

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

НАЗАРЧУК АНАСТАСІЯ ВАЛЕРІЇВНА

УДК 35.086: 316.647.82

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ У
ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

081 – Право

08 – Право

подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело _____ А.В. Назарчук

Науковий керівник

БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна,

доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2026

АНОТАЦІЯ

Назарчук А.В. Механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі: теоретико-правова характеристика. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право (галузь знань 08 – Право). – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2026.

Дисертація є одним із перших в адміністративно-правовій науці монографічних досліджень механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі з урахуванням політико-правових і національно-безпекових реалій, які склалися в Україні на теперішній час.

Проаналізовано генезу наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі. Розглянуто історичні етапи розвитку концепцій, починаючи від філософсько-правових засад та загальних принципів рівності – до формування сучасних інституційних механізмів, що забезпечують реалізацію принципу недискримінації у публічному адмініструванні. Особливу увагу приділено переходу від абстрактних теоретичних уявлень – до практично орієнтованих підходів, інтеграції етичних та правових норм, а також імплементації європейських стандартів в Україні.

Виокремлено три основні тематичні блоки наукових досліджень: принципово-концептуальний, інституційно-механізовий та спеціалізовано-практичний. Проаналізовано внесок вітчизняних і зарубіжних науковців у формування теоретичних засад державної служби та розвиток адміністративно-правових інструментів запобігання дискримінації, зокрема у контексті гендерної рівності, протидії мобінгу та іншим проявам дискримінації.

Встановлено, що хоча сучасна наукова думка досягла значних успіхів у визначенні принципів рівності та недискримінації, комплексна теоретико-правова характеристика цілісного механізму протидії дискримінації у державній службі потребує подальшого теоретичного осмислення та нормативно-

правового удосконалення. Обґрунтовано необхідність подальшого аналізу структури, функціональних елементів та ефективності механізмів, що стане теоретико-методологічною основою для формування практичних рекомендацій та вдосконалення державної політики щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі.

Доведено, що дискримінація у державній службі є складним багатовимірним правовим явищем, яке поєднує соціальні, етичні та юридичні аспекти і має прояв у формах прямої, непрямой дискримінації, утиску та створення ворожого робочого середовища. Встановлено, що найбільш небезпечними для сфери державної служби є латентні та непрямі форми дискримінації, які маскуються під формально нейтральні кадрові та управлінські процедури. Обґрунтовано необхідність розмежування дискримінації та допустимої диференціації на основі критеріїв легітимної мети, об'єктивності та пропорційності. Удосконалено наукові підходи щодо визначення ознак, форм і проявів дискримінації у службових правовідносинах та сформовано теоретико-методологічне підґрунтя для подальшого удосконалення механізмів її запобігання та протидії.

Встановлено правову природу дискримінації у державній службі як особливого різновиду порушення принципу рівності у службових правовідносинах. Доведено, що специфіка державної служби зумовлює поширення латентних форм дискримінації, які маскуються під формально нейтральні кадрові та управлінські процедури.

Розроблено трирівневу модель механізму запобігання віковій дискримінації у державній службі, що охоплює нормативний, процедурний та контрольний рівні. Обґрунтовано необхідність переходу від формального застосування вікових норм до їх індивідуалізованого та пропорційного використання. Запропоновано зміни до Закону України «Про державну службу», спрямовані на підвищення прозорості кадрових рішень та мінімізацію дискреції суб'єкта призначення.

Обґрунтовано, що в українському законодавстві відсутнє легальне визначення поняття допустимої диференціації у сфері державної служби, що ускладнює відмежування дискримінаційних практик від правомірного відмінного ставлення. Водночас встановлено, що зазначене поняття «імпліцитно» присутнє у національному та міжнародному праві через критерії легітимної мети, обґрунтованості та пропорційності, які застосовуються у практиці Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду та Верховного Суду України.

Узагальнено визначення допустимої диференціації у державній службі як зумовленого особливостями службових правовідносин відмінного правового регулювання або різного ставлення до державних службовців чи кандидатів на посади, що має легітимну мету, ґрунтується на об'єктивних і професійно значущих критеріях та не порушує сутнісний зміст принципу рівності і недискримінації. Обґрунтовано доцільність нормативного закріплення цього поняття з метою підвищення правової визначеності та ефективності механізму запобігання і протидії дискримінації у державній службі.

Проаналізовано зміст і значення принципів рівності та недискримінації у контексті державної служби крізь призму сучасних доктринальних і міжнародно-правових підходів. Обґрунтовано, що зміст вказаних принципів доцільно осмислювати крізь призму поєднання кількох взаємодоповнювальних підходів: правозахисного, контексту належного врядування, соціально-економічного. Встановлено, що принципи рівності та недискримінації у державній службі доцільно розглядати не лише як юридичні заборони або декларативні положення, а як багатофункціональні засади, що поєднують правозахисну, соціальну та управлінську складові й визначають стратегічну спрямованість нормотворчої та правозастосовної діяльності у сфері державної служби.

Встановлено, що у правозахисному підході недискримінація є базовою умовою реалізації всіх інших прав і свобод людини: у межах концепції належного врядування – критерієм якості публічного адміністрування та професійності державної служби; у соціально-економічному вимірі –

передумовою ефективного використання людського капіталу та інституційної спроможності держави.

Вперше визначено, що принцип недискримінації у державній службі є комплексним міжгалузевим поняттям, що поєднує правозахисну, управлінську та соціально-економічну функції та визначає не лише адміністративно-правовий статус державного службовця, а й ефективність функціонування державної служби у цілому.

Обґрунтовано доцільність запровадження в механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі функціональних принципів, заснованих на європейських стандартах прав людини та публічного адміністрування. Запропоновано розглядати принцип позитивної дії як інструмент досягнення фактичної, а не формальної рівності шляхом активних заходів щодо подолання структурної нерівності. Доведено значення принципу інституційної неупередженості, що реалізується через механізм оцінки впливу на рівність при ухваленні внутрішніх нормативних актів та управлінських рішень у сфері державної служби. Окрему увагу приділено принципу захисту осіб, які повідомляють про дискримінаційні прояви, як необхідній умові подолання латентних форм дискримінації та формування культури правомірної поведінки у публічних інституціях. Зазначено, що впровадження вказаних принципів забезпечує перехід від декларативного розуміння рівності та недискримінації – до превентивної та інституційно орієнтованої моделі їх реалізації у державній службі.

Обґрунтовано концептуальний підхід до розуміння механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі як цілісної системи взаємопов'язаних нормативно-правових, інституційних, процедурних та правозастосовних елементів, спрямованих на забезпечення реалізації принципу рівності та недопущення дискримінаційних практик у публічно-службових правовідносинах.

Доведено, що відсутність законодавчого визначення антидискримінаційного законодавства зумовлює необхідність його наукового

тлумачення як сукупності правових норм, спрямованих не лише на заборону дискримінації, а й на формування об'єктивних, неупереджених і професійних умов функціонування державного апарату. Встановлено, що ефективність механізму запобігання та протидії дискримінації визначається інтеграцією антидискримінаційних норм у кадрові, управлінські та дисциплінарні процедури органів державної влади. Запропоновано розглядати антидискримінаційне законодавство у сфері державної служби як сукупності міжнародних, національних, загальних та спеціальних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення рівного доступу до державної служби, недопущення дискримінаційних практик у службовій діяльності, а також на створення ефективних механізмів захисту порушених прав.

Антидискримінаційне законодавство у сфері державної служби охарактеризовано як багаторівневу систему, що поєднує міжнародно-правові стандарти, конституційні засади рівності, загальні та спеціальні закони, підзаконні нормативно-правові акти і внутрішні акти органів державної влади, які у своїй сукупності виконують регулятивну, захисну та превентивну функції і забезпечують практичну дієвість принципу недискримінації.

Систематизовано міжнародні антидискримінаційні акти за: 1) рівнем правового регулювання: універсальні (ООН); регіональні (Рада Європи, ЄС); 2) юридичною природою (силою): обов'язкові (конвенції, пакти); рекомендаційні (директиви, резолюції, керівні принципи); 3) функціональним призначенням: акти запобігання дискримінації (політики рівності, позитивні дії, інституційні гарантії); акти протидії дискримінації (судовий захист, відповідальність, відновлення прав); 4) сферою впливу на державну службу: доступ до служби; проходження служби; просування по службі; дисциплінарна відповідальність; припинення служби. Проведення систематизації дозволило розмежувати стандарти запобігання і протидії дискримінації та визначити їх значення для правового регулювання державної служби.

Запропоновано та теоретично обґрунтовано модель міжнародних стандартів запобігання та протидії дискримінації у державній службі, яка

ґрунтується на комплексній систематизації міжнародно-правових актів за рівнем правового регулювання, юридичною природою, функціональним призначенням та сферою впливу на службові правовідносини. Визначено, що поняття «модель міжнародних стандартів запобігання та протидії дискримінації у державній службі» слід розглядати, як науково обґрунтовану систему класифікації та взаємозв'язку міжнародно-правових норм і принципів, які визначають обов'язки держави щодо недопущення дискримінації, забезпечення рівності та захисту порушених прав у сфері державної служби, з урахуванням рівня правового регулювання, юридичної сили, функціонального призначення та специфіки проходження державної служби.

Встановлено, що міжнародні та європейські стандарти запобігання і протидії дискримінації у державній службі формують цілісну систему вимог, яка охоплює як матеріальні, так і процедурні аспекти державної служби, а їх ключовою особливістю є орієнтація не лише на формальну рівність, а й на усунення прихованих і системних форм дискримінації через забезпечення прозорих кадрових процедур, ефективного контролю та реальних механізмів захисту прав державних службовців.

Запропоновано зміни до низки нормативно-правових актів та прийняття нових, зокрема до Закону України «Про державну службу» з метою нормативного уточнення змісту принципу рівності умов проходження служби, шляхом: встановлення єдиних базових стандартів контрактної форми служби, строків контрактів та підстав їх укладення і продовження для всіх державних службовців незалежно від органу служби; розроблення типового положення щодо забезпечення принципів рівності та недискримінації у державній службі, який би визначав уніфіковані критерії застосування спеціальних процедур (поліграф, ротація, особливі умови проходження служби), механізми внутрішнього реагування на дискримінаційні прояви та гарантії захисту державних службовців; уніфікації підходів до матеріального стимулювання державних службовців, шляхом законодавчого врегулювання питання доплат за наукові ступені або чіткого визначення допустимих меж диференціації, що

відповідало б принципу рівної винагороди за рівнозначну службу, а також до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» з метою удосконалення понятійного апарату антидискримінаційного законодавства та посилення механізмів юридичної відповідальності за дискримінаційні практики, шляхом нормативного закріплення поняття допустимої диференціації як відмінного правового регулювання або різного ставлення до осіб, що має легітимну мету, ґрунтується на об'єктивних і розумних критеріях, є пропорційним та не порушує сутнісний зміст принципу рівності і недискримінації; визначення віку як біологічної та соціальної характеристики особи, яка сама по собі не може бути підставою для обмеження прав чи встановлення переваг, якщо таке обмеження не має об'єктивного, правомірного та пропорційного обґрунтування; а також запровадження дисциплінарної відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про запобігання та протидію дискримінації, як додаткової гарантії дотримання принципу рівності та ефективного захисту прав людини.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, право на державну службу, запобігання і протидія дискримінації, посадова особа, принципи рівності та недискримінації, антидискримінаційне законодавство, механізм запобігання та протидії дискримінації, суб'єкти запобігання та протидії дискримінації, гендерна рівність, службова дисципліна, юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, гендерна рівність.

SUMMARY

Nazarchuk A.V. Mechanisms for preventing and combating discrimination in the civil service: theoretical and legal analysis. – Qualification scientific work on the rights of manuscripts.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 – Law (branch of knowledge 08 – Law). – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2026.

The dissertation is one of the first in administrative and legal science of monographic studies of the mechanism of prevention and counteraction to discrimination in the civil service, taking into account the political, legal and national security realities that have developed in Ukraine at the present time.

The genesis of scientific thought on the prevention and counteraction to discrimination in the civil service is analyzed. The historical stages of the development of concepts are considered, starting from philosophical and legal foundations and general principles of equality – to the formation of modern institutional mechanisms that ensure the implementation of the principle of non-discrimination in public administration. Special attention is paid to the transition from abstract theoretical concepts – to practically oriented approaches, the integration of ethical and legal norms, as well as the implementation of European standards in Ukraine.

Three main thematic blocks of scientific research are distinguished: principle-conceptual, institutional-mechanistic and specialized-practical. The contribution of domestic and foreign scientists to the formation of theoretical foundations of the civil service and the development of administrative and legal instruments to prevent discrimination, in particular in the context of gender equality, combating mobbing and other manifestations of discrimination, is analyzed.

It is established that although modern scientific thought has achieved significant success in defining the principles of equality and non-discrimination, the complex theoretical and legal characteristics of the holistic mechanism for combating discrimination in the civil service require further theoretical understanding and

regulatory and legal improvement. The need for further analysis of the structure, functional elements and effectiveness of the mechanisms is substantiated, which will become a theoretical and methodological basis for the formation of practical recommendations and improvement of state policy on combating discrimination in the civil service.

It is proven that discrimination in the civil service is a complex multidimensional legal phenomenon that combines social, ethical and legal aspects and manifests itself in the forms of direct, indirect discrimination, oppression and the creation of a hostile work environment. It is established that the most dangerous for the civil service system are latent and indirect forms of discrimination, which are disguised as formally neutral personnel and management procedures. The need to distinguish between discrimination and permissible differentiation based on the criteria of legitimate purpose, objectivity and proportionality is substantiated. Scientific approaches to determining the signs, forms and manifestations of discrimination in service legal relations are improved and a theoretical and methodological basis is formed for further improvement of mechanisms for its prevention and counteraction. The legal nature of discrimination in the civil service is established as a special type of violation of the principle of equality in service legal relations. It is proven that the specifics of the civil service lead to the spread of latent forms of discrimination, which are disguised as formally neutral personnel and management procedures.

A three-level model of the mechanism for preventing age discrimination in the civil service has been developed, covering the normative, procedural and control levels. The need to transition from the formal application of age norms to their individualized and proportional use has been substantiated. Amendments to the Law of Ukraine "On Civil Service" have been proposed, aimed at increasing the transparency of personnel decisions and minimizing the discretion of the appointing entity.

It is substantiated that Ukrainian legislation lacks a legal definition of the concept of permissible differentiation in the civil service, which complicates the distinction between discriminatory practices and lawful differential treatment. At the same time, it is established that the specified concept is "implicitly" present in national

and international law through the criteria of legitimate purpose, justification and proportionality, which are applied in the practice of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court and the Supreme Court of Ukraine.

The definition of permissible differentiation in the civil service is generalized as a different legal regulation or different treatment of civil servants or candidates for positions, due to the peculiarities of service legal relations, which has a legitimate purpose, is based on objective and professionally significant criteria and does not violate the essential content of the principle of equality and non-discrimination. The feasibility of the normative consolidation of this concept is substantiated in order to increase the legal certainty and effectiveness of the mechanism for preventing and combating discrimination in the civil service.

The content and meaning of the principles of equality and non-discrimination in the context of the civil service are analyzed through the prism of modern doctrinal and international legal approaches. It is substantiated that the content of the specified principles should be interpreted through the prism of a combination of several complementary approaches: human rights, the context of good governance, and socio-economic. It is established that the principles of equality and non-discrimination in the civil service should be considered not only as legal prohibitions or declarative provisions, but as multifunctional principles that combine human rights, social, and managerial components and determine the strategic direction of rule-making and law enforcement activities in the civil service.

It is established that in the human rights approach, non-discrimination is a basic condition for the implementation of all other human rights and freedoms: within the concept of good governance - a criterion for the quality of public administration and professionalism of the civil service; in the socio-economic dimension - a prerequisite for the effective use of human capital and institutional capacity of the state.

For the first time, it is determined that the principle of non-discrimination in the civil service is a complex cross-sectoral concept that combines human rights, management and socio-economic functions and determines not only the administrative

and legal status of a civil servant, but also the effectiveness of the functioning of the public service as a whole.

The feasibility of introducing functional principles based on European standards of human rights and public administration into the mechanism for preventing discrimination in the civil service is substantiated. It is proposed to consider the principle of positive action as a tool for achieving de facto, rather than formal, equality through active measures to overcome structural inequality. The importance of the principle of institutional impartiality, which is implemented through the mechanism of assessing the impact on equality when adopting internal regulations and management decisions in the civil service system, is proven. Special attention is paid to the principle of protecting persons who report discriminatory manifestations as a necessary condition for overcoming latent forms of discrimination and forming a culture of lawful behavior in public institutions. It is noted that the implementation of these principles ensures a transition from a declarative understanding of equality and non-discrimination to a preventive and institutionally oriented model of their implementation in the civil service.

The conceptual approach to understanding the mechanism for preventing discrimination in the civil service as a holistic system of interrelated regulatory, institutional, procedural and law enforcement elements aimed at ensuring the implementation of the principle of equality and preventing discriminatory practices in public service legal relations is substantiated.

It is proven that the absence of a legislative definition of anti-discrimination legislation necessitates its scientific interpretation as a set of legal norms aimed not only at prohibiting discrimination, but also at forming objective, impartial and professional conditions for the functioning of the state apparatus. It is established that the effectiveness of the mechanism for preventing discrimination is determined by the integration of anti-discrimination norms into the personnel, administrative and disciplinary procedures of state authorities. It is proposed to consider anti-discrimination legislation in the field of civil service as a set of international, national, general and special regulatory legal acts aimed at ensuring equal access to civil service,

preventing discriminatory practices in official activities, as well as creating effective mechanisms for protecting violated rights.

Anti-discrimination legislation in the field of civil service is characterized as a multi-level system that combines international legal standards, constitutional principles of equality, general and special laws, subordinate normative legal acts and internal acts of state authorities, which in their aggregate perform regulatory, protective and preventive functions and ensure the practical effectiveness of the principle of non-discrimination.

International anti-discrimination acts are systematized by: 1) level of legal regulation: universal (UN); regional (Council of Europe, EU); 2) legal nature (force): mandatory (conventions, pacts); recommendatory (directives, resolutions, guiding principles); 3) functional purpose: acts of preventing discrimination (equality policies, positive action, institutional guarantees); acts of counteracting discrimination (judicial protection, liability, restoration of rights); 4) sphere of influence on civil service: access to service; service; promotion; disciplinary liability; termination of service. Systematization allowed to distinguish standards for preventing and combating discrimination and determine their significance for the legal regulation of the civil service.

