого регламентування інформації, яка заноситься у публічні реєстри персональних даних. “Публічність” в цьому випадку повинна трактуватись лише як публічність функцій, які виконують державні інститути, а не як загальнодоступність персональних даних, що знаходяться у публічних реєстрах, та необмежене використання цих даних [17].

Отже, для ефективного запровадження моделі електронного урядування в Україні, необхідне існування певних передумов інформаційного суспільства. На наш погляд, до таких передумов можна віднести:

а) організаційні передумови, що стосуються: проведення адміністративної реформи, організації внутрішніх перетворень в урядових структурах з врахуванням результатів аналізу та систематизації інформаційних відомостей та потоків; модернізації урядової системи документообігу за умови широкого використання комп'ютерної техніки; розробки регламенту взаємодії урядових структур з метою сумісного обслуговування населення та бізнес-структур; організації пунктів колективного доступу населення до системи урядових послуг в рамках *on-line*; створення умов для інтеграції системи електронного урядування та системи безготівкового обігу грошей;

**Обмеження, що накладаються на дії державних відомств  
щодо персональних даних [16]**

Вимоги базового законодавства щодо персональних даних	Особливості, пов'язані з державними відомствами
Відкритість політики	Гласність (широка публікація) правил, що визначають: - процедуру оповіщення суб'єкта даних, порядок ідентифікації суб'єкта даних, процедуру надання доступу, процедуру розгляду доповнень доданих за проханням суб'єкта даних, заходи безпеки при роботі з персональними даними (США); - перелік організацій, яким можуть бути делеговані права доступу, зміни, знищення чи заборони дій з персональними даними, процедури збору інформації (Іспанія).
Цілі	Державним відомствам заборонена робота з персональними даними, які не відповідають повноваженням цих відомств (США, Канада, Німеччина).
Адекватність, точність і повнота персональних даних	Вжиття заходів з виконання вимог перевірки на точність і релевантність до передачі даних третій стороні (США).
Час зберігання	Обов'язок державних відомств зберігати дані на строк, що визначається відповідними правилами, для доступу до них суб'єкта даних (Канада). Обов'язок державних відомств зберігати дані, які можуть бути опротестовані суб'єктом даних (Литва).
Доступ суб'єкта до своїх персональних даних та їх коригування	Оповіщення третіх осіб щодо корекції персональних даних (США, Канада, Литва, Німеччина). Приєднання до персональних даних повідомлення про корекцію даних, яка не відбулася, проте на це був здійснений запит (США, Канада, Німеччина). Вимога до третіх осіб щодо корекції персональних даних або приєднання повідомлення (Канада). Інформування суб'єкта персональних даних про відмову їх коригування (США).
Обмеження на використання та розкриття	Державне відомство може безумовно використовувати і розкривати персональну інформацію: - іншим відомствам чи державним посадовим особам для використання інформації в цілях правозастосування (в кримінальній та фінансовій сферах), а також для статистичних та архівних цілей (з виконанням певних вимог); - для використання у своїй діяльності, що визначена законами і правилами. Державне відомство може також у відповідності з встановленими правилами розкривати інформацію третім особам, якщо збір і обробка відбувалася в тому числі і з цими цілями (США, Канада, Німеччина).
Врахування розкриття (запиту) персональних даних	Відомства зобов'язані проводити суворий облік: - факту розкриття (США, Естонія), запиту (Литва) і використання самим відомством (Канада) персональної інформації; - дати розкриття (США, Естонія); - цілі розкриття (США, Канада, Естонія); - осіб, яким інформація була розголошена (США, Естонія); - способу передачі інформації (Естонія); - сутності розголошеної інформації (США).
Автоматизовані рішення	Державне відомство: - не може покладатися на результат автоматизованих дій поки не буде незалежним чином перевірена інформація чи підтверджена її точність (США), або якщо результати цих дій викликають сумніви (Нова Зеландія); - зобов'язане повідомити суб'єкта даних щодо проведеної перевірки і отриманих результатах (США); - у випадку результатів, що викликають сумніви, повідомити суб'єкта персональних даних і надати роз'яснення відносно процедури, що застосована (Нова Зеландія); - інформувати суб'єкта персональних даних про можливість опротестувати результати (США).
Процедури взаємного використання персональної інформації	Так звані "програми порівняння" персональних даних передбачають: - публічність "програм порівняння", тобто оповіщення суб'єкта даних (США, Нова Зеландія); - здійснення "програм порівняння" лише за наявності договірних відносин між відомствами (США); - наявність опису стандартів поведінки "програм порівняння" (Нова Зеландія); - наявність методик оцінки якості результатів, отриманих при виконанні "програм порівняння" (США, Нова Зеландія); - забезпечення цілісності даних і їх захисту в процесі проведення "програм порівняння" (США, Нова Зеландія); - знищення даних, що порівнюються (США, Нова Зеландія), а також недопустимість організації нових інформаційних баз на основі отриманих даних після завершення "програм порівняння" (Нова Зеландія).

