

Інші форми. Останнім часом механізми ДПП стають усе більш різноманітними, перелік їх постійно розширюється, швидкісними темпами модернізуються і удосконалюються самі моделі ДПП. Так, наприклад, якщо концесійна угода спочатку передбачала тільки таку сферу застосування, як транспортна інфраструктура, то тепер ми можемо спостерігати її розвиток і в ЖКГ, кабельному телебаченні, телефонії, освіті, охороні здоров'я і в інших об'єктах соціальної сфери.

В цілому, аналізуючи суть ДПП, можна стверджувати, що його головною частиною є контракт між державою і інвестором, обов'язковою умовою якого стає розподіл ризиків проекту. Механізми ДПП є не стандартними юридичними формами, а відрізняються залежно від типу партнерства і специфіки галузі. Вони дозволяють зменшувати міру відмови в майбутньому від проекту, збільшують якість обслуговування, оптимізують користування ресурсами і здійснюють необхідну модернізацію об'єкта угоди.

Усі механізми ДПП вже достатньою мірою вивчені і врегульовані українським законодавством. Згаданих форм взаємодії цілком вистачає, щоб спробувати втілити їх в життя. У разі застосування на місцях цих розробок вони здатні дати поштовх економічному розвитку регіону.

Проте, якщо звернутися до зарубіжного досвіду, чи можна визначити, який з механізмів ДПП є прийнятнішим? Якщо подивитися на таку сферу, як водопостачання і очисні (каналізаційні) споруди, то можна побачити наступні підходи в різних країнах [5, с. 30]:

- публічне володіння і експлуатація – у багатьох країнах;
- публічне володіння і приватне управління – у Франції, зазвичай на 10–12 років;
- PFI— модель (приватна фінансова ініціатива) – в Туреччині і Китаї, наприклад, ВТО-контракти, коли плату приватному сектору здійснює не кінцевий споживач, а органи влади; ці кошти надалі йдуть на розвиток нових проектів по водопостачанню;
- концесії – поширені в країнах, що розвиваються: тут приватні інвестори будують нову систему, збирають плату за тарифом від користувачів (ціни можуть встановлюватися публічною владою або за концесійною угодою), переймають на себе ризики вимог, забезпечують відповідність води вимогам за якістю і доступністю; у кінці концесії об'єкт повертається публічному сектору;
- приватизація – в Англії державні водні споруди були передані регіональним водним компаніям, які володіють мережами водопостачання і мережами очисних споруд; проте публічний сектор, залучений до моніторингу надання послуг, фіксує максимальні ціни на воду, забезпечує наявність конкуренції у галузі водопостачання. Подібна система також існує в Чилі.

✎ Попри те, що впровадження механізмів ДПП в реальну практику йде край повільно, в недалекому майбутньому ми зможемо спостерігати результати цієї великомасштабної і, безумовно, потрібної роботи. На сьогодні в Україні механізми ДПП використовуються, як правило, в масштабних інвестиційних проектах. Доцільність розвитку ДПП в Україні визнана на державному рівні. Створюється необхідне інституціонально-правове середовище. Швидко зростає кількість проектів, пропонуваних до реалізації на основі ДПП, у тому числі і великих з великою тривалістю життєвого циклу. Успішне застосування ДПП є передумовою до процвітання і

швидкого розвитку соціально-економічної сфери України. Для досягнення цієї мети органам державної влади і представникам бізнес-структур необхідно консолідувати усі свої зусилля і накопичений потенціал, розробити таку модель взаємодії, за якої обидва боки змогли б безперебійно і плідно рухатися до загального результату, працювати погоджено в загальних інтересах, формуючи партнерські моделі взаємовідносин в різних сферах. Тут виключно важливо знайти саме свій інтерес, який потрібний для реалізації соціально значущих проектів. Державно-приватне партнерство – один з найбільш прийнятних варіантів взаємодії. У великих і невеликих містах України вже давно спостерігається значний інтерес до механізмів залучення в інфраструктуру таких необхідних інвестицій. Проекти ДПП можуть принести велику економічну і політичну користь.

Література.