A model of international standards for preventing and combating discrimination in the civil service was proposed and theoretically substantiated, which is based on a comprehensive systematization of international legal acts by level of legal regulation, legal nature, functional purpose and sphere of influence on service legal relations. It was determined that the concept of "model of international standards for preventing and combating discrimination in the civil service" should be considered as a scientifically based system of classification and interconnection of international legal norms and principles that determine the obligations of the state to prevent discrimination, ensure equality and protect violated rights in the field of public service, taking into account the level of legal regulation, legal force, functional purpose and specifics of civil service.

It has been established that it should be noted that international and European standards for preventing and combating discrimination in the civil service form a holistic system of requirements that covers both material and procedural aspects of the civil service, and their key feature is the focus not only on formal equality, but also on eliminating hidden and systemic forms of discrimination by ensuring transparent personnel procedures, effective control and real mechanisms for protecting the rights of civil servants.

Amendments to a number of regulatory legal acts and the adoption of new ones have been proposed, in particular to the Law of Ukraine "On Civil Service" in order to normatively clarify the content of the principle of equality of service conditions, by: establishing uniform basic standards for the contractual form of service, contract terms and grounds for their conclusion and extension for all civil servants, regardless of the service body; developing a standard provision on ensuring the principles of equality and non-discrimination in the civil service, which would determine unified criteria for the application of special procedures (polygraph, rotation, special conditions of service), mechanisms for internal response to discriminatory manifestations and guarantees for the protection of civil servants; unification of approaches to material incentives for civil servants, through legislative regulation of the issue of additional payments for academic degrees or a clear definition of permissible limits of differentiation, which would correspond to the principle of equal remuneration for equivalent service, as well as to the Law of Ukraine "On the Principles of Preventing and Counteracting Discrimination in Ukraine" in order to improve the conceptual apparatus of anti-discrimination legislation and strengthen the mechanisms of legal liability for discriminatory practices, through normative consolidation of the concept of permissible differentiation as a different legal regulation or different treatment of persons, which has a legitimate purpose, is based on objective and reasonable criteria, is proportional and does not violate the essential content of the principle of equality and non-discrimination; definition of age as a biological and social characteristic of a person, which in itself cannot be a basis for restricting rights or establishing advantages, if such a restriction does not have an objective, legitimate and proportional

justification; and the introduction of disciplinary liability for persons guilty of violating the legislation on prevention and counteraction to discrimination, as an additional guarantee of compliance with the principle of equality and effective protection of human rights.

Keywords: civil service, civil servant, right to civil service, prevention and counteraction to discrimination, official, principles of equality and non-discrimination, anti-discrimination legislation, mechanism for preventing and countering discrimination, subjects of preventing and countering discrimination, gender equality, service discipline, legal liability, disciplinary liability, administrative liability, gender equality.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Назарчук А.В. Суб'єкти механізму запобігання дискримінації у державній службі. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 398–402. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.60>. URL: https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/60.pdf.

2. Назарчук А.В. Змістовно-понятійна характеристика гендерної рівності у державній службі. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2024. № 83, Ч.2. С. 311–315. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.45>. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/07/47-1.pdf>.

3. Назарчук А.В. Характеристика механізму запобігання дискримінації у державній службі та його елементів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4, Ч.2. С. 284–289. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.46>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/08/48-1.pdf>.

4. Назарчук А.В. Гендерна рівність у державній службі: теоретико-правова характеристика. Розвиток та удосконалення сучасних напрямів трансформації суспільних відносин: колективна монографія. Харків: СГ НТМ «Новий курс». 2024. С. 70–83. DOI: 10.61718/mon. URL: <https://mega.nz/file/i6pETZhR#k6lq970MnhzPnEgxYJepfDAz0it0f3Wd18uyMfBvB0c>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Назарчук А.В. Щодо нормативного визначення поняття «дискримінація». *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 19 травня 2023 р.). Одеса: «Юридика». 2023. С. 73–75. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/32c187ac-ae9b-4bd7-834e-e38643c7d947/content>.

6. Назарчук А.В. До питання сутнісно-понятійної характеристики гендерної рівності. *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 26 квітня 2024 р.). Одеса : Фенікс. 2024. С. 68-70. URL: <https://hdl.handle.net/11300/28121>.

7. Назарчук А.В. Щодо суб'єктів забезпечення рівності та протидії дискримінації у державній службі. *Європейські орієнтири розвитку України: нові виміри у воєнний час* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16 травня 2025 р.) : у 2 т. Одеса: Фенікс, 2025. Т. 1. С. 53-55. URL: <https://hdl.handle.net/11300/30769>.

8. Назарчук А. В. Щодо підходів до градації міжнародних антидискримінаційних актів. *Соціально-політична та правова система України в цифрову епоху: сучасні виклики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 22 квітня 2026 р.). Одеса : Фенікс, 2026. Т. 1. С. 47-49. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.32962>.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	14
1.1 Генеза наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі.....	14
1.2 Характеристика правової природи дискримінації у державній службі: ознаки, форми і прояви.....	21
1.3. Принципи рівності та недискримінації у контексті державної служби.....	59
Список використаних джерел до Розділу 1.....	72
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	86
2.1. Антидискримінаційне законодавство у державній службі: система і структура.....	89
2.2. Суб'єкти механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі.....	108
2.3. Юридична відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі.....	120
Список використаних джерел до Розділу 2.....	139
РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	147
Список використаних джерел до Розділу 3.....	172
ВИСНОВКИ.....	178
ДОДАТКИ.....	185

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проблема забезпечення рівності та недискримінації у сфері державної служби на сучасному етапі розвитку правової держави набуває особливої актуальності. Державна служба, будучи ключовим інститутом публічного адміністрування, покликана не лише реалізовувати функції держави, але й служити зразком дотримання прав людини, верховенства права та принципу рівності. Водночас саме у сфері державної служби зосереджено підвищені ризики виникнення дискримінаційних практик, зумовлених ієрархічністю управління, широкими дискреційними повноваженнями суб'єктів владних повноважень, а також особливим правовим статусом державного службовця.

Конституція України закріплює принцип рівності громадян перед законом та заборону будь-яких форм дискримінації, однак його практична реалізація у сфері державної служби залишається проблемною. Наявність розгалуженого антидискримінаційного законодавства не гарантує автоматичного усунення дискримінаційних проявів, що підтверджується судовою практикою, зокрема рішеннями Європейського суду з прав людини, а також даними діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У контексті євроінтеграційних процесів та зобов'язань України перед Радою Європи, Європейським Союзом і міжнародними організаціями особливої ваги набуває імплементація міжнародних стандартів недискримінації у національну систему державної служби. Вимоги до формування професійного, політично неупередженого та інклюзивного державного апарату зумовлюють необхідність переосмислення підходів щодо правового регулювання і практичного функціонування механізмів запобігання та протидії дискримінації у цій сфері.

Науковий аналіз свідчить про те, що вітчизняна доктрина адміністративного та конституційного права приділяє значну увагу загальним питанням рівності та недискримінації, однак комплексні дослідження механізму

запобігання дискримінації саме у державній службі залишаються фрагментарними. Так, переважна більшість наукових праць зосереджена або на загальнотеоретичних аспектах антидискримінаційного законодавства, або на окремих інституційних елементах без формування цілісної моделі механізму, адаптованої до специфіки державної служби.

Особливої наукової уваги потребує проблема визначення системи та структури антидискримінаційного законодавства у державній службі, розмежування загальних і спеціальних норм, а також встановлення ролі підзаконних та внутрішньоорганізаційних актів у забезпеченні рівності. Недостатньо дослідженими залишаються також питання суб'єктного складу механізму запобігання та протидії дискримінації, їх повноважень, взаємодії та відповідальності, а також ефективності правозастосовних і превентивних інструментів.

Актуальність теми посилюється і з огляду на зарубіжний досвід, який демонструє різноманітні моделі запобігання та протидії дискримінації у державній службі: від централізованих інституційних механізмів – до поєднання судових, адміністративних і позасудових форм захисту. Порівняльний аналіз таких моделей дозволяє не лише виявити прогресивні практики, але й оцінити можливості їх адаптації до українських реалій з урахуванням національних правових особливостей. З огляду на викладене має місце об'єктивна потреба у комплексному науковому дослідженні механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі як системи взаємопов'язаних нормативних, інституційних, процедурних та правозастосовних елементів. Дослідження є необхідним для формування теоретично обґрунтованих висновків і практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання, підвищення ефективності захисту прав державних службовців та забезпечення відповідності національної системи державної служби сучасним міжнародним стандартам рівності та недискримінації.

Теоретичною основою дослідження стали праці таких провідних вчених у сфері адміністративного та адміністративного процесуального права, присвячені

дослідженню проблематики прав людини, принципу рівності, недискримінації, адміністративно-правових механізмів захисту прав та функціонування державної служби, як: Т. Аверочкіної, О. Бачинської, О. Башук, Л. Білої-Тіунової, Ю. Даниленко-Негари, І. Задой, Д. Калаянова, С. Ківалова, О. Коваленко, С. Кравченко, А. Кучко, О. Лисенко, Т. Мельник, Р. Негари, М. Романова, В. Теремецького, А. Ткаченко, Є. Фролова, В. Ярошенко та інші. Наукові праці таких вітчизняних науковців, як А. Кабаненко, С. Пушкаренко, Н. Панової, Ю. Грицай, Т. Чевіч заклали основи для розуміння принципу рівності в умовах реформування державної служби і підтверджують важливість дослідження комплексних механізмів захисту прав. Водночас, незважаючи на навні наукові доробки, присвячені досліджуваному питанню, проблема формування цілісного і системного механізму запобігання та протидії дискримінації у сфері державної служби залишається недостатньо розробленою, зокрема в частині узгодження загальних антидискримінаційних стандартів із спеціальним правовим регулюванням проходження державної служби, а також практики їх ефективного застосування в умовах інституційних трансформацій та євроінтеграційних процесів в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовою теми: «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842) та «Адміністративне, адміністративне процесуальне та фінансове право у людиноцентристському вимірі в цифрову еру» (на 2021–2025 рр.), що є складовою теми: «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у теоретико-правовому обґрунтуванні механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, комплексному аналізі його нормативних, інституційних, процедурних та правозастосовних елементів, а також у виробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання і практики реалізації принципу рівності та недискримінації в системі державної служби України з урахуванням міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

охарактеризувати генезу наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі;

охарактеризувати правову природу дискримінації через аналіз ознак, форми і прояви дискримінації у державній службі;

виокремити та охарактеризувати принципи рівності та недискримінації у контексті державної служби;

визначити систему і структуру антидискримінаційного законодавства у сфері державної служби, виявити прогалини та колізії і надати пропозиції щодо його подальшого удосконалення;

визначити та охарактеризувати систему суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі та виокремити їх особливості;

встановити та охарактеризувати особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі;

охарактеризувати зарубіжний досвід запобігання та протидії дискримінації у державній службі та визначити основні напрямки його імплементації в Україні.

Об'єктом дослідження є державна служба як правове явище.

Предметом дослідження є механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі.

Методи дослідження. Достовірність та обґрунтованість результатів дисертаційного дослідження забезпечено застосуванням сукупності філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів пізнання, які є традиційними для теоретико-правових та адміністративно-правових досліджень і відповідають поставленій меті, завданням та предмету дисертаційної роботи. Методологічну основу дослідження становить системний метод, завдяки якому механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі розглянуто як цілісну, багаторівневу та внутрішньо узгоджену систему правових, інституційних і процедурних елементів. Зазначений метод дозволив визначити структуру механізму, взаємозв'язок його складових та їх функціональне призначення (п.п. 2.1, 2.2, 2.3; розділ 3). Діалектичний метод застосовано для аналізу еволюції наукових підходів до розуміння дискримінації у сфері державної служби, а також для виявлення суперечностей між формальним закріпленням принципу рівності та реальною практикою його реалізації, що надало змогу дослідити генезу наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі, а також встановити динаміку розвитку відповідних правових категорій (п. 1.1). За допомогою формально-догматичного методу здійснено аналіз норм Конституції України, міжнародних договорів, загального та спеціального антидискримінаційного законодавства, що регулюють відносини у сфері державної служби. Зазначений метод використано для з'ясування правової природи дискримінації, її ознак, форм і проявів у державній службі, а також для визначення змісту принципів рівності та недискримінації (п.п. 1.2, 1.3; підрозділ 2.1). Логіко-системний та формально-логічний методи дали змогу сформулювати та уточнити понятійно-категоріальний апарат дисертації, зокрема поняття «механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі», «антидискримінаційне законодавство у сфері державної служби», «суб'єкти механізму запобігання дискримінації», а також здійснити класифікацію суб'єктів відповідного механізму за функціональним і повноважним критеріями (п.п. 2.1, 2.2). Структурно-функціональний метод застосовано для характеристики ролі окремих елементів

механізму запобігання та протидії дискримінації, зокрема нормативно-правового, інституційного, процедурного та правозастосовного блоків, а також для аналізу юридичної відповідальності як завершального елементу цього механізму (п. 2.3). Зазначений метод також використано для визначення напрямів удосконалення правового регулювання та практики застосування антидискримінаційних норм у державній службі. Порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати зарубіжний досвід запобігання та протидії дискримінації у державній службі, виявити спільні та відмінні риси правового регулювання в окремих державах, а також сформулювати пропозиції щодо можливості імплементації окремих елементів цього досвіду в національну правову систему України (р. 3). Методи аналізу, синтезу та моделювання використано для формування структурної моделі механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, а також для розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування з метою підвищення ефективності забезпечення принципу рівності у контексті державної служби.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, міжнародні стандарти, якими врегульовано питання проходження державної служби, запобігання та протидії дискримінації, запобігання корупції, а також підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують порядок проходження державної служби, конкурсні та дисциплінарні процедури.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнені матеріали правозастосовної практики, зокрема рішення Конституційного Суду України, судова практика адміністративних судів України, практика Європейського суду з прав людини у справах, пов'язаних із дискримінацією у сфері державної служби, аналітичні та статистичні дані Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Національного агентства України з питань державної служби, а

також матеріали звітів і досліджень міжнародних та національних інституцій у сфері забезпечення рівності та недискримінації. У роботі також використано результати зарубіжних емпіричних досліджень, офіційні доповіді антидискримінаційних органів іноземних держав і матеріали наукових публікацій, що відображають сучасні тенденції розвитку механізмів запобігання дискримінації у державній службі.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці монографічним дослідженням механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, в межах якого з позицій сучасної теорії адміністративного права системно проаналізовано його нормативно-правові, інституційні, процедурні та правозастосовні складові, а також обґрунтовано напрями вдосконалення правового регулювання з урахуванням європейських стандартів та зарубіжного досвіду, зокрема:

уперше:

удосконалено визначення механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі як сукупності взаємопов'язаних елементів, що включатимуть нормативно-правову основу, суб'єктний склад, процедури захисту та контролю, юридичну відповідальність, гарантійні та превентивні інструменти;

теоретично обґрунтовано структурну модель механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, що передбачає нормативний, інституційний, процедурний та правозастосовний блоки, ефективність якої визначається ступенем їх інтеграції у кадрові, дисциплінарні процедури державної служби;

визначено, що антидискримінаційне законодавство у державній службі являє собою сукупність міжнародних, національних, загальних та спеціальних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення рівного доступу до державної служби, недопущення дискримінаційних практик у службовій діяльності, а також на створення ефективних механізмів захисту порушених прав;

здійснено класифікацію суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі з урахуванням їх функціонального призначення та обсягу повноважень;

удосконалено:

понятійний апарат, зокрема поняття «дискримінація у державній службі», «форми дискримінації у державній службі», «механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі», «антидискримінаційне законодавство у державній службі», «суб'єкти механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі», «пряма дискримінація у державній службі», «непряма дискримінація у державній службі», «прихована (латентна) дискримінація у державній службі», «допустима диференціація у державній службі», «превентивні антидискримінаційні інструменти у державній службі», «юридична відповідальність за дискримінацію у державній службі»;

наукові підходи до розуміння форм і проявів дискримінації у державній службі шляхом розмежування прямої, непрямої та прихованої дискримінації з урахуванням специфіки службових правовідносин;

положення щодо ролі підзаконних та внутрішньоорганізаційних актів органів державної влади у забезпеченні недискримінаційності конкурсних, атестаційних і дисциплінарних процедур;

теоретичні уявлення про особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі;

набули подальшого розвитку:

характеристика наукових підходів щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі в частині інституційних механізмів, інтеграції європейських стандартів, поглибленні процедурних та етичних засад забезпечення рівності;

підходи щодо імплементації міжнародних та європейських стандартів запобігання та протидії дискримінації у національне правове регулювання, зокрема щодо інтеграції принципів позитивної дії, інституційної

неупередженості, захисту осіб, які повідомляють про дискримінаційні прояви, оцінки впливу управлінських рішень на забезпечення рівності, а також впровадження превентивних антидискримінаційних інструментів у кадрові, конкурсні, дисциплінарні та інші процедури проходження державної служби відповідно до стандартів Ради Європи та Європейського Союзу;

уявлення про практичну значущість превентивних інструментів (внутрішніх політик рівності, кодексів етики, навчальних програм) у формуванні недискримінаційного середовища державної служби;

запропоновано зміни та доповнення до Законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» щодо удосконалення механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі та розробку Типового положення щодо забезпечення принципів рівності та недискримінації у державній службі, який би визначав уніфіковані критерії застосування спеціальних процедур (поліграф, ротація тощо), механізми внутрішнього реагування на дискримінаційні прояви та гарантії захисту державних службовців.

Практичне значення отриманих результатів. Обґрунтовані та сформульовані у дисертації висновки і рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – як теоретико-методологічне підґрунтя для подальших наукових досліджень проблемних питань запобігання та протидії дискримінації у сфері державної служби, удосконалення механізмів забезпечення принципу рівності та розвитку державної служби;

правотворчості – для підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства, яким урегульовано доступ до державної служби, проходження служби, дисциплінарні процедури та юридичну відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі, а також для гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами;

правозастосовній діяльності – з метою вдосконалення практики застосування антидискримінаційного законодавства у діяльності органів державної влади, дисциплінарних комісій, судів та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини при розгляді справ, пов’язаних із дискримінацією у державній службі;

навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Службове право», а також при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів, курсів лекцій, навчально-методичних комплексів і наукових публікацій для студентів, аспірантів, викладачів та практичних працівників.