б) правові передумови, що пов'язані зі: створенням нормативно-правової бази застосування інформаційно-комп'ютерних технологій; визначенням та закріпленням умов надання урядових послуг в режимі *on-line* та правового статусу електронним документам, електронному підпису, правового статусу умов захисту персональних даних та урядових інформаційних ресурсів; регламентацією та уніфікацією звернень, заяв, що використовуються в процесі надання урядових послуг в режимі *on-line*;

в) технологічні передумови, що стосуються створення і розвитку сучасної швидкої та загальнодоступної телекомунікаційної мережі; інформатизації усіх внутрішніх управлінських процесів в урядових структурах; створення інтегрованого інформаційно-телекомунікаційного середовища урядових структур; максимальної уніфікації інформаційних процесів та процедур; максимального використання наявних систем збирання, обробки та збереження накопичувачів інформації із забезпеченням їх безпеки;

г) кадрові передумови, які пов'язані зі створенням умов формування внутрішньої мотивації державних службовців для застосування комп'ютерно-інформаційних технологій у процесі обслуговування населення та бізнес-структур; підвищення комп'ютерної грамотності населення.

Не менш важливою проблемою у реформуванні державної політики є питання щодо зростання вимог суспільства до професіоналізму державної служби з одночасною необхідністю скорочення видатків державного бюджету. Так, наприклад, у Великобританії переважна більшість державних функцій передана у приватний сектор – до так званих “квазіурядових” організацій (*quasi non-governmental organizations*) [18, с.7], що співпрацюють з різноманітними міністерствами на підставі договорів. При цьому державна служба як така існує лише в апараті міністерств, тоді як у “квазіурядових” організаціях застосовується робота за контрактом, що суттєво економить бюджетні ресурси та сприяє покращенню якості послуг, які надаються такого типу установами.

На нинішньому етапі розвитку українського суспільства реформування державної служби проводиться як в напрямку підвищення вимог до якості послуг державних службовців, так і забезпечення відкритості органів влади для публічного контролю та підзвітності. Зокрема, за даними Головного управління державної служби України станом на 1.01.2008 р. проведено 308 публічних консультацій щодо стратегії подальшого розвитку державної служби, в яких взяло участь понад 12620 осіб, здійснено 214 інформаційних виходів у ЗМІ, проведено 11 прес-конференцій. Сьогодні виносяться на обговорення проекти Законів України “Про дисциплінарну відповідальність державного службовця України”, “Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави”, а також закон, яким буде визначено та описано поняття конфлікту інтересів у державній службі.

Загалом, крім вищенаведених векторів модернізації публічного сектора, на сьогодні активно розвиваються також зв'язки з громадськістю, впроваджується інструментарій державного та муніципального менеджменту в практику діяльності органів публічної влади, зростає роль суспільно-добровільного сектора у розв'язанні соціально-економічних проблем громадян тощо. Під впливом глобалізації національні уряди починають ухвалювати багато важливих рішень спільно з транснаціональними компаніями та іншими національними державами. Усе це свідчить про прогресуючий розвиток інститутів демократії в суспільстві (“влада – бізнес – громадяни”).

1. Coordination of Federal Information Policy // Paperwork Reduction Act.
2. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. – Львів: Кальварія, 2004. –264 с.
3. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. –К.: Основи, 2004.
4. Etzioni A. Mixed Scanning: a “Third” Approach to Decision Making // Public Administration Review. –1967. –№2. –р. 385-392.
5. Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Пер. з англ. –К.: КМ Академія, 2004.
6. Lindblom С.Е. The Intelligence of Democracy. –New-York: Free Press, 1965.
7. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / Пер. з англ. –К., 2006.
8. Simon H.A. Administrative Behavior. –London: MacMillan, 1957.
9. Ясин Е. Модернизация и общество // Вопросы экономики. –2007. –№5.
10. Рівень довіри // Тиждень. –2008. –№4(12). –с.9.
11. Муніципальний менеджмент: Навчальний посібник / За ред. Шарова Ю.П. –Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. –350 с.
12. Тимошук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. –К.: Факт, 2005. –88 с.
13. Kettl Donald F. Environmental Governance: A Report on the Next Generation of Environmental Policy. – Washington: Brookings Institution Press, 2001.
14. Kettl Donald F. The Global Public Management Revolution: a Report on the Transformation of Governance. – Washington: Brookings Institution Press, 2000. –88 p.
15. Политические коммуникации: Учебное пособие для студентов вузов / Под ред. Соловьева А.И. –М.: Аспект Пресс, 2004. –332 с.
16. <http://privacy.hro.org/persdata/travkin-sect.php>
17. Семенов А. Досвід зарубіжних країн щодо розробки та реалізації програм електронного урядування: уроки для України // Вісник НАДУ при Президентіві України. –2006. –№2. –с. 407-415.



18. Професійна державна служба: що зроблено і що далі? / Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2006 р. / За ред. Т.Мотренка. –К., 2007.

**THE MODERNIZATION OF PUBLIC SECTOR AND REFORMATION STATE POLICY IN CONDITION OF DEMOCRACY DEVELOPMENT**

**O. Dluhopolskyy**

*Ternopil national economic university  
46000, Ternopil, Lvivska street, 11*

The role of public sector institutions in a process of realization state policy is described in conditions of democracy development. The base vectors of state policy modernization in Ukraine are discussed according to the world experience of public sector transformation.

Key words: state policy, public sector, state management, public service, e-government.