

УДК 342.9:316.647.82

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.57>**А. О. Орел**слухач аспірантури
Міжрегіональної Академії управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЗА ОЗНАКОЮ ГЕНДЕРНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття адміністративної процедури запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні як врегульовані та упорядковані адміністративно-правовими нормами дії органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення інших інструментів правозастосування задля виявлення, попередження та усунення дискримінаційних проявів за гендерною ознакою.

Визначено особливості адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні: 1) правовий характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності (функціонування в межах та на основі правових норм); 2) спрямованість на забезпечення рівності при реалізації різних прав, свобод та можливостей осіб в суспільстві; 3) міжвідомчий підхід до формування системи суб'єктів реалізації адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності; 4) превентивний характер впливу; 5) забезпечення адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється через механізм захисту прав; 6) правозахисний та відновлювальний характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності; 7) при формуванні та реалізації адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється орієнтація на суспільну думку та міжнародні стандарти у сфері прав людини.

За змістовним критерієм, виділено види адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності: – нормотворчі процедури; – реєстраційні процедури; – дозвільні процедури; – контрольно-наглядові процедури; – навчально-екзаменаційні процедури (передбачають оцінку знань суб'єктів запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності щодо антидискримінаційної політики); – інформаційно-роз'яснювальні процедури; – координаційні; – процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, адміністративне законодавство, адміністративне регулювання, адміністративні правовідносини, адміністративні процедури, боротьба, гендер, дискримінація, запобігання, ідентичність.

Актуальність теми. Становлення інституту адміністративної процедури в нашій державі важко назвати революційним та стрімким. Адміністративно-правова наука, збагатившись за допомогою компаративістики, позитивними здобутками зарубіжного досвіду у цій сфері крок за кроком почала вибудовувати фундамент для майбутніх законотворчих ініціатив та процесів. Проте, досить тривалий період часу вітчизняне законодавство про адмі-

ністративну процедуру знаходилося в певній невизначеності, а розробка та прийняття спеціального акту, що визначав би правові засади у цій сфері занадто затягувалися. Важливо зауважити, що пояснення такого стану справ лежить не тільки у площині політичної волі та своєрідної обмеженості нормотворчого потенціалу законодавця. Передумовами цього безумовно є й історичні фактори у державотворенні, тенденції та напрями наукових досліджень, архаїзми та пережитки у сприйнятті сучасних правових інститутів, ментальні перцепції суспільством

процесів, що десятиліттями відбувалися у сфері публічного адміністрування тощо [8, с. 355].

Адміністративна процедура, як інструмент публічного управління, має безпосередній вплив на реалізацію принципу рівності, закріпленого в Конституції України та міжнародних актах. Потреба у правовому врегулюванні адміністративних процедур обумовлена як соціальними, так і правовими факторами. З одного боку, суспільство демонструє зростаючий рівень обізнаності щодо гендерної рівності. З іншого боку, вітчизняне адміністративне право лише починає адаптуватися до викликів, пов'язаних із захистом прав людини, зокрема з подоланням стереотипів та дискримінаційних практик у публічному управлінні. Історичні та ментальні бар'єри у сприйнятті гендерної ідентичності ускладнюють цей процес, проте саме адміністративні процедури здатні стати основою для поступового трансформування суспільної свідомості.

Огляд останніх досліджень. Спеціальними питаннями адміністративно-правового регулювання щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні займалися такі науковці, як: О. Безпалова, А. Боровик, Н. Деревянко, А. Друзенко, О. Дрозд, А. Довгопол, В. Гончаров, Н. Грідіна, О. Кравченко, В. Лазарєв, Н. Лях, О. Перунова, А. Собакарь, Р. Шаповал, Г. Шевчук, О. Шевченко, В. Черненко, І. Федорович, Ю. Юринець та інші.

Однак, факти дискримінації в Україні є, на жаль, а відповідна протидія таким суспільно-негативним явищам здійснюється в площині адміністративно-правового регулювання, що обумовлює актуальність наукового виклику.

Мета статті полягає у тому, щоб визначити та охарактеризувати адміністративні процедури запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні.

Виклад основних положень. Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного

аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керується чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [3, с. 259].

У практиці діяльності українського суспільства часто використовуються різні підходи до формування поняття «адміністративна процедура». Термін «процедура» походить від французького слова *procedure* та латинського *procedo*, українською мовою означає «просуватись», тобто встановлений порядок ведення, розгляд яких-небудь справ. У правовій сфері зазначений термін розуміється як нормативно визначена сукупність взаємопов'язаних, об'єднаних між собою дій, направлених на досягнення певного результату та реалізацію прав [3, с. 259–260].