Апробація матеріалів дисертації. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції «Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень» (м.Одеса, 19 травня 2023 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції «Суспільство та держава в умовах воєнного стану: виклики та перспективи» (м. Одеса, 27 квітня 2024 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Європейські орієнтири розвитку України: нові виміри у воєнний час» (м.Одеса, 16 травня 2025 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Соціально-політична та правова система України в цифрову епоху: сучасні виклики» (м. Одеса, 22 квітня 2026 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 8 публікаціях, у т.ч. 3 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – розділі у колективній монографії, 4 – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, 3 розділів, що містять 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел до

кожного розділу та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок, із них основного тексту 186 сторінок, списки використаних джерел налічують 205 найменувань і розміщені на 27 сторінках, додатки викладено на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

1.1. Генеза наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі

Дослідження розвитку наукової думки будь-якого предмету дослідження дозволяє з'ясувати перелік проблемних питань, які існували на тому чи іншому історичному етапі розвитку суспільних відносин, визначити способи та стан їх вирішення [1]. Забезпечення рівності та недискримінації є підґрунтям демократичної, правової та соціально орієнтованої держави, а їхнє впровадження у сфері державної служби є індикатором зрілості публічного адміністрування. Наукова думка щодо запобігання та протидії дискримінації є результатом тривалої еволюції концепцій прав людини, етики державної служби та адміністративного права. У цілому генеза цих ідей демонструє перехід від загальних філософських уявлень про справедливість до формування чітких теоретико-правових механізмів, здатних нівелювати дискримінаційні прояви у сфері державної служби.

Вивчення генези наукової думки є важливим для формування теоретико-методологічної основи дисертації, дозволяючи простежити закономірності розвитку досліджень, а також систематизувати наявні наукові підходи та виокремити основні школи та дискусійні питання. Відтак, завданням цього підрозділу є хронологічне та змістовне висвітлення основних етапів розвитку наукових поглядів щодо етичних та правових засад протидії дискримінації у державній службі, що у підсумку має обґрунтувати актуальність подальшого дослідження саме механізму її запобігання.

З огляду на зазначене, виникає потреба у здійсненні аналізу генези наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі, виокремивши історичні етапи, згідно яких відбувалась трансформація

доктринальних підходів та вибравши відповідні критерії цього дослідження. Щодо історичних етапів, згідно яких відбувалася трансформація доктринальних підходів в частині запобігання та протидії дискримінації у державній службі, доцільним є виокремити три основні етапи.

Так, генеза наукової думки щодо рівності та недискримінації у державній сфері бере початок із формування класичного адміністративного права та теорії правової держави. Доцільним є визначити його як I (перший) етап та назвати його «Філософсько-правові основи та загальні принципи». Слід зазначити, що цей етап розвитку наукової думки щодо рівності та недискримінації у державній сфері тривав з кінця XIX – до середини XX ст. На цьому етапові домінували ідеї про законність та загальність адміністративних актів, які, хоча й не акцентували увагу на дискримінації прямо, закладали основи для формальної рівності громадян перед владою. Ключові принципи, такі як належне врядування та добросовісність адміністративного органу, лише опосередковано торкалися теми упередженості.

Після Другої світової війни із закріпленням фундаментальних прав людини у міжнародних актах (Загальна декларація прав людини 1948 р. [2], Європейська конвенція з прав людини 1950 р. [3]), серед наукових думок почали виокремлюватися такі, де заборона дискримінації стала самостійним правовим принципом. Проте, акцент робився переважно на загальних громадянських правах, а не на специфіці службових правовідносин.

З початку другої половини XX ст. – до початку XXI ст. наукові думки щодо рівності та недискримінації стали поступово трансформуватися, а розвиток теорії публічного адміністрування та адміністративної етики стали поштовхом для трансформації питань недискримінації в інституційний вимір. У зв'язку з цим доцільним є його як II (другий) та назвати його «Етика державної служби та європейські стандарти».

Роботи зарубіжних науковців (зокрема, Т. Купера [4; 5; 6], М. Спайсера [7; 8; 9]) розвинули концепцію етичної відповідальності державного службовця. У цьому контексті неупередженість та справедливість було визнано ключовими

етичними імперативами державної служби, що є прямою протиположністю дискримінації. Так, Т. Купер пов'язує недискримінаційність діяльності державного службовця з принципами адміністративної відповідальності та справедливості, підкреслюючи обов'язок держави запобігати структурній нерівності у прийнятті управлінських рішень [5]. Аналогічно М. Спайсер наголошує, що ігнорування соціального виміру рівності у публічному адмініструванні призводить до відтворення прихованих форм дискримінації [9]. Фактично, праці зазначених науковців свідчать про те, що у доктрині публічного адміністрування дискримінація розглядається не лише як юридична, але і як етико-управлінська проблема.

В Україні наукова думка цього періоду була зосереджена на формуванні нової моделі державної служби після здобуття незалежності. Праці В. Авер'янова [10; 11], Л. Білої-Тіунової [12; 13], В. Голосніченка [14] та інших науковців закладали основи для розуміння статусу державного службовця та принципів служби, включаючи принцип професіоналізму, що є необхідною умовою для запобігання упередженості [15]. З прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (2012) [16] та Закону України «Про державну службу» (2015) [17] знайшов свій початок III (третій) етап розвитку наукової думки щодо рівності та недискримінації. Часові рамки цього етапу залишаються відкритими, адже знайшли свій початок у XXI ст. та тривають досі. Видається за доцільне назвати цей етап як «Інституціоналізація та зосередженість на механізмах» зазначивши при цьому про законодавче закріплення принципу недискримінації та наголосивши на необхідності формування механізмів його реалізації.

Сучасні дослідники активно зосереджуються на аналізові правових та інституційних механізмів. Значну частину робіт присвячено принципів рівності та його відображенню у службових правовідносинах [18; 19]. Означені дослідження підкреслюють, що правове регулювання проходження державної служби повинно містити заборону всіх форм та проявів дискримінації. Окремим напрямом стало дослідження гендерного аспекту недискримінації, що є однією з

найбільш детально розроблених форм. Праці Л. Наливайко, І. Грицай, Е. Скиби, Л. Маркіна, О. Ядловської, І. Царьової, В. Мороз, О. Годенко-Наконечної [20] та інших авторів сфокусовані на механізмах забезпечення гендерної рівності, що є важливим прецедентом для аналізу механізмів запобігання та протидії дискримінації за іншими ознаками.

Помітною тенденцією стало виокремлення інституційного механізму як окремого предмета дослідження. Так, С. Пушкаренко [21], Н. Базиляк [22] та інші аналізують інституційний механізм захисту прав людини в системі публічного адміністрування, куди інтегруються механізми запобігання та протидії дискримінації, що свідчить про перехід від аналізу окремих норм до вивчення комплексної системи. Окрему увагу науковців приділено дослідженням окремих елементів механізму, таких як адміністративно-правові засади протидії [23] та правові механізми забезпечення гідної праці [24]. Вони розглядають роль окремих суб'єктів (напр., дільничних офіцерів поліції, які мають взаємодіяти з громадянами) та інструментів (адміністративна відповідальність). Проблемним полем залишається питання співвідношення етичних та правових інструментів. Хоча етичні кодекси визнані інструментами запобігання дискримінації, їхній взаємозв'язок із юридичними санкціями та механізмами розгляду скарг потребує глибшого теоретико-правового обґрунтування.

Проведене дослідження генези наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі дозволяє систематизувати її за тематичними блоками, що відображають еволюцію ідей.

Принципово-концептуальний блок, що ґрунтується на обґрунтуванні рівності та недискримінації як фундаментальних принципів, визначення статусу державного службовця. Як приклад наукових праць, слід назвати дослідження українських учених, у яких принципи рівності та недискримінації розглядаються як базові засади правової держави, громадянського суспільства та державної служби. Зокрема, І. Грицай у монографії «Механізм забезпечення принципу гендерної рівності: теорія та практика» обґрунтовує принцип рівності як

фундаментальний для демократичного розвитку та функціонування публічної влади [25]. А. Кабаненко у дисертаційному дослідженні «Принцип рівності у правовому регулюванні під час проходження публічної служби» аналізує рівність як системоутворювальний принцип проходження публічної служби та умови недопущення дискримінації [18].

Окрему групу становлять праці, присвячені гендерному виміру рівності, зокрема: О. Водянніков досліджує гендерну рівність як прояв загального принципу рівності та недискримінації в публічному праві [26]; О. Короткова аналізує гендерну рівність як стратегічний пріоритет у публічному управлінні з урахуванням міжнародних стандартів [27] та ін.

У сукупності зазначені праці заклали теоретичне підґрунтя для розуміння рівності та недискримінації як фундаментальних принципів державної служби, що безпосередньо впливають на формування правового статусу державного службовця та механізмів запобігання та протидії дискримінації у сфері державної служби.

Інституційно-механізмовий блок, до якого слід віднести аналіз системи, структури та елементів механізму запобігання та протидії дискримінації, а також виділення інституційної складової. Як приклад наукових досліджень, що репрезентують цей підхід, доцільно назвати праці, у яких увагу зосереджено на побудові та функціонуванні цілісної системи суб'єктів і процедур запобігання та протидії дискримінації. Так, О. Бащук досліджує механізм протидії дискримінації через призму повноважень, інституційної ролі та адміністративно-правових інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації [23]. Комплексний аналіз системи та структури правового механізму запобігання та протидії дискримінації здійснено у праці Л. Рябовол «Правове забезпечення запобігання та протидії дискримінації в Україні», де обґрунтовується необхідність узгодженого функціонування нормативного, інституційного та правозастосовного елементів єдиного механізму запобігання та протидії дискримінації [28].

Інституційний вимір механізму протидії дискримінаційним практикам розкривається також у дослідженнях О. Зінсу, присвячених міжнародно-правовим стандартам і зарубіжному досвіду запобігання та протидії соціально небезпечним явищам, де механізм розглядається як система взаємопов'язаних суб'єктів, процедур і заходів контролю [29]. Окремі аспекти структурної побудови та ефективності механізмів державної політики, що є методологічно близькими до проблематики запобігання та протидії дискримінації, висвітлені у працях В. Абдуллаєва щодо механізму запобігання та протидії корупції [30], які можуть бути використані як теоретична основа для аналізу інституційної складової механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі. Зазначені наукові роботи дозволяють обґрунтувати інституційно-механізовий підхід як один із ключових у дослідженні запобігання та протидії дискримінації, оскільки він дає змогу комплексно проаналізувати взаємодію суб'єктів, правових норм і процедур у межах єдиного механізму.

Спеціалізовано-практичний блок, до якого слід віднести дослідження окремих форм дискримінації та адміністративно-правових інструментів її запобігання та протидії. Як приклад наукових праць, що репрезентують цей напрям, доцільно виокремити дослідження, у яких предметом аналізу є конкретні форми дискримінації та відповідні адміністративно-правові засоби реагування. Йдеться насамперед про статтю С. Подорожного «Адміністративно-правові засоби протидії дискримінації осіб з інвалідністю в Україні з урахуванням міжнародних стандартів», у якій детально проаналізовано форми дискримінації за ознакою інвалідності, охарактеризовано систему адміністративно-правових засобів її протидії, а також здійснено порівняльний аналіз підходів держав-членів ЄС і СНД [31]. До цього ж блоку належать праці А. Мхитаряна «Адміністративно-правові засоби протидії дискримінації за ознакою інвалідності в Україні» [32] та Є. Соболя «Діяльність органів публічної влади щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика» [33], у яких зосереджено увагу на класифікації

окремих адміністративно-правових інструментів, аналізі їх ефективності та проблемах практичного застосування у сфері захисту прав осіб з інвалідністю.

Спеціалізовано-практичний підхід простежується також у дослідженнях, присвячених дискримінації за ознакою статі та пов'язаним із нею формам насильства. Зокрема, у роботі М. Нероди «Адміністративно-правові засади протидії домашньому насильству» домашнє насильство розглядається як одна з форм гендерно зумовленої дискримінації, а акцент зроблено на адміністративно-правових механізмах та інструментах реагування [34]. Окрім того, до зазначеного напрямку слід віднести працю А. Дудко «Адміністративно-правове регулювання протидії психологічному насильству (мобінгу) в Національній поліції України», у якій мобінг аналізується як прояв дискримінації у службових правовідносинах, а також досліджується сукупність адміністративно-правових інструментів його запобігання та припинення [35].

Таким чином, зазначені праці демонструють розвиток спеціалізовано-практичного напрямку наукових досліджень, що характеризується фокусом на конкретних видах дискримінації та прикладному аналізу адміністративно-правових засобів та інструментів їх протидії. Наведена систематизація демонструє що, незважаючи на певну кількість праць щодо принципів та окремих елементів протидії дискримінації, бракує комплексного теоретико-правового аналізу цілісного механізму запобігання та протидії дискримінації за всіма ознаками саме у державній службі.

Як підсумок слід відмітити, що генеза наукової думки пройшла шлях від філософсько-правового обґрунтування принципу рівності до інституціоналізації та виділення механізму як самостійної категорії дослідження. Сучасний етап характеризується фокусом на системному аналізі інструментів. Найбільш ґрунтовно досліджені принципові засади та окремі форми дискримінації (зокрема, гендерна). Найменш дослідженими залишаються структура та функціонування механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі в контексті імплементації європейських стандартів.

У вигляді пропозицій щодо подальшого дослідження необхідним є перехід до цілісної теоретико-правової характеристики механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, що має включати такі рівні: 1) нормативний; 2) інституційний; 3) процедурний; 4) контрольно-наглядовий.

1.2. Характеристика правової природи дискримінації у державній службі: ознаки, форми і прояви

Успішна реалізація конституційного принципу недискримінації у сфері державної служби критично залежить від чіткого розуміння природи самого явища дискримінації та формування зрозумілого категоріально-понятійного апарату, необхідного для конструювання ефективного механізму її запобігання та протидії. Водночас правова природа дискримінації у сфері державної служби є складним і багатовимірним явищем, що поєднує соціальні, етичні та юридичні аспекти. Зазначене є особливо актуальним для державної служби, де прояви упередженості та нерівного ставлення можуть призводити до порушення прав окремих осіб, а також підривати принципи доброчесності, об'єктивності та професіоналізму всієї системи публічного адміністрування.

Для ефективного запобігання та протидії дискримінаційним практикам необхідне чітке визначення її ознак, форм та проявів у службових правовідносинах. З огляду на це, дослідження правової природи дискримінації дозволяє окреслити межі допустимої поведінки державного службовця, виявити потенційні ризики упередженості та розробити механізми юридичної відповідальності. Метою цього підрозділу є формування теоретико-методологічної основи дисертаційного дослідження шляхом системного аналізу ключових дефініцій, класифікації форм і конкретизації проявів дискримінації, характерних саме для державної служби, що дозволить визначити предмет і межі дії досліджуваного механізму та обґрунтувати його структурні елементи.

Першочергово розглянемо поняття «дискримінація», що є ключовим у даному дослідженні. Пошук у назвах термінів («дискримінація») на офіційному

вебпорталі Парламенту України – «Законодавство України» видає такі визначення: «дискримінація», «дискримінація за ознакою статі», «дискримінація підприємців органами влади і управління», «пряма дискримінація», «расова дискримінація», «непряма дискримінація», «дискримінація суб'єктів господарювання органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю» [36].

На міжнародному рівні, зокрема у межах Конвенції з подолання дискримінації в освіті, поняття «дискримінація» охоплює будь-яке виокремлення, виключення, обмеження чи надання переваги за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, економічного стану чи народження, що має на меті або є наслідком знищення або порушення рівності в освіті, зокрема:

- а) позбавлення будь-якої особи чи групи осіб доступу до освіти будь-якого типу чи рівня;
- б) обмеження будь-якої особи чи групи осіб освітою нижчого рівня;
- в) створення або підтримку окремих освітніх систем або закладів для осіб чи груп осіб, крім випадків, передбачених положеннями статті 2 цієї Конвенції;
- г) створення будь-якій особі або групі осіб умов, несумісних з гідністю людини [37].

На національному рівні поняття «дискримінація» закріплено в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» як ситуацію, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [16].

Порівняння наведених визначень поняття «дискримінація», закріплених у Конвенції з подолання дискримінації в освіті та в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», свідчить про їх спільну правову природу та концептуальну спорідненість, водночас виявляючи відмінності у сфері застосування та рівні деталізації. Так, міжнародне визначення цього поняття має галузевий і цільовий характер, оскільки зосереджено виключно на сфері освіти та спрямовано на захист рівності доступу до неї. Воно детально конкретизує форми дискримінаційного впливу (позбавлення доступу, зниження рівня освіти, сегрегація, створення умов, несумісних з гідністю людини), що дозволяє чітко ідентифікувати дискримінаційні практики в освітній сфері. Водночас важливо відмітити, що акцент робиться не лише на намірі, а й на наслідках дискримінації, що відповідає сучасним підходам міжнародного права прав людини.

Натомість визначення, закріплене у національному законодавстві, має універсальний і рамковий характер, поширюючись на всі сфери суспільного життя та охоплюючи значно ширший перелік ознак дискримінації. Важливою особливістю українського підходу є нормативне закріплення критерію правомірної диференціації, відповідно до якого не кожне обмеження визнається дискримінацією, якщо воно переслідує легітимну мету та є об'єктивно обґрунтованим, необхідним і пропорційним.

Таким чином, міжнародне визначення відрізняється більшою конкретикою та спрямованістю на виявлення практичних форм дискримінації в окремій сфері, тоді як національне законодавство забезпечує системну та комплексну основу для запобігання і протидії дискримінації загалом. У сукупності ці підходи доповнюють один одного, формуючи багаторівневу модель правового захисту, в якій міжнародні стандарти задають змістовні орієнтири, а національне законодавство забезпечує їх універсальне застосування та механізми реалізації. Юридична природа дискримінації полягає у неправомірному диференціюванні (нерівному ставленні) до осіб, які перебувають у порівнянних ситуаціях.

Дискримінація у державній службі має низку визначальних ознак, що дозволяють ідентифікувати її як правове та соціальне явище.

По-перше, вона має прояв у нерівному або упередженому ставленні до окремих осіб або груп громадян у процесі проходження державної служби, що суперечить принципу рівності, закріпленому у Конституції України та міжнародних актах у сфері прав людини [38].

