

поза громадянами чи "потоїбична" інстанція, а те, що тільки з них і може існувати. Вірно і те, що державі і тільки їй одній належить меч як символ земної влади, монополія на владу, як умова здійснення справедливих принципів співжиття, мусить перебувати в руках держави.

Сумнівне, однак, те, що держава мусить володіти і владою в релігійній сфері (яка символізується жезлом), бо це суперечило б одному з дистрибутивно корисних обмежень свободи - свободі совісті. Сумнів викликає і корона, оскільки вона надає державі такого високого статусу, який навряд чи сумісний з умовами її субсидіарної легітимації. Але найбільш головне заперечення стосується не цих речей, а тієї обставини, що держава представлена виключно через знаки влади. Хоча субсидіарна легітимація і передбачає, що меч належить державі по праву (бо сама держава має монополію на позитивацію і виконання правових принципів), однак держава володіє мечем не як суверен, не заради самої себе, а заради справедливих обмежень свободи.

З точки зору субсидіарної легітимації державі невірним є також образ "приборканого Левіафана", який політичний лібералізм протиставляє державному абсолютизму. Цей образ виходить з уявлення з самого початку дикої влади, яка потребує приборкання. Однак з точки зору субсидіарної легітимації, легітимними не є ні дика, ні приборкана державна влада. На місце Левіафана, який несе символ держави, приходить Юстиція, меч якої як символ владарювання мусить співпадати з законами справедливості - зав'язаними очима, тереза-

ми - і, який, більше того, мусить стояти на службі справедливості, бо вірити у можливість справедливості без влади, яка забезпечує її існування, означало б вдатися до пустих гадок, а захист ідеї державності без справедливості був би рівнозначний цинічний апології голої влади [1, с.274-276]

Підсумовуючи, важливо наголосити, що за О. Хеффе, легітимною, а відтак і правовою, є не будь-яка держава, а лише держава справедлива. Німецький правник вживає поняття "політична справедливість" і зазначає, що під ним розуміється моральність права і держави, тобто держава і право розглядаються під кутом зору моралі [1, с.9, 13, 14, 19]. Це означає, що держава і право мають ґрунтуватися на справедливості і знаходити в ній своє виправдання. Окрім обґрунтування або виправдання держави і права сучасна західна теорія легітимації висуває й вимогу їх обмеження. Цим самим здійснений аналіз договірної теорії держави і права О. Хеффе має важливе теоретичне значення й для порівняльних досліджень у сфері сучасного українського права

ЛІТЕРАТУРА

Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основположения критической философии права и государства. -М.: Гнозис, 1994

Надійшла до редколегії 25.12.2002

КОРЧЕВНАЯ Л.О. ДОГОВОРНАЯ ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА О ХЕФФЕ

Рассматриваются истоки, сущность и методологическое значение современной договорной теории государства и права.

KORCHEVNAYA L.A. CONTRACTUAL THEORY OF STATE AND LAW O. HEFFE

The sources, essence and methodological value of modern contractual theory of state and law are esteemed.

УДК 321 02-055.2(477)

К.Б. ЛЕВЧЕНКО, канд. філос. наук, доц.

Міжнародний жіночий правозахисний центр «На Страда-Україна»

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ ТА ФОРМ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СТОСОВНО ЖІНОК В УКРАЇНІ

Розглянуті особливості, завдання, принципи, значимість, форми і методи проведення державної політики стосовно сім'ї та жінок в Україні.

Важливість формування та проведення сучасної цивілізованої політики української держави щодо сім'ї та жінок задекларована у багатьох документах, зокрема, Декларації про загальні засади державної політики в Україні стосовно сім'ї та жінок [1], Основних напрямках соціальної політики в Україні на

2001-2004 роки та інших. Мета цієї статті - виявити та проаналізувати найбільш ефективні методи та форми управління у сфері розвитку та впровадження державної політики стосовно сім'ї та жінок в Україні, використовуючи як національний досвід України, так і інших країн, а також положення між-

народних документів з прав жінок, зокрема, Конвенції ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок".

