

*Гузь О. Ю.,
аспірант кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету*

НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В МЕХАНІЗМІ ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЛЮДИНИ

Анотація. У статті здійснюється аналіз норм адміністративного права, що регулюють антидискримінаційну сферу. Піднімається питання щодо передумов дискримінаційних правопорушень, про можливі способи їх мінімізації, про підвищення ефективності зусиль органів влади щодо забезпечення безпеки громадян у цій сфері.

Ключові слова: дискримінація, норми адміністративного права, законодавство, антидискримінаційні норми, принцип рівності, система протидії дискримінації.

Постановка проблеми. Основоположним елементом механізму адміністративно-правового регулювання протидії проявам дискримінації людини в Україні є норма адміністративного права.

Норми адміністративного права, що реалізуються в досліджуваній сфері, переслідують практично ті ж цілі, що й норми адміністративного права, що діють в інших сферах управління. Норми адміністративного права, як відомо, впорядковують і закріплюють найбільш доцільні суспільні відносини у сфері управління, охороняють врегульовані правом суспільні відносини. Вони витісняють зі сфери управління суспільні відносини, що не відповідають сучасним реаліям.

У даний час для створення сучасних адміністративно-правових засобів протидії проявам дискримінації людини в Україні необхідно враховувати зарубіжний досвід боротьби з дискримінацією. Цей підхід обумовлений тим, що проблема протидії дискримінації актуальна для багатьох зарубіжних країн.

Масштаби, які приймає дана проблема в Україні, змушують серйозно замислитися про передумови дискримінаційних правопорушень, про можливі способи їх мінімізації, про підвищення ефективності зусиль органів влади щодо забезпечення безпеки громадян.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження даного питання становить великий інтерес, проте в даний час в Україні коло авторів, які займаються цією роботою, досить обмежене. Частково цю прогалину заповнено за рахунок філософських, політологічних, соціологічних і культурологічних робіт, присвячених вивченню толерантності, мультикультуралізму, правозахисних досліджень проблеми ксенофобії, а також кримінально-правовими та кримінологічними дослідженнями різних злочинів екстремістської спрямованості.

Окремі аспекти дискримінації у світлі реалізації основних принципів права, прав і свобод людини і громадянина, основ правової державності та

міжнародного правопорядку розглядалися в роботах відомих російських і українських правознавців: М.І. Ейтіна, В.М. Баранова, П.П. Баранова, А.М. Васильєва, Н.А. Власенка, В.Б. Ісакова, В.М. Карташова, В.Я. Кікотя, Т.К. Керімова, У.В. Лазарєва, А.В. Малька, Н.І. Матузова, В.В. Оксамитового, У.Д. Перевалова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Толстіка, Т.Л. Хабриєвої, А.Ф. Черданцева, Б.С. Єбзєєва, А.І. Єкімова, В. Авер'янова, В. Горшенєва, М. Гуренко, Г. Калюжного, В. Кампа, М. Костицького, Олійника, М. Орзіха, В. Опришка, В. Погорілка, П. Рабіновича, В. Сіренка, В. Синьова, О. Скакун, Ю. Тодики, М. Цвіка та інших.

Викладення основного матеріалу. Норми адміністративного права містяться в законах, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, постановах, наказах та інструкціях органів державної виконавчої влади та багатьох інших актах. В системі адміністративно-правового регулювання правовим нормам відводиться центральне місце, бо їх відсутність неодмінно призведе до безжиттєвості всієї системи функціонування адміністративного права.

Приступаючи до дослідження питання щодо норм адміністративного права в механізмі протидії дискримінації людини в Україні ми звернемося до досвіду деяких зарубіжних країн (США, Великобританії, Німеччини, Франції). Надамо характеристику масштабам даного явища в цих країнах і звернемося до розроблених стандартів у галузі протидії даному виду правопорушень.

Правопорушення у сфері дискримінації людини мають давню історію, і їх жертви обчислюються мільйонами (переслідування християн римлянами, Голокост, геноцид в Руанді та ін.), однак серйозну увагу політики і громадськості почали привертати на цей феномен лише в останні два десятиліття. Проблематизація даного виду правопорушення, виведення його у сферу публічного дискурсу за кордоном були пов'язані з активною і успішною діяльністю антирасистських рухів, кампаній на підтримку прав геїв і лесбіянок, жінок, інвалідів.

В даний час мету протидії дискримінації ставлять перед собою не тільки окремі держави, а й міжнародні організації.