По-друге, дискримінація носить різнобічний характер і може мати прояв як у прямих, так і непрямих обмеженнях прав, створенні перешкод у доступі до можливостей державної служби, а також у формуванні несприятливих умов для розвитку професійної діяльності окремих категорій державних службовців.

По-третє, дискримінація в державній службі поєднує етичний та правовий виміри, адже вона не лише порушує юридичні норми, але й підриває моральні та професійні стандарти державної служби, формуючи ризики корупції, конфліктів та зниження довіри до органів державної влади.

Окрім цього можна говорити, що дискримінація у державній службі є пов'язаною з особистими або соціальними ознаками претендентів на державну службу чи службовців. Перелік цих ознак є відкритим і включає:

- 1) прямо заборонені законом, зокрема: раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, етнічне та соціальне походження, майновий стан, місце проживання, мовні ознаки, вік, інвалідність;
- 2) специфічні для державної служби, зокрема, членство у політичних партіях [39].

Критерії дискримінації у державній службі визначаються як сукупність ознак, за якими особа може зазнавати менш сприятливого ставлення у сфері службових правовідносин. До таких детермінант, відповідно до національного законодавства та міжнародних стандартів, належать зокрема, стать, вік, інвалідність, расове або етнічне походження, мова, релігійні чи політичні переконання, сімейний стан, стан здоров'я, а також інші характеристики, що не пов'язані з професійними якостями державного службовця. У сфері державної служби дискримінація за наведеними ознаками може мати прояв у встановленні

необґрунтованих вимог до кандидатів, обмеженні доступу до посад, нерівних умовах просування по службі або застосуванні дисциплінарних стягнень. Особливість службових правовідносин полягає в тому, що такі ознаки часто маскуються під формально нейтральні управлінські рішення, що потребує підвищеної уваги до їх правової оцінки з урахуванням принципів рівності, об'єктивності та пропорційності.

У Тлумачному словнику української мови поняття «раса» розглядається як: велика група людей, що мають спільне походження і ряд характерних спільних фізичних особливостей, набутих у процесі історичного розвитку під впливом природних і соціальних умов існування; сукупність організмів одного виду чи підвиду, що набула деяких відмінностей внаслідок різних умов існування [40]. У той час, як загальнотеоретичне розуміння поняття «расове або етнічне походження» розкривається як визначення людини за расою, кольором шкіри (темнішою або світлішою), походженням, національною чи етнічною приналежністю. Іноді таке походження може ґрунтуватися на спільному розумінні історії, територіального (регіонального або національного) походження, окремих культурних характеристик, як-от мова або релігія, або на спільному відчутті приналежності до однієї спільноти, етнічної більшості або меншості, наприклад, до кримських татар, латишів, євреїв або ромів [41]. Окрім цього у загальному розумінні поняття «расове походження» використовується для позначення сукупності історично сформованих біологічних і зовнішніх ознак людини [42], тоді як поняття «етнічне походження» пов'язується з належністю особи до певної етнічної спільноти, що характеризується спільністю мови, культури, традицій, історичної пам'яті та самоідентифікації [43].

У контексті державної служби дискримінація за цими ознаками може мати прояв як у формі прямого обмеження доступу до державної служби, так і через створення несприятливих умов професійної реалізації, зокрема шляхом упередженого оцінювання, ізоляції в колективі або виключення з процесів прийняття рішень. Заборона дискримінації за расовими та етнічними ознаками

відповідає як положенням Конституції України (ст. 24), так і міжнародним стандартам у сфері прав людини.

Поняття «стать» у праві традиційно використовується для позначення біологічних характеристик особи. На нормативному рівні, а саме в Інструкції щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів, поняття «стать» розглядається як сукупність ознак біологічних та фізіологічних особливостей особи [44]. У Тлумачному словнику це поняття розглядається як сукупність анатомо-фізіологічних ознак організму, що забезпечує відтворення потомства і дозволяє розрізняти у більшості організмів чоловічі й жіночі особини, а також один із двох розрядів живих істот (чоловіків і жінок, самців і самок), що різняться за цими ознаками [45]. Натомість «гендер» відображає соціально закріплені ролі, поведінку, діяльність і характерні ознаки, які певне суспільство вважає належними для жінок/чоловіків [44]. Якщо порівнювати ці поняття, то варто відмітити, що стать є біологічною характеристикою людини, зумовленою анатомо-фізіологічними та генетичними особливостями, тоді як гендер відображає соціально сформовані ролі, моделі поведінки та взаємовідносини між жінками і чоловіками, що змінюються залежно від суспільного розвитку і не пов'язані безпосередньо з біологічними відмінностями [46].

У контексті державної служби набуває інституційно зумовлених форм й таке явище як сексизм, оскільки має прояв не лише у міжособистісній взаємодії, але й у кадрових процедурах, управлінських рішеннях, оцінюванні службової діяльності та організаційній культурі. Відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2019)1 «Запобігання та боротьба з сексизмом», сексизм охоплює будь-які дії, висловлювання або практики, засновані на уявленні про «меншу цінність» особи через її стать, які призводять зокрема до створення принизливого або ворожого робочого середовища та перешкоджають рівному доступу до професійної реалізації. [47]. Додаток до Рекомендації містить керівні принципи щодо реалізації заходів із запобігання і протидії сексизму в конкретних сферах, зокрема на робочому місці [47]. Стратегія Ради

Європи з гендерної рівності 2018–2023 років підкреслює, що рівність між жінками і чоловіками є центральним елементом захисту прав людини та має бути відображена у національних політиках і практиках [48]. У свою чергу переглянута Європейська соціальна хартія зобов'язує сторони забезпечувати право на гідне ставлення на роботі, включно із захистом від морального харасменту та дискримінаційних практик у сфері праці [49].

У державній службі такі прояви можуть виявлятися у стереотипному сприйнятті професійної придатності, зокрема сумнівах щодо лідерських якостей жінок, обмеженні їх участі у прийнятті рішень, знеціненні результатів праці або формуванні «скляної стелі» при просуванні по службі. Подібні практики суперечать принципу рівності та забороні дискримінації, закріпленим у ст. 24 Конституції України [38], ст. 2-1 Кодексу законів про працю України [50], а також принципам державної служби, визначеним ст. 4 Закону України «Про державну службу» [17], які прямо забороняють будь-які прояви дискримінації.

Окрім того, відповідно до Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), держава зобов'язана вживати активних заходів для усунення як прямих, так і прихованих (структурних) форм дискримінації у сфері зайнятості, включно з державною службою [51]. У цьому контексті сексизм у державній службі слід розглядати не як окремі інциденти поведінки, а як системний ризик для принципів нейтральності, доброчесності та ефективності органів державної влади, що потребує превентивних і процедурно закріплених механізмів запобігання та протидії. Сексизм у трудових відносинах може проявлятися у формі сексистських коментарів і поведінки, спрямованих на окремого працівника або групу працівників, та охоплює принизливі висловлювання, об'єктивізацію, сексистський гумор і жарти, надмірно фамільярні зауваження, ігнорування або примус до мовчання, безпідставні коментарі щодо зовнішності, сексистську мову тіла, а також практики, що залякують або виключають жінок і водночас надають переваги чоловікам, що прямо визнається міжнародними стандартами Ради Європи як системне явище, притаманне як державному, так і приватному секторам [47; 52].

За даними, оприлюдненими Європейською комісією та поширеними українським правозахисним медіа ZMINA, проблема сексуальних домагань і гендерно зумовленого насильства в Європейському Союзі має системний характер: 33% жінок у ЄС зазнавали фізичного або сексуального насильства, а 55% – сексуальних домагань. При цьому жодна держава-член ЄС досі не досягла фактичної рівності між жінками і чоловіками, а гендерний розрив зберігається у сфері зайнятості, оплаті праці та політичній участі. В українському контексті ситуація також є тривожною: 13% громадян особисто знають осіб, які стали жертвами сексуальних домагань, а близько 40% постраждалих не зверталися по допомогу, що свідчить про поширеність латентних форм сексизму та харасменту, у тому числі в трудових і службових правовідносинах [53].

Цікавими є результати соціологічного дослідження становища жінок у юридичній професії, проведеного у 2017 р. Асоціацією жінок-юристок України «ЮрФем», яке виявило значні проблеми, пов'язані з сексуальними домаганнями та дискримінацією на робочому місці. За результатами опитування 36,9% респонденток зазначили, що стикалися з випадками сексуальних домагань, а 46,5% – повідомили про факти дискримінації у професійному середовищі, що свідчить про високу поширеність гендерно зумовлених порушень прав у трудових відносинах навіть у професійних сферах, де очікується формальний рівень професійної поведінки та захисту прав працівників [54].

Ключові тенденції розширення прав і можливостей жінок на ринку праці в умовах повномасштабної вторгнення та гендерно відповідального відновлення України, полягають у: 1) збереженні усталених гендерних дисбалансів у професійно-кваліфікаційній структурі, зокрема серед керівників, працівників і державних службовців, через стабільність вимог до освіти та досвіду; 2) зростанні надмірної кваліфікації жінок у сфері торгівлі, послуг і технічного персоналу, що створює ризики прихованої дискримінації та знецінення професійних компетентностей; 3) появі недостатньої формальної кваліфікації жінок у традиційно «чоловічих» професіях внаслідок заміщення мобілізованих працівників і підготовки безпосередньо на робочому місці [55, с. 36].

Повертаючись до гендерного нормативного аналізу, варто відмітити, що сучасне національне законодавство України, значна частина з якого підзаконні нормативно-правові акти, активно оперує розширеним гендерно-правовим понятійним апаратом, надаючи визначення низці спеціалізованих категорій, зокрема таким, як: гендер, гендерна рівність, гендерний аналіз, гендерний підхід, гендерно чутливий та гендерно нейтральний підходи, гендерно-правова експертиза, оцінка гендерного впливу, гендерно чутливі індикатори, практичні та стратегічні гендерні потреби, а також насильство стосовно жінок за гендерною ознакою. Визначення та використання цих понять закріплені, зокрема, у Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [56], актах Кабінету Міністрів України, методичних рекомендаціях органів виконавчої влади та документах стратегічного планування державної політики. Наявність такого нормативно закріпленого гендерного інструментарію свідчить про інституціоналізацію гендерного підходу в системі публічного адміністрування та створює правову основу для виявлення, оцінювання та запобігання дискримінаційним практикам у державній службі, зокрема у сфері формування політики винагороди, кадрових рішень та оцінювання впливу управлінських рішень на жінок і чоловіків.

У наукових дослідженнях (О. Водянніков [26], О. Грицай, Л. Наливайко [57; 58; 59]) гендерна рівність розглядається як складова загального принципу рівності та недискримінації у публічному праві. Дещо іншим є нормативне визначення, яке окреслює «гендерну рівність» як рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дає змогу жінкам і чоловікам брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства [60; 56].

Юридичне забезпечення гендерної рівності є фундаментом, на якому будується справедливе суспільство. Міжнародні угоди, такі як Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) [51], стали важливими кроками щодо визнання рівних прав. Успішні країни, такі як Ісландія, Швеція та Норвегія, демонструють, що впровадження прогресивних законів здатне значно скоротити гендерну нерівність. Наприклад, у цих країнах існують

жорсткі норми щодо рівної оплати праці та декретних відпусток для обох батьків. Закон може змінити правила гри, але справжня гендерна рівність є можливою лише тоді, коли суспільство готове змінити свої переконання, руйнуючи стереотипи і підтримуючи рівність не тільки на папері, але й у повсякденному житті [61].

У державній службі дискримінація за ознакою статі або гендеру найчастіше має прояв у вигляді нерівного доступу до керівних посад, упередженого оцінювання професійних якостей, а також непрямой дискримінації, пов'язаної з поєднанням службових і сімейних обов'язків.

Примітно, що за даними Доповіді Програми Розвитку ООН про людський розвиток у 2011 р., Україна посіла 57 сходинку у глобальному рейтингу 187-и країн за показником гендерної нерівності. Протягом всього періоду незалежності України кількість жінок у складі депутатів Верховної Ради України не перевищувала 8% від загального складу, занадто мало жінок мають вагомий повноваження у сфері прийняття рішень у державному та приватному секторі. Середня заробітна плата чоловіків перевищує середню заробітну плату жінок майже на 30%, хоча в окремі роки незалежності України спостерігалось деяке скорочення цього розриву. У цілому, офіційна статистика ринку праці забезпечує досить повну інформаційну базу гендерних досліджень особливостей економічної активності та зайнятості населення, проте більш глибокий аналіз соціально-економічного становища жінок і чоловіків стикається з певними інформаційними прогалинами. Поряд з цим, малодослідженим питанням залишається формування гендерних стереотипів у суспільстві, що визначають особливості поділу сфер діяльності на «жіночі» та «чоловічі» [62].

Хоча вищезазначені статистичні дані щодо становища жінок в Україні стосуються більш ранніх періодів, вони мають важливе значення для розуміння структурних передумов гендерної нерівності в трудових відносинах. Так, аналітичне дослідження участі жінок у складі робочої сили в Україні показує, що вже станом на 2012-2013 рр. гендерні аспекти зайнятості мали виражені прояви, зокрема значна частина робітниць та роботодавців визнавала існування поділу

професій на «жіночі» та «чоловічі», що сприяло сегрегації на ринку праці та нерівним можливостям для жінок у кар'єрному розвитку [62]. Незважаючи на те, що ці дані є вже історичними, вони демонструють системні бар'єри, що обумовлюють ширші тенденції гендерної нерівності, які зберігаються й у сучасному контексті – включно з проявами сексизму та дискримінації в трудових відносинах, які давно виходять за межі окремих індивідуальних випадків.

Позитивним прикладом інституційного підходу до запобігання та протидії дискримінації у державній службі є «Методика запобігання та протидії дискримінації за ознакою статі та сексуальним домаганням на робочому місці в органах системи Міністерства внутрішніх справ України» (далі – Методика), розроблена у 2023 р. Ця Методика вирізняється комплексним характером та поєднує нормативний, процедурний і практико орієнтований компоненти механізму запобігання та протидії дискримінації. Вона систематизує національні та міжнародні антидискримінаційні стандарти, адаптуючи їх до особливостей проходження служби в органах сфери безпеки та оборони, з урахуванням ієрархічності, дисциплінарної підпорядкованості та підвищених ризиків зловживання владними повноваженнями.

Важливою перевагою Методики є чітка алгоритмізація дій як для постраждалих осіб, так і для керівників та дисциплінарних органів, що сприяє практичній реалізації принципу нульової толерантності до дискримінації та сексуальних домагань. Документ не обмежується декларативними заборонами, а містить деталізовані процедури реагування, службових розслідувань, гарантії процесуальних прав сторін і механізми відповідальності.

У науковому вимірі Методика може розглядатися як зразок галузевої конкретизації антидискримінаційного законодавства та приклад ефективної інституціоналізації принципу рівності у сфері державної служби, що доцільно використовувати як модель для інших органів державної влади, зокрема в контексті розвитку механізмів запобігання дискримінації в системі державної служби загалом [63].

Ще одним є позитивним прикладом комплексного, доступного та практико орієнтованого інструменту реалізації державної антидискримінаційної політики є «Інформаційна пам'ятка Національної соціальної сервісної служби України щодо запобігання випадкам дискримінації за ознакою статі». Документ поєднує нормативні визначення дискримінації та її форм із наочним роз'ясненням типових проявів, меж допустимої диференціації та алгоритмів захисту прав постраждалих осіб, що сприяє підвищенню правової обізнаності населення та формуванню нульової толерантності до дискримінаційних практик. Такий формат дозволяє ефективно транслювати складні правові положення у зрозумілу для широкої аудиторії форму та може розглядатися як модель належної адміністративної практики у сфері запобігання і протидії дискримінації [64].

Релігійні переконання охоплюють систему вірувань, яких дотримується особа. Конституція України гарантує свободу світогляду і віросповідання (ст. 35). Положення Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» конкретизують конституційні гарантії свободи світогляду і віросповідання та мають важливе значення для запобігання та протидії дискримінації у сфері державної служби. Вказаний закон закріплює право особи вільно формувати, змінювати та виражати свої релігійні або атеїстичні переконання, забороняє будь-яке примушування у визначенні ставлення до релігії, а також гарантує рівноправність громадян незалежно від їх релігійних переконань. У контексті службових правовідносин це означає недопустимість прямого чи непрямого обмеження прав державних службовців за ознакою релігії, у тому числі під час добору кадрів, проходження служби або притягнення до відповідальності. Також закон встановлює, що реалізація свободи совісті може бути обмежена виключно законом і лише з метою захисту публічних інтересів, що узгоджується з принципами політичної нейтральності та належного виконання службових обов'язків у сфері державної служби [65].

У Законі України «Про Службу військового капеланства» міститься термін «духовно-релігійні потреби» як усвідомлені особою необхідності в ідеальних внутрішньоспонукальних мотивах діяльності, особистісному розвитку та

соціальній взаємодії, що проявляються в релігійних поглядах, уявленнях, почуттях, практиках і обрядових діях [66].

Загалом аналіз чинного законодавства України свідчить про відсутність легального визначення поняття «релігійні переконання», зокрема у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та Законі України «Про державну службу». Така нормативна прогалина ускладнює правозастосування у справах, пов'язаних із дискримінацією за цією ознакою, а також створює ризики довільного тлумачення меж допустимих обмежень у службових правовідносинах. У зв'язку з цим доцільним видається нормативне закріплення відповідного поняття з метою забезпечення правової визначеності та уніфікації підходів до його застосування. У межах цього дослідження пропонується розуміти релігійні переконання як сукупність стійких світоглядних уявлень, вірувань і цінностей особи, пов'язаних із її ставленням до релігії, сповіданням певного віровчення або відмовою від нього, що є елементом внутрішньої свободи особи та не може бути підставою для обмеження прав у сфері державної служби, за винятком випадків, прямо передбачених законом і обґрунтованих характером виконуваних службових повноважень.

Примітно, що Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду зазначив, що гарантоване ст. 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, право сповідувати свою релігію або переконання в аспекті можливості сумлінної відмови від військової служби не є абсолютним, а може бути обмежене виключно для цілей та у спосіб, що зазначені в ч. 2 цієї статті [3]. Критеріями правомірності відповідного обмеження є: законність; легітимна мета – інтереси громадської безпеки, необхідність охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі, а також захист прав і свобод інших осіб; пропорційність, що окреслює межі правомірного втручання у право й дозволяє здійснення його лише тією мірою, якою це необхідно для досягнення зазначених вище законних цілей [67].