Зміни в організаційно-правовому статусі суб'єктів управління, а також зв'язків між ними, що пов'язані як із закономірностями розбудови незалежної держави, так і нестабільністю цього розвитку, складнощами адміністративно-правової реформи, значно актуалізують вивчення методів і форм державного управління та пошук шляхів підвищення їх ефективності. У той же час, ця проблема є досить новою у правовій думці в силу недавньої легітимації самого поняття "політика стосовно жінок". Фактично, як напрямок цілеспрямованої діяльності держави, вона формується після отримання Україною незалежності. Протягом всього цього періоду відбувається процес законодавчого, адміністративно-правового та інституціонального забезпечення діяльності держави та громадянського суспільства у цій галузі.

У сфері жіночої політики керуючий вплив держави грає вирішальну роль. Без сумніву, значна роль в цьому належить також громадським організаціям і науковим установам, але без державного втручання розвиток і досягнення тут неможливі. На головну вирішальну роль держави у цьому процесі безпосередньо вказують міжнародні документи, які формулюють основні стандарти прав жінок і рівності статей у суспільстві.

Соціальна сфера, на відміну від економічної, потребує активного втручання держави для забезпечення гарантій різним категоріям населення. Не випадково проект Закону щодо рівноправності жінок та чоловіків, який поданий на розгляд Верховної Ради України, має назву "Про державні гарантії рівних прав та можливостей чоловіків та жінок" [2]¹. Сама назва підкреслює, що тільки правового регулювання у цій сфері недостатньо, оскільки закріплені в Конституції України та інших законах норми щодо рівності статей в суспільстві не спрацьовують автоматично, без зусиль державних органів. Основним суб'єктом розробки та впровадження цієї політики є Державний комітет України у справах сім'ї та молоді (в 1996-1999 рр. – Міністерство у справах сім'ї та молоді України, в 2000-2001 роках Державний комітет молодіжної політики, спорту та туризму України), але до цього процесу залучені також інші

міністерства та відомства, державні і наукові установи України.

Загальні основи формування жіночої політики в Україні закладає Декларація про загальні засади державної політики стосовно сім'ї та жінок, розглядаючи політику у цій сфері як один із пріоритетних напрямів діяльності всіх державних структур. Так, у Декларації, насамперед, передбачається розробка та вдосконалення законодавства з питань становища сім'ї та жінок, включення жінок в усі процеси розвитку сучасного суспільства, залучення їх до розробки і прийняття економічних, політичних, соціальних і правових рішень на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування, підвищення ролі жінки у розвитку суспільства.

Принципами, на яких будується державна політика стосовно сім'ї та жінок в Україні, є: реалізація рівних прав і можливостей жінок та чоловіків відповідно до основних прав і свобод людини, ліквідація всіх форм дискримінації щодо жінок, забезпечення з боку держави можливості жінкам поєднувати професійні та сімейні обов'язки, додержання законодавства України та норм міжнародного права стосовно сім'ї та жінок, підтримка діяльності жіночих громадських організацій та інші [1].

Важливість дослідження методів і форм управління полягає також у тому, що саме завдяки ним держава вирішує поставлені завдання у конкретній сфері управлінської діяльності. Такими завданнями державної політики в Україні стосовно сім'ї та жінок визначені: розробка та удосконалення законодавства щодо сім'ї та жінок відповідно міжнародним правовим нормам; забезпечення необхідних умов і гарантій дотримання законодавства щодо сім'ї і жінок; створення матеріальної та соціально-економічної бази для зміцнення сім'ї і поліпшення становища жінок; посилення ролі жінки у національно-культурному, духовному розвитку суспільства, у процесі державотворення та соціально-економічного розвитку; забезпечення необхідних умов для реалізації жінками їх соціальних, економічних, духовних і політичних прав та свобод; захист материнства та дитинства; здійснення моніторингу та поліпшення становища сімей та жінок в усіх регіонах України; сприяння діяльності соціальних інститутів, громадських організацій та благодійних фондів, які займаються проблемами сім'ї та жінок.