1. Єрмілов С. Ф. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 4. – С. 25–29.
2. Кулик В. А. Розвиток державно-приватного партнерства (на прикладі авіатранспортної сфери) / В. А. Кулик, О. Й. Косарев, Н. О. Полянська // Вчені записки НАУ. Економічна теорія. – 2009. – С. 38–43.
3. Пантелеєнко В. М. Крупні інфраструктурні проекти 2009-2010 років на основі державно-приватного партнерства – як основа подолання кризи в будівельній галузі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.avbmv.com.ua/content/view/638/1>.
4. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Научно-технический сборник ХНАГХ «Коммунальное хозяйство городов». – № 87. – 2009. – С. 317–322.
5. Чередніченко Л. Перспективи України у запровадженні державно-приватного-партнерства в інфраструктурних проектах / Л. Чередніченко // Автошляховик України : наук.-вироб. журн. Державотрансдніпроєкт, Укравтодор. – № 2. – 2006. – С. 30–31.

УДК 351:172.2

Денис Левчишен

ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ ПРИНЦИПУ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті розглядаються методологічні проблеми визначення, обґрунтування та застосування принципу соціальної справедливості в державному управлінні. Розкривається зміст принципу соціальної справедливості у дзеркалі сутнісних характеристик принципів державного управління. Принцип соціальної справедливості розглядається як фактор забезпечення організованості процесу державного управління.

© Левчишен Д.І., 2012.

Ключові слова: принцип державного управління, принцип соціальної справедливості, механізм державного управління.

В процесі формування та функціонування механізму державного управління принципи виконують важливу методологічну функцію – служать відправною науковою позицією у дослідженні елементів державного управління, виявляють правові форми та способи їх взаємозв'язку, а також визначають напрямки його реформування та розвитку. Використання принципу соціальної справедливості у державному управлінні забезпечує динамічну стійкість соціальної системи, адже будь-який несправедливий устрій викликає соціальний протест та нерідко дестабілізує та призводить до розпаду соціальної системи. Сьогодні ситуація посилюється якісним зростанням інформаційного простору, який здатний за короткий період спровокувати і розвинути соціальний конфлікт до таких масштабів, коли його врегулювання буде неможливим без корінного реформування всієї системи. Саме тому необхідно, в першу чергу, розробити чіткі та зрозумілі категорії в рамках теорії державного управління. Наступним кроком могло б стати визначення критеріїв соціальної справедливості, яких має дотримуватися держава в процесі управління, що мало б велике значення не тільки для окремої країни, але й світу в цілому. Таким чином, реалізація принципу соціальної справедливості – це шлях збереження, держави і людства.

Принципи державного управління – фундаментальна основа теорії державного управління. Саме тому принципи державного управління займають значне місце у науковій літературі, однак залишаються найбільш складною категорією, яка має багато нез'ясованих сторін. Існує достатньо невирішених та суперечливих питань в проблемі принципів управління: про визначення категорії «принципи управління», системи та переліку принципів, сфери дії принципів та тощо. За словами Г. В. Атаманчука, «найменш розробленою є основна її частина – питання про поняття принципів управління, критерії їх формування, про їх систематизацію і т. д.» [2, с. 51].

На сьогодні питанням реалізації соціальної справедливості в процесі державного управління займаються наукові співробітники Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування в рамках наукових семінарів. Серед них, Т. Б. Бердникова, П. В. Кас'янов, Т. А. Чикаєва, Д. С. Чернавський, В. В. Циганов та ін.

Також слід відзначити наукові розробки таких українських дослідників, як О. О. Гернего, А. М. Гриненко, Н. І. Заїка, М. Н. Мінченко та інших.

Проте відзначимо, що комплексного підходу до реалізації та навіть визначення принципу соціальної справедливості у державному управлінні немає.

Метою статті є обґрунтування поняття принципу соціальної справедливості та визначення його ролі у механізмі державного управління.

Перш, ніж говорити про поняття принципу соціальної справедливості в державному управлінні, необхідно визначитися зі складовими цієї складної категорії. В першу чергу, потрібно чітко визначити, що таке принцип взагалі, а також яка його роль в процесі державного управління.

Відзначимо, що поняття «принцип» (лат. principium – основа) у філософії розуміється як вихідне положення теорії, що не потребує доказів (те ж, що й аксіома або постулат) та як внутрішнє переконання, незмінна

позиція або правило поведінки (те ж, що й максима або заповідь) [9, с. 346].

Велика радянська енциклопедія дає три визначення категорії «принцип»:

- основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації та ін.;
- внутрішнє переконання людини, що визначає її відношення до дійсності, норми поведінки та діяльності;
- основна особливість влаштування якого-небудь механізму, приладу.

Великий тлумачний словник сучасної української мови В. Т. Бусела визначає принцип з точки зору логіки як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, а також як особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [4, с. 941].