Політичні переконання охоплюють систему світоглядних цінностей та ідей, яких дотримується особа. Конституція України гарантує політичну

багатоманітність (ст. 15). Водночас специфіка державної служби зумовлює необхідність дотримання принципу політичної неупередженості, закріпленого у Законі України «Про державну службу» [17]. Дискримінація за ознаками релігійних та політичних переконань має місце тоді, коли обмеження або негативне ставлення виходять за межі законно встановлених вимог і не мають об'єктивного зв'язку з виконанням службових повноважень, перетворюючись на інструмент упередженого кадрового впливу.

Вік як ознака дискримінації пов'язаний із кількістю прожитих років та біологічними особливостями розвитку людини. Аналіз термінології законодавства України, розміщеної на офіційному веб порталі Верховної Ради України, свідчить про відсутність у національному законодавстві уніфікованого загального визначення поняття «вік» як самостійної правової категорії [68]. Натомість законодавець оперує значною кількістю похідних і спеціалізованих понять, таких як «передпенсійний вік» (вік особи за 2 роки до досягнення нею пенсійного віку [69]; розуміється вік особи за два роки до дати, з якої особа буде мати право на пенсію на умовах, визначених ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [70]), «призовний вік» [а строкову військову службу в мирний час призиваються придатні для цього за станом здоров'я громадяни України чоловічої статі, яким до дня відправлення у військові частини виповнилося 18 років, та старші особи, які не досягли 25-річного віку і не мають права на звільнення або відстрочку від призову на строкову військову службу (далі – громадяни призовного віку)] [71], «особи працездатного віку» (особи віком від 16 років, які не досягли встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійного віку), «громадяни похилого віку» (громадянами похилого віку визнаються особи, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також особи, яким до досягнення зазначеного пенсійного віку залишилося не більш як півтора року), «шлюбний вік» (для чоловіків та жінок встановлюється у вісімнадцять років) [72] тощо, які використовуються для

регулювання окремих сфер суспільних відносин. Такий фрагментарний підхід ускладнює правозастосування у сфері запобігання та протидії дискримінації, зокрема у службових правовідносинах, де вік може виступати підставою для як прямого, так і непрямого обмеження доступу до служби, просування по службі або реалізації прав державного службовця.

Здійснений аналіз законодавчої термінології дає підстави виокремити низку характерних ознак поняття «вік» як правового та антидискримінаційного феномену. По-перше, вік є об'єктивною біологічною характеристикою особи, що визначається кількістю прожитих років і не залежить від волевиявлення чи соціального статусу особи. По-друге, у правовому регулюванні вік набуває соціально-правового значення, оскільки використовується законодавцем як критерій для надання, обмеження або модифікації правового статусу особи в окремих сферах суспільних відносин. По-третє, вікова характеристика має динамічний характер, оскільки змінюється з плином часу, що відрізняє її від низки інших захищених ознак і зумовлює особливості правового захисту від дискримінації. По-четверте, вік сам по собі не є показником професійної придатності, а отже використання його як універсального критерію кадрових рішень у державній службі потребує особливої правової оцінки з позицій принципів рівності та пропорційності.

Фрагментарність законодавчого підходу до визначення віку зумовлює доцільність його видової класифікації, що має значення для цілей антидискримінаційного аналізу у службових правовідносинах. У межах цього дослідження пропонується така видова класифікація віку:

- 1) біологічний вік – фактична кількість прожитих років особи як природна характеристика, що не має самостійного правового значення без нормативного закріплення;
- 2) юридичний (нормативний) вік – вік, визначений законом як підстава для виникнення, зміни або припинення прав і обов'язків (шлюбний вік, пенсійний вік, призовний вік тощо);

3) соціально-статусний вік – вік, який використовується для віднесення особи до певної соціальної групи («працездатний вік», «громадяни похилого віку», «передпенсійний вік»);

4) професійно-релевантний вік – вік, що може мати правове значення у виняткових випадках у зв'язку зі специфікою виконання певних службових функцій і повноважень та за умови дотримання критеріїв легітимної мети, обґрунтованості й пропорційності.

Запропонована класифікація дозволяє чітко розмежувати правомірне використання віку як юридичного критерію та дискримінаційні практики, у яких вік застосовується як формальна або прихована підстава для обмеження доступу до державної служби, просування по службі чи реалізації прав державного службовця, і тим самим слугує методологічною основою для подальшого аналізу механізмів запобігання та протидії віковій дискримінації.

Порівняльний аналіз правового регулювання віку у трудових відносинах та у сфері державної служби свідчить про різний рівень допустимості вікової диференціації. У трудових відносинах загального характеру вік розглядається переважно як ознака, що не має прямого зв'язку з професійною придатністю працівника, а будь-які вікові обмеження допускаються лише у виключних випадках, прямо передбачених законом. Основним критерієм є фактична здатність особи виконувати трудову функцію, а не формальні вікові межі.

Натомість у сфері державної служби вік може набувати додаткового правового значення з огляду на характер державної служби, особливий статус державного службовця та необхідність забезпечення стабільності й ефективності функціонування державної служби. Саме цим пояснюється існування окремих вікових вимог або обмежень, зокрема щодо граничного віку перебування на державній службі, водночас така диференціація не може мати автоматичного характеру і повинна відповідати критеріям легітимної мети, об'єктивності та пропорційності.

Тобто, у сфері державної служби вікові вимоги можуть бути допустимими лише за наявності об'єктивного та пропорційного обґрунтування. Водночас

встановлення необґрунтованих вікових обмежень при доборі кадрів, просуванні по службі або припиненні службових правовідносин становить прояв дискримінації, що суперечить принципу рівного доступу до державної служби.

Аналіз положень Закону України «Про державну службу» свідчить про те, що вік у службових правовідносинах використовується законодавцем не як універсальна підстава для обмеження прав, а як диференційований юридичний критерій, який одночасно виконує функції обмеження, гарантії та соціального захисту. Так, вимога щодо проходження базової загальновійськової підготовки або військової служби для осіб чоловічої статі віком до 60 років при первинному вступі на державну службу є прикладом віково-умовного обмеження, зумовленого публічними інтересами у сфері оборони та безпеки держави, що за своєю природою належить до допустимої диференціації. Водночас застосування цієї норми потребує обережної правової оцінки з огляду на недопущення непрямой дискримінації та забезпечення рівного доступу до державної служби.

Окремий блок норм пов'язаний із граничним віком перебування на державній службі. Закон України «Про державну службу» у ст.83 встановлює загальне правило досягнення 65-річного віку як підстави для припинення служби, водночас передбачаючи можливість щорічного продовження строку перебування на службі за згодою державного службовця та за рішенням суб'єкта призначення, але не більш як до досягнення 70 років. При цьому, Законом України «Про внесення зміни до статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» щодо надання відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації деяким категоріям громадян» встановлено, що тимчасово, у період дії воєнного стану в Україні, та протягом двох років після його припинення чи скасування гранична вікова межа перебування на державній службі, встановлена частиною четвертою ст. 83, застосовується з урахуванням підвищення такої межі на п'ять років (тобто до 75 років) [73].

Значну групу норм Закону України «Про державну службу» становлять положення, пов'язані з віком у поєднанні з сімейним станом, наявністю дітей, вагітністю та інвалідністю і мають характер соціально-захисних гарантій, а не

дискримінаційних обмежень. Йдеться зокрема про заборону переведення в іншу місцевість вагітних жінок, осіб, які є єдиними опікунами дітей віком до 14 років, осіб з інвалідністю, а також про обмеження щодо направлення у відрядження та залучення до надурочних і нічних робіт без згоди відповідних категорій державних службовців. Вказані норми спрямовано на досягнення фактичної рівності та компенсацію об'єктивно нерівних життєвих умов, що відповідає сучасному розумінню антидискримінаційного підходу.

Окрім того, Закон України «Про державну службу» передбачає гарантії, пов'язані з поєднанням віку та трудових прав, зокрема зарахування періоду відпустки по догляду за дитиною до стажу державної служби, можливість встановлення неповного робочого часу для осіб із сімейними обов'язками, а також виплату вихідної допомоги у разі звільнення у зв'язку з виходом на пенсію або досягненням 65-річного віку.

Узагальнення норм Закону України «Про державну службу» дозволяє виокремити три основні групи правових наслідків застосування віку у державно-службових відносинах:

- 1) вікові обмеження (вступ на службу, граничний вік перебування на службі);
- 2) вікові гарантії та соціальний захист (охорона материнства, захист осіб з дітьми та осіб з інвалідністю);
- 3) процедурні механізми індивідуалізації (продовження служби після 65 років, неповний робочий час, відрядження за згодою).

У контексті теми дослідження такі норми свідчать про прагнення законодавця збалансувати принцип рівності з публічними інтересами. Водночас, наявність широкої дискреції суб'єктів призначення та відсутність чітких критеріїв оцінки професійної придатності у віковому контексті зумовлює потребу в удосконаленні механізмів запобігання потенційній віковій дискримінації, зокрема шляхом посилення процедурної визначеності та прозорості кадрових рішень.

Таким чином, якщо у трудових відносинах вік здебільшого виступає нейтральною характеристикою особи, то у державній службі він може бути врахований лише як виняток із загального принципу рівності. Перевищення меж правомірної диференціації або використання віку як універсального критерію кадрових рішень трансформує допустиму диференціацію у форму дискримінації, що суперечить як національним, так і європейським стандартам захисту прав людини.

У контексті цього дослідження вік розглядається як біологічна та соціальна характеристика особи, що не має самостійного професійного значення, а відмінне ставлення за цією ознакою у державній службі є допустимим виключно за наявності об'єктивного, правомірного та пропорційного обґрунтування, зумовленого характером виконуваних службових повноважень.

Відсутність у національному законодавстві уніфікованого визначення поняття «вік» як антидискримінаційної ознаки створює прогалини у правозастосуванні та ускладнює відмежування дискримінаційних практик від правомірної диференціації, зокрема у сфері державної служби. Наявна фрагментарність законодавчого регулювання, що виявляється у використанні похідних понять («передпенсійний вік», «працездатний вік», «громадяни похилого віку» тощо), не забезпечує належного рівня правової визначеності при застосуванні антидискримінаційних норм.

У зв'язку з цим доцільним видається нормативне закріплення поняття віку як самостійної антидискримінаційної ознаки у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». У межах цього дослідження пропонується доповнити ст. 1 зазначеного Закону визначенням такого змісту: «вік — це біологічна та соціальна характеристика особи, що визначається кількістю прожитих років та не може бути підставою для обмеження прав чи встановлення переваг, якщо таке обмеження не має об'єктивного, правомірного та пропорційного обґрунтування, зумовленого характером відповідних правовідносин». Запровадження такого визначення сприятиме уніфікації

підходів до тлумачення вікової дискримінації та підвищенню ефективності механізмів її запобігання та протидії у сфері державної служби.

У контексті механізмів запобігання та протидії дискримінації у державній службі віковий чинник вимагає переходу від нормативного закріплення гарантій до процедурного та інституційного контролю їх реалізації. Основною проблемою є не сам факт існування вікових обмежень чи гарантій, а відсутність уніфікованих механізмів оцінювання їх обґрунтованості у конкретних управлінських рішеннях.

Ефективне запобігання та протидії віковій дискримінації потребує: 1) процедурної стандартизації рішень щодо продовження перебування на службі після досягнення 65 років (чіткі критерії, письмова мотивація, можливість оскарження); 2) інтеграції антидискримінаційної оцінки у кадрові процедури (конкурси, переведення, звільнення); 3) інституційного контролю за застосуванням вікових норм з боку служб управління персоналом; 4) поєднання вікових критеріїв з оцінкою професійної придатності, а не їх механічного застосування.

Таким чином, механізм запобігання та протидії віковій дискримінації у державній службі має бути зорієнтований не на скасування вікових норм, а на їх трансформацію з формального обмеження у контрольовану, обґрунтовану та прозору диференціацію, що відповідає європейським стандартам рівності та належного врядування.

Окрім цього, з метою мінімізації ризиків вікової дискримінації у службових правовідносинах доцільним є формування багаторівневої моделі механізму запобігання та протидії, яка повинна поєднувати нормативний, інституційний, процедурний та контрольний рівні та забезпечує перехід від формального застосування вікових норм до їх обґрунтованого і пропорційного використання.

Нормативний рівень механізму охоплюватиме закріплення у законодавстві принципу недопущення вікової дискримінації та чіткого розмежування допустимої вікової диференціації і дискримінаційних практик. На цьому рівні

ключовим є встановлення загального правила, відповідно до якого вік не може використовуватися як самостійний критерій кадрових рішень, за винятком випадків, прямо передбачених законом і обґрунтованих публічним інтересом.

Інституційний рівень механізму запобігання та протидії віковій дискримінації у державній службі має забезпечувати функціонування системи суб'єктів, наділених повноваженнями щодо формування, реалізації, контролю та захисту принципу рівності незалежно від віку.

Процедурний рівень має бути спрямовано на впровадження внутрішніх адміністративних процедур, які забезпечують індивідуалізовану оцінку кадрових рішень, пов'язаних із віком. Йдеться, зокрема, про запровадження чітких критеріїв та письмової мотивації рішень щодо продовження перебування на службі після досягнення 65-річного віку, інтеграцію антидискримінаційної оцінки у процедури добору, переведення та звільнення, а також забезпечення можливості оскарження таких рішень.

Контрольно-наглядовий рівень передбачатиме інституційний нагляд за застосуванням вікових норм у сфері державної служби. Він включатиме внутрішній контроль з боку служб управління персоналом, зовнішній адміністративний і судовий контроль, а також аналіз статистичних даних щодо кадрових рішень, що дозволяє виявляти системні прояви вікової дискримінації та реагувати на них у превентивний спосіб.

Запропонована модель орієнтована не на усунення вікових норм як таких, а на їх трансформацію у прозорий і керований інструмент допустимої диференціації, що відповідає принципам рівності, належного врядування та європейським стандартам захисту прав людини.

З метою вдосконалення механізму запобігання віковій дискримінації у державній службі доцільним є внесення таких змін:

- доповнити статтю 4 «Принципи державної служби» Закону України «Про державну службу» положенням такого змісту: «Застосування вікових критеріїв у кадрових рішеннях допускається виключно за наявності легітимної мети,

об'єктивного зв'язку з виконанням службових повноважень та з дотриманням принципу пропорційності»;

- уточнити процедуру продовження перебування на державній службі після досягнення 65-річного віку, передбачивши: обов'язкову письмову мотивацію рішення суб'єкта призначення; визначення мінімальних критеріїв оцінки професійної придатності; можливість адміністративного та судового оскарження;

- доповнити повноваження служб управління персоналом обов'язком здійснювати антидискримінаційну оцінку кадрових рішень, пов'язаних із віковими обмеженнями, та фіксувати її результати у кадровій документації.

Вважається, що запропоновані зміни матимуть точковий характер, не порушуватимуть логіки чинного законодавства та спрямовані на підвищення правової визначеності, а також запобігання та протидії прихованій віковій дискримінації.

Щодо інвалідності і стану здоров'я, варто відмітити, що вони належать до ознак, які потребують підвищеного рівня правового захисту. Дискримінація у державній службі за цими ознаками часто має непрямий характер і має прояв через відсутність адаптацій, жорсткі вимоги до режиму роботи або ігнорування індивідуальних потреб особи. Європейські стандарти (зокрема Директива 2000/78/ЄС) акцентують на обов'язку вживати належних заходів для усунення несприятливих умов, що є актуальним і для державної служби в Україні [74].

Аналіз законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України свідчить про поступову еволюцію підходів до визначення поняття «інвалідність», що має безпосереднє значення для формування антидискримінаційної політики у сфері державної служби. Так, у підзаконному регулюванні, зокрема в Інструкції про встановлення груп інвалідності, затвердженій наказом МОЗ України від 07.04.2004 р. № 183 (втратила чинність) інвалідність трактується переважно через призму медико-біологічної моделі, як соціальна недостатність (дезадаптація), зумовлена стійкими порушеннями функцій організму, що викликають обмеження життєдіяльності та потребу у

соціальному захисті і допомозі [75]. У цьому визначенні ключовий акцент робиться на стані здоров'я особи та його наслідках, тоді як роль зовнішнього середовища та соціальних бар'єрів залишається другорядною.

Натомість Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06.10.2005 р. № 2961-IV закріплює більш комплексний підхід до розуміння інвалідності, що відповідає сучасним міжнародним стандартам. У контексті цього нормативного акту, інвалідність розглядається як міра втрати здоров'я, яка при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження життєдіяльності або повсякденного функціонування особи [76]. Принципово важливим є те, що держава визнає власний обов'язок створювати умови для реалізації прав осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами та забезпечувати їх соціальний захист. У вказаному законі простежується перехід від суто медичної до соціально-правової моделі інвалідності, у межах якої обмеження зумовлюються не лише станом здоров'я, а й недоступністю середовища, організаційними та правовими бар'єрами.

У контексті теми запобігання та протидії дискримінації у державній службі така еволюція підходів має принципове значення. Інвалідність перестає розглядатися як характеристика, що автоматично зумовлює професійну непридатність, і натомість постає як ознака, яка потребує адаптації умов проходження служби, розумного пристосування та індивідуалізованого підходу. Відтак будь-які обмеження доступу до державної служби, просування по службі або реалізації прав державного службовця за ознакою інвалідності без належного обґрунтування та оцінки можливості розумного пристосування мають розглядатися як потенційні прояви дискримінації. Такий підхід узгоджується із принципом рівності, закріпленим у Конституції України, та формує методологічну основу для аналізу механізмів запобігання дискримінації осіб з інвалідністю у службових правовідносинах.

На підставі аналізу національного законодавства та доктринальних підходів інвалідність як антидискримінаційна категорія у сфері державної служби характеризується такими основними ознаками: 1) має комплексний

характер, поєднуючи медичний, соціальний та правовий виміри, що зумовлює необхідність її оцінки не лише через стан здоров'я особи, а й через вплив організаційного та правового середовища на можливість реалізації службових прав; 2) є умовною та змінною характеристикою, оскільки ступінь обмеження життєдіяльності може змінюватися залежно від умов праці, доступності робочого середовища та застосування заходів розумного пристосування, що відрізняє її від статичних ознак дискримінації; 3) не має прямого зв'язку з професійною придатністю, а тому не може використовуватися як самостійний критерій для відмови у доступі до державної служби, просування по службі або припинення служби без проведення індивідуалізованої оцінки; 4) у контексті державної служби інвалідність передбачає позитивний обов'язок держави створювати умови для реалізації прав особи на рівних засадах з іншими, що трансформує принцип формальної рівності у принцип фактичної рівності; 5) як антидискримінаційна ознака потребує поєднання заборонних і стимулюючих механізмів, зокрема заборони дискримінації та обов'язку впровадження розумного пристосування і доступності службового середовища.