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, є впорядкованим прийняттям актів, зорієнтованим на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права обумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, по-перше, ті відносини, що носять управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Приміром, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину

своїх прав. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення децю відмінних принципів і правил [4, с. 113-124].

Вчені В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко визначають, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок розгляду та вирішення суб'єктами публічного адміністрування конкретної адміністративної справи, а також порядок ухвалення та виконання адміністративного акта з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів [3, с. 259–260].

Під адміністративною процедурою І. В. Бойко пропонує розуміти структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [4, с. 113-124]. Під адміністративною процедурою Ю. Басова розуміє встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний правозастосовчої діяльності порядок органів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [5, с. 123]. Р. В. Ігонін, М. В. Вікторчук визначають, що адміністративна процедура як частина адміністративного процесу є врегульованою положеннями адміністративно-процесуального законодавства, не пов'язана з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів правозастосовчої діяльності щодо порядку підготовки і прийняття рішень органів виконавчої влади [6, с. 182-190].

Під адміністративною процедурою І. Юрійчук розуміє нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досяг-

нення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [7, с. 156].

Отже, на наш погляд, адміністративна процедура запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні – це врегульовані та упорядковані адміністративно-правовими нормами дії органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення інших інструментів правозастосування задля виявлення, попередження та усунення дискримінаційних проявів за гендерною ознакою.

Доповнити розуміння адміністративної процедури як правового явища можна, надавши більш детальні її характеристики. І. Бойко виділяє кілька ключових ознак, зокрема: правовий характер, оскільки адміністративна процедура ґрунтується на нормах права; владний характер, що проявляється у розпорядчих приписах суб'єктів публічного управління, які обов'язкові для виконання; регулювання діяльності як суб'єктів публічного управління, так і приватних осіб; орієнтованість на ухвалення адміністративного акта; застосування для вирішення конкретних адміністративних справ; забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та запобігання їх порушенням; породження зовнішніх наслідків у вигляді нових прав та обов'язків учасників процедури; безспірний характер, за винятком розгляду скарг, коли виникають розбіжності між сторонами щодо правильності вирішення справи [4, с. 113–124].

Водночас В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило та С. Стеценко визначають ознаки адміністративної процедури наступним чином: вона має правовий характер, оскільки базується на дотриманні норм права; спрямована на ухвалення та реалізацію адміністративних актів; регулює діяльність як суб'єктів публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;

вирішує конкретні адміністративні справи, пов'язані з публічно-правовими відносинами, реалізацією прав і обов'язків особи; породжує правові наслідки для суб'єктів публічного управління та приватних осіб; здійснюється відповідно до чітко встановленого порядку, закріпленого адміністративною процедурою [3, с. 259–260].

Р. В. Ігонін і М. В. Вікторчук також виділяють особливості адміністративних процедур, які включають: їх застосування у публічній сфері; правозастосовну природу; орієнтованість на створення умов для реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій; упорядкування діяльності органів виконавчої влади; специфічний суб'єктний склад, де однією зі сторін завжди є державний орган або посадова особа з владними повноваженнями; закріплення процедур у нормах адміністративного процесуального права, що регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та суміжних галузей права (фінансового, господарського, трудового тощо) [6, с. 182–190].

Включаючи до характеристик особливості сфери, на наш погляд, особливості адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні визначають наступними характеристиками:

1) правовий характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності (функціонування в межах та на основі правових норм);

2) спрямованість на забезпечення рівності при реалізації різних прав, свобод та можливостей осіб в суспільстві;

3) міжвідомчий підхід до формування системи суб'єктів реалізації адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності;

4) превентивний характер впливу;

5) забезпечення адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється через механізм захисту прав;

6) правозахисний та відновлювальний характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності;

7) при формуванні та реалізації адміністративних процедур запобігання дискри-

мінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється орієнтація на суспільну думку та міжнародні стандарти у сфері прав людини.