Прийнято вважати, що в теорії державного управління принцип відображає закономірності, відносини, сталі взаємозв'язки між окремими елементами управління [10, с. 164]. Принцип – це вихідна точка будь-якої системи, в тому числі й системи державного управління. Чітке уявлення про науково обґрунтовані принципи побудови, функціонування та розвитку механізму державного управління є важливою умовою його формування.

Термінологічні відмінності у визначенні принципів (вихідне положення, правило поведінки, наукове начало, основа системи) створюють певні труднощі, однак не несуть в собі значних протиріч, та відображають єдине по своїй природі поняття. Використання відмінної термінології обумовлено багатогранністю та складністю людської діяльності та носить природний характер. Тому в залежності від конкретного її різновиду важливим є використання тієї термінології, яка найбільшою мірою відповідає змісту діяльності. В одному випадку принципи виступають як концептуальні положення або наукові знання про порядок побудови та функціонування системи державного управління, процесу, в другому – як вихідне положення, правила поведінки суб'єкта державного управління, в третьому – як вимоги до порядку функціонування органу державного управління або посадовим особам.

Разом з тим, у сфері державно-управлінських відносин, у зв'язку з розрізненістю трактувань, принципам притаманні змістовні відмінності. Р. Р. Аліуллов вказує на «першочергову складність в розумінні принципів державного управління... у зв'язку з необхідністю розділення об'єктивних та суб'єктивних складових в їх змісті» [1, с. 119].

Як наслідок використання різних визначень принципів – широкий варіант трактувань їх розуміння в сфері управління. Так, З. П. Рум'янцева стверджує, що «принципи управління – це правила, які відображають вимоги до управління в певних умовах суспільного розвитку» [13, с. 12]. Г. І. Петров характеризує принципи управління «як такі, що базуються на пізнанні об'єктивних законів суспільного розвитку вихідні положення, якими керуються у своїй діяльності працівники органів соціального управління» [11, с. 45]. Н. І. Кузнецов називає принципами «керівні правила, положення, норми поведінки, якими керуються органи управління» [8, с. 56]. В. Г. Афанасьєв під принципами управління розуміє «основні правила діяльності органів, людей, покликаних здійснювати управління економічними та соціальними процесами» [3, с. 256]. На думку Ц. А. Ямпольської, «принципи управління – це об'єктивно обумовлені начала, відповідно до яких будується управління, на основі яких воно функціонує» [14, с. 5].

Оскільки існує суб'єктивний характер у визначеності принципів державного управління та з метою дотримання методологічної визначеності й вимог системного аналізу, на наш погляд, потрібно визначитися з їх характерними ознаками.

Принципи управління повинні мати певні ознаки, які, з одного боку, могли б характеризувати їх як центральні, основоположні поняття державного управління, а з іншого – дозволяли б відрізнити принципи від інших категорій державного управління.

З цієї точки зору принципам державного управління повинні бути притаманні наступні сутнісні ознаки:

- 1) об'єктивна обумовленість реальними потребами практики державного управління;
- 2) універсальність застосування;
- 3) загальнообов'язковість та нормативність;
- 4) системна залежність;
- 5) зручна (зрозуміла) форма вираження (формулювання) для практичного використання [1, с. 127].

Ці ознаки принципів державного управління необхідно враховувати як при вивченні окремих принципів, так і при дослідженні системи принципів управління.

За такого підходу до розуміння сутності принципів державного управління їх можна визначити як об'єктивно обумовлені, загальнообов'язкові, закріплені в юридичних актах правила і норми поведінки суб'єктів державного управління, відповідно до яких повинен формуватися та функціонувати механізм державного управління.

Розглядаючи принцип соціальної справедливості, на наш погляд, необхідно мати на увазі, що багато проблем, пов'язаних з дослідженням категорії «соціальна справедливість» в науці державне управління, виникають у зв'язку з сутнісною нерозрізненістю понять «ідея», «цінність», «принцип». Саме тому принцип соціальної справедливості часто розглядають з позицій його ціннісного змісту. Зауважимо також, що принцип соціальної справедливості процесу державного управління прямо не сформульований ані в міжнародних правових актах, ні в нормативних документах України. Тим не менш, ми можемо зустріти певні наукові спроби обґрунтування його як необхідного елемента в процесі державного управління. Зокрема, А. А. Шурус називає «реалізацію принципу соціальної справедливості як основи життєдіяльності суспільства» однією з вимог гуманістичного державного управління [5, с. 7].