З урахуванням специфіки службових правовідносин та цілей антидискримінаційної політики у межах цього дослідження пропонується визначення інвалідності у сфері державної служби як зумовленої порушенням здоров'я та взаємодією з організаційним, правовим і фізичним середовищем характеристики особи, яка може обмежувати реалізацію прав та обов'язків державного службовця без застосування заходів розумного пристосування, і яка не може бути підставою для обмеження доступу до державної служби чи реалізації службової кар'єри за відсутності об'єктивного та пропорційного обґрунтування.

Також пропонується внесення змін до Закону України «Про державну службу»:

- щодо розумного пристосування, шляхом доповнення визначенням: «розумне пристосування» – це необхідні та доцільні зміни й адаптації умов державної служби, що не створюють непропорційного чи надмірного тягара для

державного органу та забезпечують особі з інвалідністю можливість реалізовувати службові права і обов'язки нарівні з іншими державними службовцями;

- закріпити положення, відповідно до якого «відмова у вжитті заходів розумного пристосування без належного обґрунтування визнається формою дискримінації у сфері державної служби».

Видається за необхідне передбачити обов'язок суб'єкта призначення розглядати запит на розумне пристосування (умови праці, режим роботи, робоче місце, відрядження) та надавати вмотивоване письмове рішення, з можливістю адміністративного і судового оскарження.

Наступною ознакою дискримінації, пов'язаною з можливістю особи вільно користуватися рідною мовою або мовою спілкування є мовна приналежність. Мова належить до соціокультурних ознак особи та має самостійне значення у контексті забезпечення принципу рівності й недискримінації у сфері державної служби. Конституція України закріплює державну мову як українську (ст. 10), водночас гарантує вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин, а також забороняє будь-які привілеї чи обмеження за мовною ознакою (ст. 24). Таким чином, на конституційному рівні поєднуються два ключові підходи: обов'язковість державної мови у всіх сферах суспільного життя та недопустимість дискримінації за мовною ознакою [38].

Деталізація конституційних положень здійснюється у Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», який встановлює обов'язок використання державної мови у діяльності органів державної влади та під час виконання службових повноважень державними службовцями [77]. Відповідно, володіння державною мовою є об'єктивною та легітимною вимогою для вступу на державну службу і не може розглядатися як прояв дискримінації, оскільки має прямий зв'язок із виконанням публічно-владних функцій.

Закон України «Про державну службу» закріплює обов'язок державного службовця володіти державною мовою та застосовувати її під час здійснення службових повноважень, а тому у державній службі діють вимоги щодо

володіння державною мовою, які є легітимними [17]. Водночас дискримінаційними можуть бути практики, що виходять за межі законодавчих вимог і використовуються як інструмент упередженого ставлення або виключення з професійного середовища.

Окрім цього, законодавство передбачає можливість встановлення надбавок, стимулюючих виплат або додаткових вимог за знання іноземних мов, зокрема англійської, якщо це зумовлено характером службових завдань, міжнародною співпрацею чи євроінтеграційним напрямом діяльності органу державної влади [78]. У такому випадку знання іноземної мови виступає не загальнообов'язковою вимогою, а професійно релевантною компетентністю, що може бути підставою для заохочення або зайняття окремих посад.

Водночас у сучасних умовах євроінтеграції України на законодавчому та політичному рівнях активно здійснюється запровадження обов'язку володіння англійською мовою для всіх державних службовців або для широких категорій посад [79]. У контексті антидискримінаційного аналізу така вимога потребує особливої правової оцінки. Запровадження універсального обов'язку знання англійської мови як умови вступу на державну службу або продовження перебування на ній може набути ознак непрямой дискримінації, якщо не буде доведено її об'єктивний і безпосередній зв'язок із виконанням конкретних службових повноважень, а також не буде забезпечено перехідні механізми навчання та адаптації.

Отже, з позицій теорії недискримінації володіння державною мовою є допустимою і необхідною вимогою у державній службі, тоді як вимоги щодо знання іноземних мов, зокрема англійської, можуть вважатися правомірними лише за умови їх диференційованого застосування, пропорційності та професійної обґрунтованості. Використання мовного критерію як універсального фільтра доступу до державної служби без урахування реального функціонального навантаження посад створює ризик порушення принципу рівності та трансформації допустимої диференціації у приховану форму дискримінації.

Сімейний стан у загальному розумінні характеризує правовий статус особи щодо шлюбу, батьківства та інших сімейних відносин. У контексті державної служби дискримінація за цією ознакою найчастіше має прояв щодо осіб із малими дітьми або вагітних жінок, зокрема через обмеження кар'єрного зростання, формування негативних стереотипів або непрямі управлінські практики. Така дискримінація суперечить як принципу рівності, так і стандартам захисту материнства та сім'ї, закріпленим у Конституції України та трудовому законодавстві.

До інших ознак належать будь-які характеристики особи, які не мають об'єктивного зв'язку з її професійною придатністю та виконанням службових обов'язків. Використання таких характеристик у кадрових або дисциплінарних рішеннях є проявом дискримінації та підриває принципи об'єктивності, доброчесності та професіоналізму державної служби.

Запобігання та протидія дискримінації у державній службі за ознаками (зокрема, статі, інвалідності та сімейного стану) потребує поєднання заборонних норм із процедурними гарантіями та інституційним контролем, що трансформують формальну рівність у фактичну.

У загальнонауковому та лексикографічному значенні форма розуміється як зовнішній спосіб вияву, організації або прояву певного явища, що відображає його зміст і сутність [80]. У контексті правового аналізу це дозволяє трактувати форму дискримінації не як самостійне явище, а як конкретний спосіб її прояву у правовому регулюванні, управлінських рішеннях чи практиках їх застосування. Саме через форми дискримінація набуває зовнішньої визначеності у державно-службових відносинах, що уможливлює її ідентифікацію, правову оцінку та застосування відповідних механізмів запобігання і протидії.

З огляду на відсутність визначення, в межах адміністративно-правового дослідження пропонується розглядати форми дискримінації у державній службі як зовнішньо визначений спосіб прояву нерівного або упередженого ставлення у службових правовідносинах, що реалізується через нормативні вимоги, управлінські рішення чи практики їх застосування та призводить або може

призвести до обмеження реалізації прав державного службовця, можливостей доступу, проходження чи просування по службі для осіб за ознаками, не пов'язаними з їх професійною придатністю, за відсутності об'єктивного, правомірного та пропорційного обґрунтування. Запровадження цього поняття дозволяє систематизувати різновиди дискримінаційних проявів у службових правовідносинах, що створює теоретичне підґрунтя для формування універсального механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі. У науковій доктрині та правозастосовній практиці дискримінація у державній службі класифікується за низкою критеріїв, що дозволяє комплексно охарактеризувати її форми та прояви.

Передусім розрізняють такі форми дискримінації як пряма та непряма, де: перша полягає у відкритому менш сприятливому ставленні до особи з певної ознаки, тоді як друга має прояв через формально нейтральні правила чи практики, які фактично призводять до нерівних наслідків для окремих категорій осіб. Згідно Директиви Ради 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р. про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності вважається, що «пряма дискримінація трапляється тоді, коли до однієї особи ставляться менш прихильно, ніж ставляться, ставилися або ставитимуться до іншої особи у порівнянні ситуації, на будь-якій з підстав, зазначених у статті 1» [74].

Натомість у розумінні Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» поняття «пряма дискримінація» розкривається як ситуація, за якої з особою та/або групою осіб за їх певними ознаками поводяться менш прихильно, ніж з іншою особою та/або групою осіб в аналогічній ситуації, крім випадків, коли таке поводження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [16].

У сфері державної служби особливо поширеною є непряма дискримінація, оскільки може бути закладена у внутрішні процедури добору кадрів, оцінювання результатів службової діяльності, просування по службі або застосування дисциплінарних заходів. У розумінні Закону України «Про засади запобігання та

протидії дискримінації в Україні» непряма дискримінація – це ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [16].

Відповідно до Директиви Ради 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р. про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності вважається, що непряма дискримінація трапляється тоді, коли явно нейтральні положення, критерій або практика ставлять осіб певних релігії або віросповідання, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації у певні несприятливі умови в порівнянні з іншими особами, якщо: такі положення, критерій або практика об’єктивно не виправдані правомірною ціллю, та засоби досягнення такої цілі не є належними і необхідними; або що стосується осіб із певною інвалідністю, роботодавець або будь-які особи чи організації, до яких застосовується ця Директива, зобов’язані, згідно з національним законодавством, вжити належних заходів відповідно до принципів, які містяться у ст. 5, для усунення несприятливих умов, спричинених такими положенням, критерієм чи практикою [74].

Порівняльний аналіз визначення непрямой дискримінації, закріпленого у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», та положень Директиви Ради 2000/78/ЄС свідчить про їх концептуальну спорідненість і спільну методологічну основу. В обох актах непряма дискримінація розглядається як наслідок застосування формально нейтральних норм, критеріїв або практик, які фактично призводять до менш сприятливого становища для окремих осіб або груп за визначеними ознаками. Ключовим спільним елементом є застосування легітимної мети та пропорційності, відповідно до якого відмінне ставлення не вважається дискримінаційним лише

за умови, що воно переслідує правомірну, об'єктивно обґрунтовану ціль, а засоби її досягнення є належними та необхідними.

Водночас європейський підхід, закріплений у Директиві 2000/78/ЄС, характеризується вищим рівнем конкретизації та практичної спрямованості. На відміну від українського законодавства, Директива прямо пов'язує непряму дискримінацію з окремими ознаками (релігія або переконання, інвалідність, вік, сексуальна орієнтація) та додатково вводить обов'язок роботодавця вживати належних заходів щодо осіб з інвалідністю, спрямованих на усунення несприятливих умов. Це підкреслює превентивний характер європейської антидискримінаційної моделі та акцентує не лише на забороні дискримінації, а й на активному обов'язку держави та роботодавця забезпечувати фактичну рівність.

Для сфери державної служби зазначене порівняння має особливе значення, оскільки внутрішні кадрові та управлінські процедури часто формуються як універсальні та формально нейтральні, проте на практиці можуть відтворювати структурну нерівність. У цьому контексті положення Директиви 2000/78/ЄС можуть розглядатися як орієнтир для подальшого розвитку національного законодавства та удосконалення адміністративно-правового механізму запобігання та протидії непрямій дискримінації у державній службі шляхом посилення превентивних та адаптаційних інструментів.

Практичні прояви непрямой дискримінації у державній службі найбільш виразно простежуються у сфері кадрових процедур, які формально ґрунтуються на принципах нейтральності та рівності, проте фактично створюють менш сприятливі умови для окремих категорій осіб.

Так, у процедурах добору та проведення конкурсів на посади державної служби непряма дискримінація може проявлятися через встановлення універсальних вимог або критеріїв оцінювання, які не мають прямого зв'язку з виконанням службових обов'язків, але непропорційно обмежують доступ певних груп осіб. Наприклад, запровадження жорстких вимог щодо безперервного стажу державної служби або тривалого досвіду роботи без

урахування періодів відпустки по догляду за дитиною фактично ставить у менш сприятливе становище жінок, незважаючи на формальну нейтральність таких критеріїв. Аналогічно, обов'язкове проходження конкурсних випробувань виключно в очному форматі без альтернативних адаптацій може призводити до непрямой дискримінації осіб з інвалідністю.

Іншим поширеним прикладом є застосування систем оцінювання результатів службової діяльності (KPI), які базуються на кількісних показниках без урахування специфіки посадових обов'язків або індивідуальних умов проходження служби. Формально однакові показники ефективності можуть мати різний вплив на державних службовців, зокрема на осіб з інвалідністю, осіб передпенсійного віку або працівників, які поєднують державну службу із сімейними обов'язками. У такому разі непряма дискримінація виникає внаслідок застосування нейтральних критеріїв, що не супроводжуються механізмами адаптації або коригування.

Непряма дискримінація може також мати місце у дисциплінарних провадженнях, коли формально однакові правила застосування дисциплінарних стягнень не враховують об'єктивних обставин, пов'язаних із станом здоров'я, психологічним навантаженням або специфікою умов служби. Наприклад, суворе дотримання вимог щодо строків виконання завдань без урахування тимчасових обмежень, пов'язаних із інвалідністю чи станом здоров'я, може призводити до систематичного притягнення окремих категорій службовців до дисциплінарної відповідальності, що формально виглядає нейтрально, але фактично має дискримінаційний характер.

Окрім прямої та непрямой дискримінації, аналіз положень Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» дозволяє виокремити й інші форми дискримінації, що мають істотне значення для службових правовідносин, серед яких: підбурювання до дискримінації як надання вказівок, інструкцій або закликів до вчинення дискримінаційних дій; пособництво у дискримінації, що полягає у свідомому сприянні таким діям; утиск як небажану для особи та/або групи осіб поведінку, метою або наслідком

якої є приниження їх людської гідності за певними ознаками або створення стосовно такої особи чи групи осіб напруженої, ворожої, образливої або зневажливої атмосфери.

Також до проявів дискримінації відносять харасмент (від англійського слова «harassment»), що означає переслідування та домагання. Це форма дискримінації, яка проявляється у настирливій фізичній чи словесній поведінці, призводячи до приниження людини та порушення її особистих кордонів [81]. Під утиском (харасментом) у сфері державної служби слід розуміти небажану для особи поведінку, пов'язану із захищеною ознакою, яка має на меті або наслідком приниження гідності державного службовця чи створення для нього ворожої, образливої або принизливої атмосфери в процесі виконання обов'язків; у службових правовідносинах така поведінка найчастіше проявляється у формі систематичного психологічного тиску з боку керівництва або колег, зловживання владними повноваженнями, принизливих зауважень чи ігнорування.

Примітно, що у 2022 р. до Кодексу Законів про працю України було додано ст. 2², яка визначає й забороняє мобінг (цькування) – систематичні (повторювані) тривалі умисні дії або бездіяльність роботодавця, окремих працівників або групи працівників трудового колективу, які спрямовані на приниження честі та гідності працівника, його ділової репутації, у тому числі з метою набуття, зміни або припинення ним трудових прав та обов'язків, що проявляються у формі психологічного та/або економічного тиску, зокрема із застосуванням засобів електронних комунікацій, створення стосовно працівника напруженої, ворожої, образливої атмосфери, у тому числі такої, що змушує його недооцінювати свою професійну придатність [50]. Схожий конструкт заборони булінгу (цькування) використано в Законі України «Про освіту» [82].

У 2023 р. набув чинності Закон України «Про медіа», який установлює серед обмежень до поширення інформації критерій «висловлювання, що підбурюють до дискримінації чи утисків стосовно окремих осіб чи груп осіб за ознакою етнічного чи соціального походження, громадянства, національності,

раси, релігії та вірувань, віку, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності або за іншими ознаками». За поширення такої дискримінаційної інформації Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення має застосовувати заходи реагування включно з позбавленням мовника ліцензії [83; 84].

Окремими формами дискримінації, характерними для службових правовідносин можуть також бути: а) інструкція до дискримінації, що полягає у наданні керівником або уповноваженою посадовою особою формальних чи неформальних вказівок щодо обмеження прав або менш сприятливого ставлення до певних осіб чи груп у кадрових, дисциплінарних або організаційних процедурах. У системі державної служби така форма є особливо небезпечною через ієрархічну побудову та обов'язковість виконання розпоряджень; б) створення ворожого або принизливого робочого середовища слід розглядати як сукупність повторюваних дій, які формально можуть не порушувати конкретних правових норм, але в сукупності формують атмосферу страху, ізоляції або професійної маргіналізації окремих державних службовців.

Такі прояви можуть мати системний характер і не завжди супроводжуватися прямим порушенням формальних вимог законодавства, що ускладнює їх виявлення та правову кваліфікацію, водночас саме ці форми дискримінації найбільш істотно впливають на психологічний стан державних службовців, рівень їх професійної мотивації та дотримання принципів державної служби.

У сфері державної служби зазначені форми дискримінації можуть проявлятися у внутрішніх комунікаціях, процесах ухвалення кадрових рішень та організації службових правовідносин, що потребує їх чіткої ідентифікації та належного правового реагування.

Крім того, дискримінація у державній службі може проявлятися на різних етапах службових правовідносин: під час вступу на державну службу, проходження служби, просування по службі, оцінювання службової діяльності, а також при припиненні службових правовідносин. В свою чергу, така

багаторівнева проявність свідчить про необхідність аналізу дискримінації не як поодинокого порушення, а як системного явища, що потребує комплексного адміністративно-правового реагування та поєднання превентивних і захисних механізмів.

Проблематика дискримінації у державній службі полягає в тому, що її прояви можуть бути як явними (пряма дискримінація), так і прихованими (непряма дискримінація та переслідування), охоплюючи всі етапи проходження служби:

а) доступ до служби – дискримінація під час конкурсного відбору (встановлення нерелевантних вимог, необґрунтоване оцінювання);

б) проходження служби – дискримінація в питаннях оплати праці, кар'єрного зростання (відмова у підвищенні чи навчанні), розподілу службових обов'язків (виділення менш значущих завдань);

в) припинення служби – упереджене застосування дисциплінарних стягнень чи звільнення;

г) етична площина (переслідування) – мобінг (психологічне переслідування), сексуальні домагання та створення ворожого робочого середовища [18; 23].

Правова природа цих проявів часто ускладнюється необхідністю доведення дискримінаційного наміру або відсутності об'єктивного виправдання для непрямой дискримінації, що потребує специфічних процедурних механізмів.