Оскільки діяльність із публічного управління носить дуже різноманітний характер, це обумовлює наявність відмінних один від одного правил її здійснення при вирішенні тих чи інших справ, прийнятті адміністративних актів. Тому адміністративну процедуру поділяють на види за різними критеріями. Так, І. Бойко пропонує поділ за суб'єктом ініціювання правовідносин: процедури, ініційовані приватною особою, та ті, що ініціюються суб'єктом публічного управління. Інша класифікація базується на кількості суб'єктів публічної адміністрації, що беруть участь у процедурі: це можуть бути процедури, здійснювані одним суб'єктом публічного управління, або ті, що виконуються кількома суб'єктами. В залежності від наслідків для приватної особи, адміністративні процедури поділяють на: правонадавальні (наприклад, призначення пенсій, субсидій, реєстрація прав на нерухомість), правообмежувальні (вкуп земельних ділянок для суспільних потреб), та зобов'язальні (контрольно-наглядові заходи). За змістом адміністративні процедури можуть бути реєстраційними, дозвільними, ліцензійними, контрольно-наглядовими, екзаменаційними, акредитаційними, посвідчувальними, приватизаційними, а також такими, що пов'язані з розглядом скарг тощо [4, с. 113-124].

Науковці В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоець, В. Курило, С. Стеценко пропонують наступну класифікацію адміністративних процедур: 1) за суб'єктом ініціювання: процедури, ініційовані фізичними чи юридичними особами, та ті, що розпочинаються суб'єктом публічного адміністрування; 2) за участю третіх осіб: прості процедури, які завершуються без залучення додаткових суб'єктів (наприклад, реєстрація юридичних осіб), і складні, які потребують участі фахівців, експертів, або інших осіб (наприклад, експертиза, подання декларацій у сфері охорони здоров'я); 3) за кількістю адміністративних органів: індивідуальні (здійснювані одним органом) та

колективні (з залученням кількох суб'єктів публічної адміністрації); 4) за правовими наслідками: правонадавальні (реєстрація речових прав), правообмежувальні (викуп нерухомості для суспільних потреб), та зобов'язальні (контрольні заходи); 5) за сутністю: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, акредитаційні, ліцензійні, екзаменаційні тощо [3, с. 261–262].

На наш погляд, не слід визначати широку класифікацію, сформовану вищенаведеними авторами. Слід вибрати найбільш змістовний критерій, що, на наш погляд, є саме змістовне наповнення або ж сутністю. За відповідним критерієм, у площині правового регулювання в Україні існують наступні види адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності:

- нормотворчі процедури;
- реєстраційні процедури;
- дозвільні процедури;
- контрольні-наглядові процедури;
- навчально-екзаменаційні процедури (передбачають оцінку знань суб'єктів запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності щодо антидискримінаційної політики);
- інформаційно-роз'яснювальні процедури;
- координаційні;
- процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 52. Ст. 561.
2. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галуцька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
4. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 33. С. 113-124.
5. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 11(1). С. 121-123.
6. Ігонін Р. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 2. С. 182-190.
7. Юрійчук І. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємство, господарство і право. 2018. № 5. С. 151-156.
8. Малик І. М. Адміністративна процедура: вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 6. С. 355-361.

Orel A. O. Administrative procedures for preventing discrimination on the basis of gender identity in Ukraine

The article defines the concept of the administrative procedure for the prevention of discrimination based on gender identity in Ukraine as regulated and regulated by administrative and legal norms of the actions of public administration bodies regarding the adoption of administrative decisions, the provision of administrative services and the implementation of other law enforcement tools in order to identify, prevent and eliminate discriminatory manifestations based on gender .

The features of administrative procedures for preventing discrimination based on gender identity in Ukraine have been determined: 1) the legal nature of administrative procedures for preventing discrimination based on gender identity (functioning within the limits and on the basis of legal norms); 2) focus on ensuring equality in the realization of various rights, freedoms and opportunities of individuals in society; 3) an interdepartmental approach to the formation of a system of entities implementing administrative procedures to prevent discrimination based on gender identity; 4) preventive nature of influence; 5) provision of administrative procedures to prevent discrimination based on gender identity is carried out through the rights protection mechanism; 6) the human rights and restorative

nature of administrative procedures to prevent discrimination based on gender identity; 7) in the formation and implementation of administrative procedures for the prevention of discrimination based on gender identity, public opinion and international standards in the field of human rights are oriented.

According to the meaningful criterion, the types of administrative procedures for preventing discrimination based on gender identity are highlighted: – rule-making procedures; – registration procedures; – permit procedures; – control and supervision procedures; – educational and examination procedures (provide an assessment of the knowledge of the subjects of the prevention of discrimination based on gender identity regarding the anti-discrimination policy); – informational and explanatory procedures; – coordination; – procedures for bringing to administrative responsibility.

Key words: *administrative jurisdiction, administrative legislation, administrative regulation, administrative legal relations, administrative procedures, struggle, gender, discrimination, prevention, identity.*