Завдання та принципи державної політики України стосовно сім'ї та жінок є комплексними та багатоаспектними, і включають до себе діяльність у різних сферах суспільного життя (економічній, політичній, духовній, законодавчій охорони здоров'я, освіти, науки тощо). Їх досягнення потребує використання різних методів і форм управління як засобів цілеспрямованого керуючого впливу. Тому особливо зростає важливість всебічного дослідження

¹ Неодноразово вносився на розгляд Верховної Ради України. Депутатом Ковалко М.П. 22.10.99 № 4128 (сектор реєстрації законопроектів); в травні 2001 року він після певних змін та доповнень, в тому числі в назві Закону подавався групою народних депутатів України (Ковалко М.П., Осташ І.І., Ромовська З.В., Самойлик К.С.) як проєкт Закону України "Про державні гарантії рівних прав та можливостей чоловіків і жінок".

методів і форм державного управління. При цьому необхідно враховувати не тільки їх фактичне різноманіття, але й існування різноманітних способів їх класифікації. Ю. Козлов, Л. Коваль виділяють економічні (непрямого керівного впливу) та позаекономічні (адміністративні, прямого керівного впливу) методи, А. Лунев - економічні, морально-політичні, організаційні та адміністративно-правові, Г. Атаманчук - морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні та адміністративні, В. Колпаков - переконання, заохочення та примус [3, с.187]. У межах статті погодимось з найбільш розповсюдженим поділом методів управління на адміністративні, економічні та соціально-психологічні [4, с.320]. Використання ж яких методів є найбільш ефективним для здійснення завдань, перелічених у Декларації про основні засади державної політики стосовно сім'ї та жінок в Україні? Які шляхи їх вдосконалення?

Як відомо, адміністративні методи – це “засоби впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з боку органів управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування. Це односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління” [3, с.188]. При використанні адміністративних методів, які реалізуються через розробку наказів про виконання чи здійснення певних заходів, опису повноважень органів управління нижчого рівня та фахівців, які в них працюють, проявляється природа державного управління, яка характеризується відносинами влади та підлеглості. Прикладами можуть бути накази “Про організацію виконання Указу Президента України від 23 червня 2001 року № 467/2001 “Про додаткові заходи щодо вдосконалення соціальної роботи з дітьми, молоддю та сім'ями” (№ 2357 від 07.08.2001 р.) або Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання Державного комітету у справах сім'ї та молоді” (від 13 грудня 2000 року № 1684), в якій, зокрема, йдеться про прийняття пропозиції Державного комітету у справах сім'ї та молоді щодо віднесення Державного центру соціальних служб для молоді, Державного інституту проблем сім'ї та молоді та деяких інших організацій та установ до сфери управління Комітету [5, с.401-402]. Взагалі, використання виключно адміністративних методів нерідко піддається об'єктивній критиці за їх формальність та високий ступінь бюрократизму. Крім того, їх застосування у сфері жіночої політики обмежується тим, що суб'єктами державної політики стосовно сім'ї та жінок в Україні є також неурядові громадські організації, які вступають в активний процес взаємодії з органами державної влади різних рівнів для вирі-

шення важливих соціальних завдань, як незалежні і не підпорядковані жодному органу державної влади.

Саме у взаємодії державних органів влади та неурядових організацій важливу роль відіграють моральні та політичні методи управління; виникає також необхідність запровадження економічних методів управління. Рух відбувається від “управління” як одностороннього процесу, який побудований по вертикалі, до “взаємодії” як двостороннього процесу впливу та координації діяльності державних органів та недержавних організацій. Саме тому в міжнародних документах щодо розвитку жіночої та гендерної політики частіше використовується поняття не “управління”, а “механізм”, в якому закладено принцип взаємодії, а вже в механізмі вирішальну роль грають не адміністративні методи, а соціально-психологічні, чи, знов таки, за іншою термінологією, переконання та заохочення, які становлять основу функціонування апарату державного управління. “Гарантією правильного поєднання методів переконання, заохочення й примусу є визнання головної ролі методів переконання і заохочення як методів психологічного впливу на свідомість, а через неї - і на поведінку людей” [4, с.191].