Важливим теоретико-правовим завданням є розмежування дискримінації та допустимої диференціації у службових правовідносинах. Не кожне відмінне ставлення до державних службовців або кандидатів на посади може бути кваліфіковане як дискримінація, оскільки специфіка державної служби об'єктивно зумовлює необхідність встановлення певних обмежень і вимог. Допустима диференціація повинна ґрунтуватись на легітимній меті, мати об'єктивне та розумне обґрунтування і бути пропорційною поставленим завданням, зокрема забезпеченню ефективності, безпеки та належного функціонування державної служби. Натомість дискримінація має місце тоді,

коли відмінне ставлення не пов'язане з професійною придатністю, службовими повноваженнями або специфікою виконуваних функцій, а базується на ознаках, що не мають правового значення. Таким чином, ключовим критерієм відмежування дискримінації від допустимої диференціації є наявність об'єктивного, законного та пропорційного виправдання управлінського рішення.

Примітно, що у чинному законодавстві України відсутнє визначення поняття «допустима диференціація» у сфері державної служби. Ані Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», ані Закон України «Про державну службу» не містять нормативного закріплення цього поняття, що зумовлює певну термінологічну невизначеність при відмежуванні дискримінаційних практик від правомірного відмінного ставлення службових правовідносинах.

Водночас категорія допустимої диференціації фактично використовується у міжнародній та національній правозастосовній практиці. Так, у практиці Європейського суду з прав людини неодноразово наголошується, що не кожна різниця у ставленні становить дискримінацію, якщо вона має об'єктивне та розумне виправдання (*objective and reasonable justification*), переслідує легітимну мету та є пропорційною цій меті. Зазначений підхід послідовно простежується, зокрема, у рішеннях ЄСПЛ у справах *Thlimmenos v. Greece* (2000) [85], *Stec and Others v. the United Kingdom* (2006) [86], *D.H. and Others v. the Czech Republic* (2007) [87], у яких ЄСПЛ сформулював критерії правомірності відмінного ставлення.

Водночас можна говорити, що імпліцитно ідея допустимої диференціації закладена і в національному праві. Так, ст. 24 Конституції України, проголошуючи рівність громадян перед законом, не виключає можливості відмінного правового регулювання за умови наявності об'єктивного та виправданого підґрунтя. Аналогічний підхід відображено у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який через конструкцію «не вважається дискримінацією» фактично визнає можливість правомірного

відмінного ставлення, зумовленого законною метою та характером відповідних правовідносин.

Практика Конституційного Суду України та Верховного Суду також виходить із того, що рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12.04. 2012 р. №9-рп/2012) [88].

Подібний підхід у своїх рішеннях застосовує й Конституційний Суд України, вказуючи на те, що мета встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими. У протилежному випадку встановлення обмежень означало б дискримінацію (абзац 7 пункту 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 07.07.2004 р. № 14-рп/2004) [89].

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 29.05.2018 р. у справі № 800/191/17 зазначила, що згідно з практикою Європейського суду з прав людини, з метою з'ясування обставин існування дискримінації у конкретній ситуації застосовується триступеневий тест: по-перше, виявлення двох категорій осіб, які є порівнюваними та відмінними, оскільки відповідно до Конвенції дискримінація передбачає належність людини до певної групи; по-друге, встановлення, чи дійсно члени цих двох груп оцінюються по-різному; і, по-третє, якщо так, то чи для цього є об'єктивні, обґрунтовані підстави [90].

У постанові від 01.04.2020 р. в справі № 804/2823/16 Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що факт дискримінації може бути встановлений лише у випадку, коли розрізнення у ставленні до особи мотивоване притаманною їй певною персональною ознакою [91].

За відсутності легального визначення, що є типовим для розвитку адміністративно-правової доктрини, виникає об'єктивна потреба у його

науковому осмисленні та формулюванні. У межах цього дисертаційного дослідження пропонується таке визначення: «допустима диференціація у державній службі – це зумовлене особливостями службових правовідносин відмінне правове регулювання або різне ставлення до державних службовців чи кандидатів на посади, яке має легітимну мету, ґрунтується на об’єктивних і професійно значущих критеріях, є пропорційним поставленим завданням та не порушує сутнісний зміст принципу рівності і недискримінації».

Як видається, запровадження чіткого нормативного визначення «допустимої диференціації» сприяло б підвищенню правової визначеності та уніфікації підходів до застосування антидискримінаційного законодавства у сфері державної служби. У зв’язку з цим доцільним видається внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» шляхом доповнення ст. 1 новим пунктом такого змісту: «Допустима диференціація – це відмінне правове регулювання або різне ставлення до осіб, зумовлене характером відповідних правовідносин, яке має легітимну мету, ґрунтується на об’єктивних і розумних критеріях, є пропорційним та не порушує сутнісний зміст принципу рівності і недискримінації».

Альтернативно, з урахуванням спеціального характеру службових правовідносин, відповідне визначення може бути закріплене у Законі України «Про державну службу» шляхом доповнення ст. 4 «Принципи державної служби» або ст. 2 «Визначення термінів», що дозволить забезпечити чітке розмежування дискримінаційних практик і правомірної диференціації у процесі добору, проходження та припинення державної служби.

Таким чином, правова природа дискримінації у державній службі характеризується багаторівневістю, поєднанням правових, етичних та організаційних елементів, а також різноманіттям форм і проявів, які не завжди мають очевидний характер. Аналіз ознак, форм і критеріїв дискримінації дозволяє зробити висновок, що у службових правовідносинах особливу небезпеку становлять непряма дискримінація та латентні форми

дискримінаційної поведінки, зумовлені формально нейтральними управлінськими рішеннями та ієрархічною структурою державної служби.

Встановлення правової природи дискримінації, систематизація її форм дозволяє перейти до аналізу принципів і стандартів запобігання та протидії дискримінації у державній службі, та створює необхідне теоретико-методологічне підґрунтя для подальшого аналізу механізмів запобігання та протидії дискримінації у державній службі, що обумовлює логічний перехід до дослідження їх структури, суб'єктного складу та інструментального наповнення у наступних підрозділах дисертації.

Таким чином слід зазначити, що:

1) дослідження генези наукової думки щодо механізму запобігання та протидії дискримінації, забезпечення недискримінації у державній службі шляхом хронологічної та змістовної систематизації наукових поглядів дозволило виокремлено три ключові етапи: філософсько-правові основи, формування етики публічної служби та євроінтеграційних стандартів, а також інституціоналізація та зосередження на механізмах у сучасній Україні (після 2016 р.);

2) наукова думка досягла значних успіхів в обґрунтуванні принципів та вивченні окремих елементів протидії дискримінації (зокрема, за гендерною ознакою). Однак, в умовах нових викликів бракує комплексної теоретико-правової характеристики цілісного механізму запобігання та протидії за всіма ознаками у службових правовідносинах;

3) результати дослідження генези обґрунтовують необхідність подальшого дослідження структури, функціональних елементів та ефективності механізму, що є методологічною основою для розробки практичних рекомендацій та формування теоретичних положень дисертації;

4) в українському законодавстві є відсутнім визначення поняття допустимої диференціації у сфері державної служби, що ускладнює відмежування дискримінаційних практик від правомірного відмінного ставлення. Водночас встановлено, що зазначене поняття «імпліцитно» присутнє у національному та міжнародному праві через критерії легітимної мети,

обґрунтованості та пропорційності, які застосовуються у практиці Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України та Верховного Суду;

5) у службових правовідносинах особливу небезпеку становлять непряма дискримінація та латентні форми дискримінаційної поведінки, зумовлені формально нейтральними управлінськими рішеннями та ієрархічною структурою державної служби.

1.3. Принципи рівності та недискримінації у контексті державної служби

Принципи рівності та недискримінації належать до фундаментальних засад сучасної правової держави й виступають системоутворюючими орієнтирами функціонування публічної служби. У сфері державної служби ці принципи набувають особливого значення з огляду на публічний характер діяльності державних службовців, їхню участь у реалізації функцій держави та безпосередній вплив на забезпечення прав і свобод людини. Дотримання принципів рівності та недискримінації у службових правовідносинах є не лише вимогою національного та міжнародного права, а й передумовою формування публічної, професійної, політично неупередженої державної служби.

У контексті державної служби принцип рівності проявляється у доступі до державної служби, тобто забороні всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження. Принцип недискримінації, у свою чергу, конкретизує зміст принципу рівності, встановлюючи заборону будь-яких форм прямого чи непрямого обмеження прав державних службовців за ознаками статі, віку, інвалідності, сімейного стану, мови, переконань чи іншими ознаками.

Актуальність дослідження зазначених принципів у межах даного підрозділу зумовлена необхідністю їх комплексного осмислення з урахуванням особливостей адміністративно-правового статусу державного службовця,

стандартів Ради Європи та Європейського Союзу, а також практики їх імплементації у національне законодавство й правозастосування, що покликано розкрити роль принципів рівності та недискримінації як дієвих інструментів регулювання та гарантування справедливості у сфері державної служби.

Першочергово слід відмітити, що заборона дискримінації у державній службі є важливою складовою забезпечення справедливості, рівності та ефективного функціонування органів державної влади. У сучасному демократичному суспільстві державна служба виконує ключову роль у реалізації державної політики, наданні публічних послуг та гарантуванні прав громадян, тому питання недискримінації має принципове значення. Відсутність дискримінації у цій сфері не лише забезпечує рівне ставлення незалежно від раси, статі, віку, релігії, сексуальної орієнтації, інвалідності чи інших ознак, але й підвищує довіру громадськості до органів державної влади, формує позитивний імідж державної служби та сприяє підвищенню її ефективності [92].

У теорії права поняття «принцип» традиційно розглядається як вихідне, керівне положення, що відображає сутнісні засади правового регулювання та визначає спрямованість нормотворчої і правозастосовної діяльності [11]. Значення слова «принцип» у перекладі на українську мову означає твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане [93].

Доцільно також звернутися до лексико-етимологічного тлумачення поняття «принцип», закріпленого у Словнику української мови [94]. У мовознавчому значенні принцип розуміється як основне, вихідне положення, що лежить в основі певної системи, теорії чи наряду, а також як правило або норма, покладені в основу діяльності організації чи поведінки особи. Водночас принцип трактується і як переконання, яким керуються у житті та практичній діяльності.

Етимологічно поняття *prīncipium* (лат.) означає «початок», «основа», «перший», «першоджерело», що вказує на його базовий характер у структурі правової системи [95]. Розглядається воно в свою чергу, як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології; засада; особливість,

покладена в основу створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хтось у житті і поведінці.

У сфері державної служби, принципи виконують не лише нормативну, але й системоутворюючу функцію, слугуючи орієнтиром для формування адміністративно-правового статусу державного службовця та меж реалізації владних повноважень [96].

Можна говорити про те, що принцип рівності має глибоке філософське та правове коріння і походить від ідеї однакової цінності кожної людини як суб'єкта права. У правовому значенні рівність традиційно тлумачиться не як формальна тотожність, а як рівність у правовому статусі, можливостях та захисті перед законом. У сфері державної служби цей принцип трансформується у вимогу забезпечення рівного доступу до служби, рівних умов її проходження та однакових критеріїв оцінювання професійної діяльності, що безпосередньо пов'язано з ідеєю меритократії та доброчесності у публічному адмініструванні. У науковій доктрині принципи розглядаються як універсальна категорія, зміст якої конкретизується залежно від сфери правового регулювання. Так, у наукових дослідженнях з адміністративного права застосовується підхід, відповідно до якого принципи у певній галузевій системі визначаються як сукупність базових ідей, засадничих положень і нормативних вимог, що відображають специфіку суспільних відносин, які виникають у межах відповідної сфери, та визначають логіку її функціонування і розвитку [97]. У цьому контексті, за аналогією з підходом, застосованим до кримінально-виконавчої системи, принципи в інших сферах публічного адміністрування, зокрема у сфері державної служби доцільно розглядати як концептуальні орієнтири, що формують зміст правового регулювання, спрямовують діяльність суб'єктів владних повноважень та визначають допустимі межі реалізації службових прав і обов'язків з урахуванням вимог рівності та недискримінації.

Аналіз термінології законодавства України, розміщеної на офіційному вебпорталі Верховної Ради України, свідчить про те, що поняття «принцип» широко та активно використовується у нормативно-правових актах для

позначення базових, керівних засад регулювання різних сфер публічних відносин [36]. Законодавець оперує значною кількістю галузевих, функціональних та спеціалізованих принципів (управління [98], субсидіарності [99], необхідності [100], різноманітності [101], нейтральності [102] тощо), що підтверджує фрагментарний підхід до закріплення принципів у праві.

Таке багатовимірне тлумачення поняття «принцип» підкреслює його базовий, системоутворюючий характер, що дозволяє розглядати принципи у сфері державної служби як фундаментальні орієнтири правового регулювання, нормотворчої та правозастосовної діяльності, зокрема у забезпеченні рівності та недискримінації. Відсутність у національному законодавстві уніфікованого легального визначення принципів як фундаментальної правової категорії зумовлює необхідність їх доктринального осмислення. У цьому контексті принципи рівності та недискримінації доцільно розглядати як міжгалузеві й системоутворюючі засади державної служби, що мають не лише декларативний, а й безпосередній регулятивний та орієнтаційний вплив на формування й реалізацію службових правовідносин [36].

У контексті дослідження принципів рівності та недискримінації у сфері державної служби доцільно виходити за межі суто галузевого аналізу та розглядати зазначені принципи як елемент ширшої системи прав людини й публічного адміністрування [2]. У ширшому контексті заборона дискримінації є основоположним правозахисним принципом, що гарантує кожній людині право на гідне ставлення та захист від будь-яких форм несправедливого поводження, що є не лише етичною вимогою, а й необхідною умовою для забезпечення соціальної згуртованості: інклюзивне суспільство, у якому всі мають рівні можливості, сприяє зміцненню солідарності, довіри та взаємоповаги. Забезпечення недискримінації дозволяє повною мірою реалізовувати людський потенціал, що позитивно впливає на економічний, соціальний і культурний розвиток. У свою чергу, недопущення дискримінації сприяє економічному добробуту, оскільки забезпечує рівний доступ до можливостей, запобігає втраті талантів і сприяє ефективному використанню людських ресурсів [92; 103].

У службових правовідносинах принцип недискримінації набуває додаткового виміру, оскільки безпосередньо впливає на якість кадрової політики, ефективність державної служби та рівень довіри громадян до органів державної влади. Недопущення дискримінації у сфері державної служби забезпечує рівний доступ до професійної реалізації, запобігає втраті кваліфікованих кадрів і сприяє раціональному використанню людських ресурсів, що визнається одним із ключових елементів концепції належного врядування (good governance) [104]. Таким чином, принципи рівності та недискримінації у державній службі доцільно розглядати не лише як юридичні заборони або декларативні положення, а як багатофункціональні засади, що поєднують правозахисну, соціальну та управлінську складові й визначають стратегічну спрямованість нормотворчої та правозастосовної діяльності у сфері державної служби.

З огляду на це, у науковій доктрині принцип недискримінації у сфері державної служби доцільно осмислювати крізь призму поєднання кількох взаємодоповнювальних підходів: правозахисного, контексту належного врядування, соціально-економічного. У межах правозахисного підходу недискримінація виступає фундаментальною умовою реалізації всіх інших прав людини, зокрема права на працю, рівного доступу до державної служби та ефективного судового захисту. В свою чергу, у контексті належного врядування (good governance) принцип недискримінації набуває значення критерію якості публічного адміністрування, оскільки забезпечує прозорість кадрових процедур, об'єктивність управлінських рішень та підзвітність суб'єктів владних повноважень. Соціально-економічний підхід розглядає недискримінацію як передумову ефективного використання людського капіталу, запобігання структурним дисбалансам у кадровому складі державної служби та збереження професійного потенціалу. Принципи рівності та недискримінації мають розглядатися як активні регулятивні орієнтири нормотворчої та правозастосовної діяльності, а не як суто декларативні положення, що визначає

необхідність їх подальшого доктринального розвитку та посилення механізмів практичної реалізації у сфері державної служби.

Аналіз конституційних положень дозволяє розглядати принцип рівності та недискримінації у сфері державної служби не ізольовано, а в ширшому правозахисному контексті. Дискримінація має глобальний характер і проявляється у різноманітних сферах суспільного життя, що свідчить про її системну природу та здатність виникати за різних соціальних, гендерних, релігійних, політичних чи економічних умов. Саме тому заборона дискримінації набула статусу універсального принципу сучасного конституціоналізму та закріплюється на рівні основоположних актів.

Так, відповідно до ст. 21 Конституції України, усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах, що формує основу принципу рівності як базової цінності. У розвиток цього положення ст. 24 Конституції України встановлює пряму заборону будь-яких привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками [38]. У контексті даного дослідження особливо важливим є те, що ця заборона має універсальний характер і поширюється, зокрема, на правовідносини, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням та припиненням.

Видається, що конституційне закріплення принципу недискримінації свідчить про визнання дискримінації як явища, що є несумісним із засадами правової, соціальної та демократичної держави, якою відповідно до Конституції є Україна. Вказані положення не лише відповідають загальновизнаним міжнародним стандартам у сфері прав людини, а й формують нормативно-ціннісну основу для побудови механізму запобігання дискримінації у сфері державної служби.

Ключовим для розуміння ролі принципів у механізмі запобігання та протидії дискримінації є положення Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [16], у якому дискримінація визначається як

ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі - певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними. Принцип рівності та недискримінації отримує подальшу конкретизацію у спеціальному законодавстві, що регулює сферу державної служби. Так, Закон України «Про державну службу» [17] закріплює серед принципів (з дотриманням яких здійснюється державна служба), забезпечення рівного доступу до державної служби як заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження. У цьому контексті принципи рівності та недискримінації виконують регулятивну функцію, визначаючи допустимі межі розсуду суб'єктів владних повноважень у службових правовідносинах.

Аналогічний підхід простежується і в Законі України «Про адміністративні послуги», який, хоча й не регулює безпосередньо статус державних службовців, але закріплює принципи рівності перед законом, неупередженості та справедливості як базис державної політики у сфері надання адміністративних послуг [105]. У такий спосіб принцип недискримінації набуває міжгалузевого характеру та поширюється на всі форми взаємодії держави з особою, у тому числі в межах державної служби, де державний службовець виступає як суб'єкт владних повноважень.

Реалізація принципів рівності та недискримінації у державній службі забезпечується діяльністю відповідних суб'єктів, до яких належать органи державної влади та їх посадові особи. Саме через їх діяльність принципи набувають практичного змісту, трансформуючись із загальних декларативних

положень у реальні правові гарантії. У цьому сенсі принципи виступають не лише нормативною основою механізму запобігання та протидії дискримінації, а й критерієм оцінки ефективності діяльності суб'єктів щодо цих питань.