Прийняті ними документи зобов'язують держави вжити заходів проти расової дискримінації (включаючи дискримінацію за ознакою етнічності або національного походження), а також забезпечити реалізацію принципу рівності всіх перед законом (Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародна

конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації). Розробкою стандартів у галузі законодавчого регулювання відповідальності за злочини на ґрунті ненависті, а також запобіганням і реагуванням таких злочинів займається Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ). Ця організація створила також інформаційну систему ТАНДІС з питань толерантності та дискримінації. Європейський Союз в 2008 р. прийняв Рамкове рішення про злочини на основі расизму та ксенофобії. Європейська комісія по боротьбі з расизмом і нетерпимістю 13 грудня 2002 р. прийняла загальнополітичну рекомендацію № 7 «Про національне законодавство по боротьбі з расизмом і расовою дискримінацією», в якій рекомендувала урядам держав членів прийняти законодавство проти расизму і дискримінації, якщо таке законодавство ще не прийнято або є неповним. З питань дискримінації на ґрунті нетерпимості до сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності, в тому числі злочинів ненависті, скоєних по цьому мотиву, були прийняті Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM / Rec (2010) 5 від 31 березня 2010 р. Європейський суд з прав людини в своїх рішеннях висловлював осуд злочинів, скоєних на ґрунті расової ненависті: «...застосування сили за мотивацію расової дискримінації являє собою конкретну публічну образу людської гідності і тим самим, враховуючи настання шкідливих наслідків, вимагає від органів влади особливої пильності та негайної реакції. Ось чому органи влади зобов'язані використовувати всі доступні засоби по боротьбі з дискримінацією і застосуванням насильства з мотивів расової дискримінації і, таким чином, сприяти зміцненню демократичних засад у суспільстві, коли всяке різноманіття сприймається не як загроза, а як джерело його збагачення» (рішення Начова та інші проти Болгарії (*Nachova and others v Bulgaria*) від 6 липня 2005 р.).

Однією з найбільш важливих заходів, які держави можуть розпочати з метою протидії правопорушенням у сфері дискримінації, є прийняття законодавства, яке передбачало б ефективне покарання за такі правопорушення і враховувало б їх особливий характер і ступінь суспільної небезпеки.

В Україні основним документом, що містить антидискримінаційні норми, є Конституція України. У статті 24 Основного Закону закріплено рівність громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак [1].

З метою реалізації ст. 24 Конституції в Україні було прийнято Закон «Про засади запобігання та недопущення дискримінації в Україні» [2]. Законом визначається поняття та види дискримінації, дії, що не вважаються дискримінацією, вводиться антидискримінаційна експертиза для проектів законів України та інших нормативно-правових актів. Згідно із Законом, дискримінація - рішення, дії або бездіяльність, спрямовані на обмеження або привілеї щодо окремої особи або групи осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, сімейного та

майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, якщо вони унеможливають визнання і реалізацію на рівних підставах прав і свобод людини і громадянина. Форми дискримінації - пряма, непряма, підбурювання до дискримінації та утисків. Визначено, також дії, що не вважаються дискримінацією: спеціальний захист з боку держави окремих категорій осіб, які потребують такого захисту; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності окремих груп осіб, якщо такі заходи є необхідними; надання пільг окремим категоріям осіб у випадках, передбачених законом; особливі вимоги, передбачені законом, щодо реалізації окремих прав осіб. Запобігати та протидіяти дискримінації будуть: Верховна Рада України, омбудсман, Кабінет Міністрів України, інші державні органи, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання. Вводиться і антидискримінаційна експертиза для проектів законів України та інших нормативно-правових актів. Передбачено відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданих дискримінаційними діями.

У зв'язку з прийняттям Закону, з метою реалізації його окремих положень, Постановою Кабінету Міністрів України затверджено «Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» [3]. Цей Порядок визначає процедуру проведення антидискримінаційної експертизи проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших проектів нормативно-правових актів, що розробляються органами виконавчої влади України.

Слід також зазначити, що з метою реалізації конституційного принципу рівності незалежно від статі, в січні 2013 року набули чинності зміни до Закону України «Про рекламу», що забороняють в оголошеннях про вакансії зазначати вік кандидатів, пропонувати роботу лише жінкам або лише чоловікам (крім випадків, коли робота може виконуватися тільки особою певної статі). Тепер Держінспекція з питань праці отримує право відстежувати і у разі порушення цих вимог до реклами штрафувати роботодавців, які розмістили таке оголошення.