Вивчення та аналіз діяльності Державного комітету України у справах сім'ї та молоді дає можливість конкретизувати та узагальнити методи переконання та заохочення, які використовуються в його діяльності: правове пропагування, прояснення сутності міжнародних документів, законів, політики держави у сфері дотримання рівних прав та можливостей жінок та чоловіків; інформування громадськості про стан справ у сфері дотримання прав жінок і формування політики; стимулювання ініціативи неурядових організацій, громадськості, взаємодії з “третьим сектором” у впровадженні конкретних програм і формуванні політики; вивчення та поширення сучасних ефективних соціальних технологій у цій сфері. При зростанні ролі та застосуванні методів переконання та заохочення зменшується сфера впливу адміністративних методів управління, але останні не усуваються повністю. Вважаємо, що основним шляхом підвищення ефективності управління є створення системи оптимального поєднання адміністративних і соціально-психологічних методів впливу: використання перших в якості важливих інструментів виконавчої дисципліни та другої групи як умови підвищення кваліфікації державних службовців.

Застосування тієї чи іншої управлінської форми залежить як від цілей управлінської діяльності, так і сфери прикладання зусиль, ступеню розвитку об'єкту та суб'єкту управління, рівня компетенції управлінського органу і керованого об'єкту тощо. Серед форм управління необхідно виділити здійснення організаційних дій як повсякденних і різно-

манітних виявів управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків: інструктування, наради, семінари, тренінги, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки та техніки тощо. Більшість цих заходів проводяться спільними зусиллями органів державного управління та неурядовими організаціями. Оскільки вибір тієї чи іншої форми управління обумовлюється, перш за все, необхідністю досягнення мети управлінського впливу, підвищення ефективності управлінських рішень з врахуванням особливостей об'єкта управління, тому для фахівців органів державного управління необхідне вміння вільно орієнтуватися у різноманітті форм державного управління для вибору та впровадження найбільш ефективних із них у конкретній управлінській ситуації.

Серед дискусійних постає питання про те, наскільки доцільне використання адміністративних методів для зменшення гендерної дискримінації. В окремих сферах використання примусу призводить до підвищення ефективності управлінських рішень та керуючого впливу, а в інших, навпаки, викликає хвилю протидії та призводить до протилежного запланованому результату. У той же час говорити про активне використання економічних методів управління поки рано, хоча заслуговують уваги та впровадження такі заходи, як введення певних податкових пільг для тих підприємств, які беруть на роботу жінок з маленькими дітьми, або пільгове оподаткування підприємств, де працюють здебільшого жінки. Але поки вони не знайшли втілення на практиці, бо застосування економічних методів означає утворення таких економічних умов, які викликають зацікавленість у виконанні певної роботи - тобто, вплив здійснюється на матеріальні інтереси. Крім того, економічні методи управління не замінюють адміністративні та соціально-психологічні, а можуть бути доповненням до них. До того ж, стимулюючий ефект економічних методів управління з належною результативністю поки що не виявляється. Більш того, за словами В. Колпакова, практика свідчить про деформацію суті економічного стимулювання як такого - "при широкому використанні таких економічних засобів, як податки, кредити, пільги, ліцензування, квотування, акцизи тощо економічний стан підприємств та населення має стійку тенденцію до погіршення" [3, с.190]

Досить ефективним методом, як показав досвід 1998 року по виконанню положень Національного плану дій щодо покращення становища жінок і підвищенню їх ролі в суспільстві (постанова Кабінету Міністрів України № 993 від 8 вересня 1997 року), є

проведення тендерів між неурядовими організаціями на виконання важливих соціальних програм і проведення заходів, що фінансуватимуться з державного бюджету України

Окремо, необхідно зупинитися на використанні такого методу, як квотування, що може застосовуватися як у політичній сфері, так і сфері зайнятості. "Квотування - це виділення певної (як правило, вказаної у законі) кількості робочих місць, які можуть бути надані лише певній дискримінованій групі населення у державі. Квотування, таким чином, є однією з форм позитивної дискримінації, яка застосовується саме для забезпечення рівності прав" [6, с.57]. Прикладом є виділення п'яти відсоткової квоти для працевлаштування жінок, які мають маленьких дітей та дітей-інвалідів, хоча зауважимо, що цей метод поліпшення становища жінок спрацьовує сьогодні погано; в силу виділення гарантованих робочих місць із низькою оплатою праці та для фахівців низької кваліфікації.