Реалізація принципу соціальної справедливості повинна починатися з розуміння, усвідомлення та визнання його сутності, однак, саме це викликає незрозуміння як на побутовому, так і на науковому рівнях. Адже якщо соціальна справедливість проголошується головним пріоритетом державної політики [7] та принципом державно-управлінської діяльності, потрібен єдиний методологічний, аполітичний, сталий, правовий підхід до розуміння цього поняття. Це б дало змогу сформулювати прозору, зрозумілу, передбачувану, сталу державно-управлінську діяльність, яка б базувалася на цьому фундаментальному принципі. Таким чином, ми б позбавились певного рівня конфліктності, що виникає в сучасній державно-управлінській практиці, та надали б їй цілеспрямованості, організованості та результативності в реалізації цілей державного управління зокрема та суспільного розвитку загалом.

Важливим для нашого дослідження є визначення соціальної справедливості як «якісної світоглядної характеристики певних етичних засад суспільства, що має кількісні параметри, нормативи, дотримання яких

передбачає державний, суспільний, професійний, корпоративний та колективний контроль» [12, с. 17];

Розглянемо принцип соціальної справедливості через призму основних вимог до принципів державного управління.

1-2. Об'єктивна обумовленість реальними потребами практики державного управління та універсальність застосування. Існують відмінності суб'єктивного характеру у сприйнятті соціальної справедливості на рівні держави, бізнесу та особистості [12, с. 10]. Однак, діючи як принцип, вона передбачає оцінку співвідношення між нормативними вимогами та поведінкою суб'єктів державного управління, що дає можливість визначення відхилень від управлінських норм та в кінцевому рахунку основу для організованого державного управління (закріплення існуючого порядку надає державному управлінню необхідної ознаки передбачуваності). Так, наприклад, Т. В. Дильнова підкреслює глибокі онтологічні основи принципу соціальної справедливості, які кореняться в універсальних та всезагальних умовах буття людини та суспільства [6, с. 25].

3. Загальнообов'язковість та нормативність. З точки зору конкретної особи, соціальна справедливість регламентується звичаями, традиціями та правилами, тоді як, з позиції держави, забезпечується дотримання прийнятих міжнародних актів, Конституції, законів та регіональних нормативних актів, регламентів, стандартів.

4. Системна залежність. Слід враховувати взаємозв'язок з іншими принципами управління, їх доповнюваність та залежність один від одного. Особливо це помітно в організаційно-функціональній діяльності органу управління. Так, принцип соціальної справедливості переплітається з принципами законності, економічності управлінського процесу та раціональності апарату управління, балансу прав, обов'язків та відповідальності суб'єкта управління.

5. Зрозуміла форма вираження для практичного використання.

Виходячи з проміжних висновків та враховуючи специфіку державно-управлінської діяльності та категорії «соціальна справедливість», ми можемо визначити принцип соціальної справедливості в державному управлінні як правило та норму поведінки, які реалізуються в управлінській діяльності органів державної влади, із забезпечення та захисту прав й дотримання обов'язків кожної людини, надання вільного доступу до соціально-економічних благ, забезпечення соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством та здійснюються на основі вимірюваних психолого-етичних засад, що діють у конкретному суспільстві.

Таким чином, соціальна справедливість великою мірою визначається інституційним порядком органу державного управління, включаючи нормативно-правове та організаційно-функціональне забезпечення. Тому важливого значення в механізмі забезпечення принципу соціальної справедливості набувають процеси формування кадрової політики та адекватного закріплення в нормативних актах соціальних питань з урахуванням психолого-етичних особливостей держави та навіть регіону.

Наступним кроком повинна стати розробка критеріїв соціальної справедливості в державному управлінні, на основі аналізу яких можна буде дати оцінку якості державного управління з точки зору соціальної справедливості.

Література.

1. Алиуллов Р. Р. Механизм управления органами внутренних дел: Вопросы теории, методологии и прак-

тики: дис.... доктора юрид. наук: 12.00.11 / Алиуллов Рашид Рахимуллович. – М., 2004. – 450 с.

2. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. – М., 1975. – 239 с.

3. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – М., 1973. – 392 с.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [авт.-уклад. Бусел В. Т.]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.

5. Гуманизм и государственное управление: материалы научного семинара. Вып. 2 (23). – М.: Научный эксперт, 2009. – 96 с.

6. Дыльнова Т. В. Социальная справедливость как основа консолидации и развития современного российского общества: дис....доктора соц. наук: 22.00.04 / Татьяна Владимировна Дыльнова. – Саратов, 2005. – 341 с.