Не дивлячись на конкретні кроки держави у сфері запобігання дискримінації на всіх рівнях, відсутність ясної і чіткої кваліфікації певних дій як дискримінації породжує безвідповідальність. Так, дискримінація в Україні практично не карається (а це, у свою чергу, стимулює подальшу дискримінацію). Переважна більшість нормативно-правових актів містять фразу: «Особи, винні в порушенні законодавства, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства України».

Законом України [2, ст. 14-16]. передбачено такі форми відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації:

- оскарження рішень, дій або бездіяльності з дискримінації;
- відшкодування матеріального збитку і моральної шкоди, завданих в результаті дискримінації.

Особа, яка вважає, що стосовно неї було застосовано дискримінацію, має право звернутися зі скаргою до

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та/або до суду. Особа має право на відшкодування матеріальних збитків та моральної шкоди, завданих йому внаслідок дискримінації.

Адміністративна відповідальність за дискримінаційні дії в законодавстві України не визначена. Що стосується кримінальної відповідальності, то вона застосовується тільки до фізичних осіб.

Законодавство зарубіжних країн, присвячене злочинам у сфері дискримінації, відрізняється різноманітністю.

Так, закон США 1994 р. «Про контроль над насильницькими злочинами» (Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994) пропонує вважати злочинами ненависті насильницькі дії (до яких за законодавством США відноситься насильство, спрямоване як проти особистості, так і проти власності), вчинені у зв'язку з дійсною чи сприймається расою, кольором шкіри, релігією, національним походженням, статтю, інвалідністю або сексуальною орієнтацією жертви. У законопроекті «Про попередження злочинів ненависті», представленому на розгляд Сенату США в квітні 2007 р., використовується така ж формулювання [4]. У США ситуація з офіційним розумінням злочинів ненависті ускладнюється тим, що законодавчі органи на федеральному рівні, рівні штатів та місцевому рівні володіють повноваженнями створювати власні визначення і по-різному оцінювати коло злочинів, що відносяться до цієї категорії.

Ряд штатів включає в перелік злочинів ненависті дискримінацію за мотивами політичної приналежності, сімейного стану, соціального статусу жертви. Як вказує Н. Холл, навіть у межах штату розуміння проблеми може відрізнятися. Наприклад, департамент поліції Нью-Йорка не відносить до злочинів ненависті діяння, вчинені за мотивами неприязні, викликані статевої приналежністю жертви і віком, хоча за законодавством штату такі дії повинні вважатися такими. Такі розбіжності створюють ряд складнощів, пов'язаних зі збором статистичних даних і оцінкою масштабів цього виду злочинної поведінки [5, с. 6].

У законодавстві Великобританії немає поняття злочину ненависті, проте закон 1998 року про злочини та порушення громадського порядку (Crime and Disorder Act) передбачає відповідальність за ряд злочинів, скоєних за мотивами расової та релігійної ворожнечі. У законі про кримінальну юстицію 2003 р. (Criminal Justice Act) вчинення діяння за мотивами ненависті за ознакою сексуальної орієнтації також було визнано обтяжуючою обставиною. Міністерство внутрішніх справ Великобританії (Home Office) на своєму офіційному вебсайті вказує, що крім перерахованих вище до злочинів ненависті відносяться насильницькі дії проти особистості або власності, вчинені у зв'язку зі статтю або гендерною ідентифікацією, а також інвалідністю жертви [6]. Відповідно до закону про расову та релігійну ненависть, який набрав чинності в 2007 р., злочином визнається висловлювання погроз або дії, спрямовані на збудження ненависті щодо групи людей у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями або відсутністю таких переконань [7].

У Німеччині в 2001 р. на законодавчому рівні було закріплено поняття політично мотивованого злочину, який визначається як будь-який злочин, спрямований проти людини у зв'язку з його політичним думкою, національністю, етнічним походженням, расою, кольором шкіри, релігією, ідеологією, походженням, сексуальною орієнтацією, інвалідністю, зовнішнім виглядом або соціальним статусом [8, с. 155]. Прийняття закону було, перш за все, обумовлено необхідністю налагодити систему збору даних про такі злочини, оскільки раніше відсутність чітких визначень і класифікацій призводило до істотних відмінностей в офіційних звітах і до зростання стурбованості населення щодо реальних масштабів злочинів, скоєних на ґрунті расизму і ксенофобії [9, с. 5].