У політичній сфері квотування здійснюється з метою збільшення представництва жінок в органах влади шляхом виділення місць для них у списках кандидатів під час виборів. Квотування тут можна розглядати як метод політичного впливу, який базується на принципі використання особливих прав жінок, або позитивної дискримінації, що припускається міжнародними документами, зокрема, Конвенцією ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок" [8, ст.4]. Вважаємо, що квотування повинно розглядатися як метод правового регулювання, а не виключно державного управління, оскільки його введення має бути закріплено законодавчим шляхом. Багато які з європейських розвинутих країн запровадили у себе квотування, що допомогло їм підвищити реальну участь жінок в управлінні державами. Ефективність введення квотування як методу, який допомагає збільшити кількість та підвищити активність жінок у політиці, не викликає сумніву. Але дискусії точаться навколо "ідеологічної легітимності" квотування - чи не буде вона проявом дискримінації чоловіків та нездатності жінок, які можуть просувати себе в політиці тільки завдяки використанню адміністративних методів впливу. "Дехто бачить у введенні квот не лише захист від будь-яких посягань на володіння рівними правами, а й спосіб формування правової свідомості в суспільстві. Інші ж вбачають у квотуванні принизливе підкреслення нерівності, яка є у суспільстві" [6, с.57].

Таким чином, вдосконалення методів управління у сфері державної політики стосовно сім'ї та жінок, полягає, на нашу думку, не просто у правильному виборі їх комбінацій та послідовності. "Методи дають найбільший ефект при комплексному використанні з урахуванням конкретної управлінської мети"

[3, с.189]. Крім того вважаємо, що вдосконалення методів у цій сфері сьогодні полягає не у відмові від методів адміністративного впливу, а у пошуку більш ефективних методів такого впливу та в їх доповненні методами переконання і просвітництва. В цій галузі постає також питання щодо розробки та використання методів економічного впливу, бо саме таке їх поєднання повинне давати найкращі результати та сприяти реалізації поставлених завдань у сфері державної політики стосовно жінок.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради України "Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок" від 05.03.1999 р., № 475-ХІУ.

2. Проект Закону України "Про державне забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок".

3. Колпаков В.К. Адміністративне право України. -К., 2001.

4. Щекин Г.В. Теория социального управления - К., 1996 -408 с.

5. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання Державного комітету у справах сім'ї та молоді" від 13.12.2000 р., № 1684 // Офіційний вісник України. -2001. -№ 51.

6. Буроменський М. Можливості адаптування українського законодавства до міжнародних стандартів забезпечення рівності політичних прав жінок та чоловіків // Перспективи паритетної демократії у політико-правовому полі України. -Харків, 1997.

7. Гардинер Ф., Лейенаар М. «Решительные и смелые»: анализ политики «государства, дружественного женщинам» в Ирландии и Нидерландах // Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. -М., 2000.

8. Конвенція ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок". -Київ, 1996.

Надійшла до редколегії 18.01.2003

ЛЕВЧЕНКО Е.Б. ОБ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕТОДОВ И ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН В УКРАИНЕ

Рассмотрены особенности, задачи, принципы, значимость, формы и методы проведения государственной политики в отношении семьи и женщин в Украине.

LEVCHENKO E.B. ABOUT ADVANCING OF METHODS AND FORMS OF CONTROL IN AN ORB OF A STATE POLICY CONCERNING THE WOMEN IN UKRAINE

The features, problems, principles, significance, forms and methods of realization of a state policy are reviewed concerning family and women in Ukraine.



Ю.А. ПУСТОБАЕВА

Национальный университет внутренних дел

УДК 321.1:342.72/73(477)

ИСТОРИЧЕСКАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УКРАИНЕ

В рамках историко-правового экскурса рассмотрены вопросы возникновения, становления и развития института прав и свобод человека и гражданина в Украине.

С позиций сегодняшнего дня представляет интерес, какой же вклад был внесен нашим государством

- Украина - в дело развития и закрепления прав и свобод человека и гражданина?