7. Звернення Президента України з нагоди Дня соціальної справедливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/23034.html>.

8. Кузнецов И. Н. Научные основы управления государством / И. Н. Кузнецов. – М., 1980. – с.

9. Новая философская энциклопедия: В 4 т. / [сост. Степин В. С., Гусейнов Г. Ю., Семигин Г. Ю.]. – М.: Мысль, 2001. – Т. 3. – 2001. – 692 с.

10. Организация социального управления (основные понятия и категории): словарь-справочник / [ред.-сост. Булыгин Ю. Е.]. – М.: Контур, 1999. – 256 с.

11. Петров Г. И. Основы советского социального управления / Г. И. Петров. – М., 1970. – 290 с.

12. Понятие и реализация социальной справедливости в современной государственной политике: материалы научного семинара. Вып. 9 (47). – М.: Научный эксперт, 2012. – 168 с.

13. Румянцева З. П. Общее управление организацией: принципы и процессы: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 3 / Румянцева З. П., Филинов Н. Б., Шрамченко Т. Б. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – 336 с.

14. Ямпольская Ц. А. О принципах государственного управления / Ц. А. Ямпольская // Советское государство. – 1967. – № 3. – С. 3–12.

Визначено коло пріоритетних проблем у сфері реалізації Карпатської конвенції. Обґрунтовано пріоритетні напрями реалізації Карпатської конвенції в Україні. Запропоновано ряд оригінальних практико-орієнтованих ідей щодо забезпечення виконання положень Карпатської конвенції в Україні, в тому числі щодо нормативно-правового супроводу реалізації Карпатської конвенції.

Ключові слова: Карпатська конвенція, природоохоронна діяльність, державне управління, механізми.

⇒ Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (далі – Карпатська конвенція) – це багатостороння угода, підписана між вісьмома державами карпатського регіону у травні 2003 року. Зазначений документ охоплює всі сфери людської діяльності в гірських регіонах, які потребують регулювання. Він містить окремі статті, в яких описується загальна політика та загальні пріоритети щодо вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем. З кожного пріоритетного напрямку розробляються спеціальні протоколи, у яких відображаються окремі проблеми та перспективи щодо їх вирішення у майбутньому.

В Україні виконуються офіційні процедури, необхідні для реалізації Карпатської конвенції. Прийнято Закон України «Про ратифікацію Карпатської конвенції» (№ 1672 від 7 квітня 2004 року), розроблено та затверджено Стратегію виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. Крім того, видано наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про створення Координаційної ради з виконання положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» (№ 535 від 31.12.04 р.), на місцевих рівнях системи державного управління розроблено й затверджено план дій із заходами, спрямованими на виконання Закону України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат», розроблено і надіслано до шести країн проект Протоколу до Конвенції «Про біологічне та ландшафтне різноманіття».

Уряд України прикладає значних зусиль на національному та міжнародному рівнях для того, щоб Карпатська конвенція була реалізована. У забезпеченні втілення засад сталого розвитку в життя Карпатського регіону значну зацікавленість проявляють обласні та районні органи влади, а також місцеві жителі.

Проте дотепер багато площень Карпатської конвенції залишаються нералізованими повною мірою.

⇒ Вітчизняними ученими В. Д. Солодким, Г. Д. Шутак, В. К. Сіваком досліджено актуальні питання збереження заповідної території Буковини, здійснено аналіз її сучасного стану та визначено перспективи розвитку природно-заповідного фонду, намічено нові підходи до формування екологічної мережі з урахуванням положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат [2].

⇒ Аналіз сучасного стану екомережі Чернівецької області здійснили В. Д. Солодкий, Г. Д. Шутак, В. К. Сівак, С. В. Робулець. Цими ж ученими висвітлено особливості її перспективного формування на базі Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат [3].

Увага вітчизняних вчених приділена дослідженню впливу імплементації Карпатської конвенції на формування якісного довкілля. Ними розглянуто критерії оцінки навколишнього середовища, визначено пріоритетні вимоги екологічної безпеки для здійснення державного екологічного контролю [4].

УДК 351.862:502

Володимир Луканюк

КАРПАТСЬКА КОНВЕНЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

Актуальність статті зумовлена необхідністю підвищення ефективності державного регулювання екологічною сферою в гірських регіонах України, зокрема шляхом забезпечення реалізації Карпатської конвенції, підписаної сімома країнами Карпатського регіону.

© Луканюк В.П., 2012.