У лютому 2003 р. закон, що посилює кримінальну відповідальність за насильницькі злочини, скоєні на ґрунті расової ненависті, був прийнятий у Франції. Однак прийняття даного закону носило, скоріше, символічний характер і було спрямоване на те, щоб продемонструвати групам що підлягають дискримінації прагнення французького уряду захистити їх інтереси. [8, с. 158].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок про те, що розроблені стандарти, що дозволяють значно удосконалити систему протидії дискримінаційним правопорушенням, які Україні слід взяти на озброєння.

Однак, крім роботи над законодавством існують і інші значущі аспекти, які повинні бути частиною комплексної національної програми по боротьбі з дискримінацією на ґрунті упереджень. До них, на думку ОБСЄ та БДПЛ, відносяться просвітництво, робота з цільовими групами населення і навчання професійних кадрів. Конкретні кроки можуть включати: навчання співробітників правоохоронних органів, прокуратури та суду методиці розслідування злочинів на ґрунті ненависті, прийомам роботи з жертвами і особливостям ведення судових справ; збір точних даних по злочинах на ґрунті ненависті і насильницьких проявів нетерпимості, незалежно від того, чи кваліфікуються ці діяння як злочини на ґрунті ненависті в ході судового переслідування; забезпечення відшкодування заподіяної шкоди у межах цивільного законодавства у разі дискримінаційних дій щодо особи; створення спеціалізованих органів по боротьбі з дискримінацією, наділених повноваженнями з надання підтримки жертвам злочинів на ґрунті ненависті та особам, постраждалим від дискримінації; робота з різними структурами громадянського суспільства та сприяння встановленню контактів між ними і правоохоронними органами, що дозволить жертвам без сумнівів подавати заяви про скоєні злочини; просвітництво громадськості (особливо молоді) з питань толерантності і недискримінації [10, с. 13].

Представляється, що досвід США, Великобританії, Німеччини та інших країн по збору статистики та організації системи профілактики та реагування на злочини що скоєні на ґрунті ненависті, а також облік рекомендацій міжнародних організацій сприятимуть успішній протидії дискримінаційним правопорушень в Україні.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
2. О принципах предотвращения и недопущения дискриминации в Украине: Закон Украины от 06.09.2012 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
3. Порядок проведения органами исполнительной власти антидискриминационной экспертизы проектов нормативно-правовых актов : Утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины от 30 января 2013 г. № 61 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
4. Hate Crimes Bill. Retrieved on February 12, 2008 at http://www.hatecrimesbill.org/read_s_1105.html.
5. Hall N. Hate crime. Willan Publishing, 2005.
6. Hate Crime. How we're Reducing Crime. Home Office. Retrieved on February 11, 2008 at : <http://www.homeoffice.gov.uk/crime-victims/reducing-crime/hate-crime/>.
7. The Racial and Religious Hatred Act 2006. Retrieved on February 11, 2008 at:http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060001_en_1.
8. Bleich E. Hate Crime Policy in Western Europe: Responding to Racist Violence in Britain, Germany, and France // American Behavioral Scientist. 2007. Vol. 51. No. 2.
9. Glet A. The German Hate Crime Concept: An Account of the Classification and Registration of Bias-Motivated Offences and the Implementation of the Hate Crime Model into Germany's Law Enforcement System // Internet Journal of Criminology. 2009. P. 5. Available at: www.internetjournalofcriminology.com.
10. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Законодательство против преступлений на почве ненависти. Практическое руководство. - Варшава, 2009.

Гузь А. Ю. Нормы административного права в механизме противодействия дискриминации человека

Аннотация. В статье проводится анализ норм административного права, регулирующих антидискриминационную сферу. Поднимается вопрос о предпосылках дискриминационных правонарушений, о возможных способах их минимизации, о повышении эффективности усилий органов власти по обеспечению безопасности граждан в этой сфере.

Ключевые слова: дискриминация, нормы административного права, законодательство, антидискриминационные нормы, принцип равенства, система противодействия дискриминации.

Guz A. The norms of administrative law in the mechanism of counteracting discrimination rights

Summary. The article analyzes the norms of administrative law regulating the scope of anti-discrimination. The question on preconditions of discriminatory offenses on possible ways to minimize them, to increase the effectiveness of efforts the authorities to ensure the safety of citizens in this area.

Key words: discrimination, the norms of administrative law, legislation, anti-discrimination norms, the principle of equality, anti-discrimination system.