Таким чином, принципи рівності та недискримінації є концептуальним ядром механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, визначаючи його зміст, спрямованість і межі функціонування. Їх закріплення у спеціальному законодавстві, а також реалізація через діяльність уповноважених суб'єктів свідчать про інтеграцію антидискримінаційних стандартів у сферу державної служби, орієнтованої на права людини.

Водночас, попри формальне закріплення принципів рівності та недискримінації у законодавстві про державну службу, на практиці зберігається суттєва проблема їх неоднакового тлумачення та застосування. У національному правовому полі відсутнє уніфіковане розуміння того, що саме охоплює поняття рівного доступу громадян до державної служби, рівних умов її проходження, просування по службі, оплати праці та реалізації службових прав незалежно від належності до конкретного органу. Особливо наочно ця проблема проявляється у функціонуванні окремих державних органів зі спеціальним правовим режимом, зокрема митних органів. Так, на рівні Митного кодексу України [106] передбачено можливість прийняття на службу на підставі контрактів без чітко визначених обмежень щодо їх тривалості, тоді як Закон України «Про державну службу» [17] встановлює, що чисельність посад державної служби в державному органі, на які здійснюється строкове призначення, не може перевищувати 7 відсотків загальної штатної чисельності посад державної служби в державному органі та виходить із принципу безстроковості державної служби як загального правила. На практиці це призводить до ситуацій, коли з одними державними службовцями контракти укладаються на три місяці, з іншими на п'ять років або на три роки, що ставить під сумнів дотримання принципів рівності. Додаткові питання з погляду недискримінації та рівності умов проходження державної служби виникають у зв'язку із застосуванням до окремих категорій державних службовців спеціальних процедур, зокрема обов'язкового проходження

поліграфа або ротації без згоди особи, що не мають універсального характеру для всієї системи державної служби [106]. За відсутності чітких, однакових і пропорційних критеріїв такі відмінності можуть набувати ознак нерівного ставлення залежно від органу, де особа проходить державну службу, а не від об'єктивних вимог до посади.

Аналогічно, різний підхід до матеріального стимулювання державних службовців, зокрема збереження доплат за науковий ступінь у таких органах, як Бюро економічної безпеки України (ст.31) [107] чи НАБУ (ст.23) [108], та одночасне скасування таких доплат для інших державних службовців, свідчить про фрагментарність реалізації принципу рівності в питаннях оплати праці, заохочувальних механізмів. Така диференціація, за відсутності чіткого законодавчого обґрунтування, ставить під сумнів забезпечення рівних умов служби для осіб, які мають однаковий статус державного службовця.

Таким чином, попри закріплення принципів рівності та недискримінації, їх реальна імплементація у сфері державної служби залишається непослідовною, що актуалізує потребу в доктринальному уточненні змісту цих принципів та уніфікації підходів до їх застосування у всіх органах публічної влади.

З огляду на що доцільним є: внесення змін до Закону України «Про державну службу» з метою нормативного уточнення змісту принципу рівності умов проходження служби, зокрема шляхом:

- встановлення єдиних базових стандартів контрактної форми служби, строків контрактів та підстав їх укладення і продовження для всіх державних службовців незалежно від органу служби;
- розроблення підзаконного нормативно-правового акта (типового положення) щодо забезпечення принципів рівності та недискримінації у державній службі, який би визначав уніфіковані критерії застосування спеціальних процедур (поліграф, ротація, особливі умови проходження служби), механізми внутрішнього реагування на дискримінаційні прояви та гарантії захисту державних службовців;

- уніфікацію підходів до матеріального стимулювання державних службовців, зокрема шляхом законодавчого врегулювання питання доплат за наукові ступені або чіткого визначення допустимих меж диференціації, що відповідало б принципу рівної винагороди за рівнозначну службу.

- інституційне посилення внутрішніх антидискримінаційних механізмів у державних органах, включно з обов'язковими процедурами моніторингу, конфіденційного звернення та захисту осіб, які повідомляють про дискримінаційні практики.

Реалізація зазначених пропозицій сприятиме трансформації принципів рівності та недискримінації з декларативних положень у дієві регулятивні інструменти.

Європейські стандарти у сфері прав людини та публічного адміністрування, зокрема практика Ради Європи та Європейського Союзу, демонструють еволюцію підходів до забезпечення рівності – від класичної моделі формальної заборони дискримінації до моделі активної відповідальності держави та державних органів за досягнення фактичної рівності. З урахуванням європейських стандартів у сфері прав людини та публічного адміністрування, а також практики Ради Європи і Європейського Союзу, для підвищення ефективності механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі доцільним є впровадження низки функціональних принципів, які конкретизують і посилюють дію базових принципів рівності та недискримінації. По-перше, особливого значення набуває принцип позитивної дії, який передбачає обов'язок суб'єктів державної служби не лише утримуватися від дискримінаційних дій, а й вживати активних, цілеспрямованих заходів для усунення структурної нерівності та забезпечення фактичної рівності можливостей. Такий підхід ґрунтується на усталеній практиці Європейського Союзу, зокрема на положеннях Директиви 2006/54/ЄС щодо реалізації принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у сфері зайнятості [109], а також на практиці Європейського суду з прав людини, який визнає допустимість позитивних заходів як інструменту досягнення реальної, а не

формальної рівності. По-друге, важливим є принцип інституційної неупередженості, який передбачає обов'язок державних органів забезпечувати відсутність прямої та непрямой дискримінації у власних внутрішніх нормативних актах, процедурах і управлінських практиках. Такий підхід реалізується у практиці Європейського Союзу через запровадження механізму оцінки впливу на рівність (Equality Impact Assessment) як обов'язкового елементу підготовки внутрішніх нормативних актів і управлінських рішень у системі державної служби з метою виявлення потенційних ризиків прямої або непрямой дискримінації. Зазначений інструмент відповідає рекомендаціям Ради Європи [110] щодо інтеграції принципу рівності у всі напрями державної політики [111] та має важливе інструментальне значення для державної служби [104]. По-третє, необхідним елементом ефективного механізму запобігання дискримінації є принцип захисту осіб, які повідомляють про дискримінаційні прояви. Його зміст полягає у гарантуванні того, що державний службовець, який добросовісно повідомляє про факти дискримінації, сексуальних домагань або інших порушень принципів рівності, не зазнає негативних наслідків у вигляді дисциплінарного тиску, погіршення умов служби чи кар'єрних обмежень. Означений принцип відповідає стандартам Ради Європи та Директиві (ЄС) 2019/1937 про захист осіб, які повідомляють про порушення права Союзу, і є критично важливим для подолання «культури мовчання» [112]. Саме відсутність ефективних гарантій захисту скажників, як свідчать емпіричні дослідження у сфері державної служби, є одним із ключових чинників латентності дискримінації. Запровадження зазначених принципів дозволяє перейти від формально-нормативного розуміння рівності та недискримінації до активної, превентивної та інституційно орієнтованої моделі їх реалізації у державній службі.

З огляду на що, пропонується:

- внести зміни до Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» щодо законодавчого закріплення принципу інституційної неупередженості та

принципу захисту скажників як основних засад запобігання та протидії дискримінації;

- запровадити обов'язкове використання методики оцінки впливу політик на рівність перед прийняттям будь-яких внутрішніх кадрових чи організаційних нормативних актів державних органів.

Оцінка реального стану дотримання принципів рівності та недискримінації у сфері державної служби потребує звернення не лише до нормативних положень і доктринальних підходів, а й до емпіричних даних, що відображають повсякденну практику службових правовідносин. Саме результати соціологічних та внутрішніх інституційних досліджень дозволяють виявити розрив між формальним закріпленням відповідних принципів і рівнем їх фактичної імплементації, а також окреслити типові ризики дискримінаційних проявів у діяльності органів державної влади. Так, результати опитування працівників Державної служби статистики України підтверджують, що формальне закріплення принципів рівності та недискримінації у сфері державної служби не завжди супроводжується їх належною практичною реалізацією. У межах опитування, в якому взяли участь 2116 працівників (1962 жінки та 154 чоловіки), зафіксовано системні прояви дискримінаційних практик за ознакою статі, що мають місце у службових правовідносинах, зокрема в апаратах центральних органів виконавчої влади. Найпоширенішими формами таких порушень виявилися коментарі щодо зовнішності (10,7%) та приватного життя або сімейного статусу (9,5%), які мають переважно вербальний характер. Окрім цього, респонденти вказували на прояви економічного та організаційного тиску, зокрема зменшення премій (2,6%), необґрунтоване покладання додаткових завдань (2,2%), використання принизливих або непристойних жестів і висловлювань (2,1%). Менш поширені, проте соціально небезпечні прояви дискримінації включали жарти сексуального характеру (1,9%), приниження або знецінення через стать (1,8%), ігнорування професійної позиції з огляду на гендерну приналежність (1,8%), небажані фізичні контакти (1,4%), а також окремі випадки сексуальних пропозицій і домагань, що хоча й мають низькі

статистичні показники, однак становлять серйозну загрозу безпеці та гідності державних службовців [113, с. 22]. Особливо показовим є той факт, що жодна з опитаних жінок, які зазнали зазначених форм дискримінації, не зверталася за захистом своїх прав, що свідчить про низький рівень довіри до внутрішніх і зовнішніх механізмів реагування, відсутність ефективних процедур захисту або обґрунтовані побоювання негативних наслідків для службової кар'єри [1, с. 23]. У цьому контексті наведені дані підтверджують, що принципи рівності та недискримінації у державній службі часто мають декларативний характер і потребують інституційного підкріплення через дієві процедурні та контрольні механізми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Шевчук В.С. Функціональні основи діяльності адвоката в адміністративному судочинстві: дис...канд.юр.наук: 12.00.07. Ужгород, 2023. 212 с.
2. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 18.10.2025).
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами): міжнародний документ від 04.11.1950 № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 16.01.2026).
4. Cooper T.L. The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role. *The Journal of Higher Education* 71(6). DOI: 10.2307/2649163 (дата звернення: 13.12.2025).
5. Cooper T.L. Big questions in administrative ethics: a need for focused, collaborative effort. *Public Administration Review*. 2004. Vol. 64, №4. P. 395–407. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2004.00386 (дата звернення: 17.01.2026).
6. Cooper T.L., Bryer T.A., Meek J.W. Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66, №1. P.76-88. URL: <http://www.jstor.org/stable/4096572> (дата звернення: 12.11.2025).
7. Spicer M.W. The founders, the Constitution, and public administration. Washington, DC: Georgetown University Press, 1995. 114 P.
8. Spicer M.W. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. *Public Administration Review*, 1994. Vol. 54, №. 4, PP. 353–362.
9. Spicer M.W. In defense of politics in public administration. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2010. URL: <https://uapress.ua.edu/Books/I/In-Defense-of-Politics-in-Public-Administration> (дата звернення: 16.10.2025).
10. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ: Факт, 2003. 384 с.

11. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т.1: Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
12. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
13. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.
14. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ, 1998. 52 с.
15. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 444 с.
16. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 18.02.2026).
17. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 16.01.2026).
18. Кабаненко А. О. Принцип рівності у правовому регулюванні під час проходження публічної служби: автореф. дис...д-ра філософії. Запоріжжя, 2024. 24 с.
19. Кайда Н. Принципи рівності та заборони дискримінації під час проходження публічної служби: стаття. URL: <https://www.hsa.org.ua/lectors/kajda-nataliya/articles/principi-rivnosti-ta-zaboroni-diskriminaciyi-pid-cas-prohodzennia-publicnoyi-sluzbi> (дата звернення: 11.01.2026).
20. Основи теорії гендеру: юридичні, політологічні, філософські, педагогічні, лінгвістичні та культурологічні засади: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес», 2018. 348 с. URL: <https://surl.luh.gov.ua/rkage> (дата звернення: 18.12.2025).
21. Пушкаренко С.О. Генеза розуміння інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С.187-165. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2024/26.pdf (дата звернення: 17.01.2026).

22. Базиляк Н. О. Організаційно-правові аспекти державної освітньої політики в контексті забезпечення прав громадян: досвід та перспективи Європейського Союзу. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Том 33 (72), № 1. С.19-24. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/1_2022/4.pdf (дата звернення: 08.12.2025).

23. Башук О.Р. Адміністративно-правові засади протидії проявів дискримінації дільничними офіцерами поліції в Україні: дис. ... д-ра філософії. Київ, 2022. 220 с.

24. Панченко М.В. Правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців України: дис. ...д-ра юрид.наук. Київ, 2019. 465 с.

25. Грицай І.О. Механізм забезпечення принципу гендерної рівності: теорія та практика: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес». 2018. 560 с.

26. Водянніков О.В. Гендерна рівність. Теорія і практика в порівняльному конституційному праві. 2021. 250 С. URL: <https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2022/01/502224.pdf> (дата звернення: 17.12.2025).

27. Короткова О.П.. Гендерна рівність як стратегічний пріоритет у публічному управлінні: міжнародний та національний досвід: кваліфікаційна робота на здобуття ступеня вищої освіти магістр. Миколаїв, 2024. 92 с.

28. Рябовол Л.Т. Правове забезпечення запобігання та протидії дискримінації в Україні: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (ДДУВС, 15.03.2024). Ч. I. 2024. С. 67-70. URL: <https://www.er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/13851/1/19.pdf> (дата звернення: 12.02.2026).

29. Зінсу О.І. Міжнародно-правові стандарти та зарубіжний досвід у сфері запобігання, протидії домашньому насильству. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. № 1. С. 31-40. URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/SJNAIA_2021_26\(1\)_31-40.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/SJNAIA_2021_26(1)_31-40.pdf) (дата звернення: 14.01.2026).

30. Абдуллаєва В.А. Державна політика у сфері запобігання та протидії корупції: порівняння досвіду України та Азербайджанської Республіки: дис. ... д-р філософії. Миколаїв, 2023. 250 с.
31. Подорожній С.М. Адміністративно-правові засоби протидії дискримінації осіб з інвалідністю в Україні з урахуванням міжнародних стандартів. *Наукові записки*. Серія: Право. 2019. Вип. 6. С. 109-113. URL: https://cusu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/6_2019/109-113.pdf (дата звернення: 22.12.2025).
32. Мхитарян А.М. Адміністративно-правові засоби протидії дискримінації за ознакою інвалідності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 22 с.
33. Соболь Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 40 с.
34. Нерода М.А.. Адміністративно-правові засади протидії домашньому насильству: дис. ... д-ра філософії. Київ, 2023. 215 с.
35. Дудко А.Г. Адміністративно-правове регулювання протидії психологічному насильству (мобінгу) в Національній поліції України: дис. ... д-ра філософії. Київ, 2024. 204 с.
36. Термінологія законодавства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/term> (дата звернення: 17.02.2026).
37. Конвенція з подолання дискримінації в освіті: міжнародний документ від 14.12.1960. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_174/ed19601214#n14 (дата звернення: 17.11.2025).
38. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%> Text (дата звернення: 03.01.2026).
39. Грицай Ю.О. Теоретико-правова характеристика механізму забезпечення принципу гендерної рівності. *Правові новели*. 2018. № 5. С. 7-14. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/5_2018/3.pdf (дата звернення: 06.01.2026).

40. Словник української мови. Слово «раса». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%B0> (дата звернення: 17.12.2025).

41. Путівник з прав людини. Расове або етнічне походження. URL: <https://www.rights.in.ua/themes/discrimination/what-is-discrimination/grounds-of-discrimination/racial-or-ethnic-origin/> (дата звернення: 12.12.2025).

42. Курс лекцій з «Філософської антропології» для студентів II-IV курсів усіх спеціальностей денної та заочної форм навчання. URL: https://udhtu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/08/metod_3218.pdf (дата звернення: 04.12.2026).

43. Українське етнічне походження: перелік термінів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/31189/print> (дата звернення: 17.01.2026).

44. Про затвердження Інструкції щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів Мінсоцполітики України: наказ Мінсоцполітики України від 07.02.2020 №86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0211-20/ed20200207#n32> (дата звернення: 11.01.2026).

45. Словник української мови. Слово «стать». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C> (дата звернення: 17.02.2026).

46. Гаряча лінія з питань протидії торгівлі людьми, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей: офіційний веб-сайт. URL: <https://1547.ukc.gov.ua/dovidkova-informatsiya/protydiya-nasyilstva-za-oznakoyu-stati/shho-take-gender/> (дата звернення: 12.02.2026).

47. Рекомендація CM/Rec(2019)1 Комітету міністрів державам-членам щодо запобігання сексизму та боротьби з ним. URL: <https://rm.coe.int/1680968561> (дата звернення: 06.02.2026).

48. Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018-2023 роки. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://rm.coe.int/coe-gestategy-2018-2023-ukr-final-ts/16808ae59c> (дата звернення: 01.02.2026).

49. Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародний документ від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 17.01.2026).

50. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 17.01.2026).

51. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: міжнародний документ від 18.12.1979. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text (дата звернення: 13.12.2025).

52. Деякі аспекти сексизму та рівність у оплаті праці. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/deiaki-aspekti-seksizmu-ta-rivnist-u-oplati-praci> (дата звернення: 23.12.2025).

53. Понад половину жінок у ЄС зазнавали сексуальних домагань. URL: <https://zmina.info/news/bilshe-polovyny-zhinok-u-yes-zaznavaly-seksualnyh-domagan/> (дата звернення: 26.12.2025).

54. Захист від насильства і сексуальних домагань: чи передбачені механізми у законодавстві про працю? URL: <https://jurfem.com.ua/zahyst-vid-nasyilstva-i-domagan-u-praci/> (дата звернення: 30.11.2025).

55. Виклики розширення прав і можливостей жінок на ринку праці і в підприємництві в умовах повномасштабної війни та гендерно відповідального відновлення України. URL: https://www.help-platform.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/report-ukr_cor_accept_covernew_fin-2.pdf (дата звернення: 17.01.2026).

56. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 19.01.2026).

57. Наливайко Л.Р., Грицай І.О., Мінакова Є.В. Забезпечення гендерної рівності : метод. рекомендації для самостійних та індивідуальних робіт. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2021. 32 с.

58. Наливайко Л.Р., Нестерова К.Ю. Проблема правового статусу жінок, що несуть військову службу в Україні, в аспекті гендеризації. *Право і*

суспільство. 2018. №1. С.123-127. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f11217e8-98c2-4eb2-b12d-1b6b3873b6a0/content> (дата звернення: 25.01.2026).

59. Наливайко Л.Р. Гендерна рівність у секторі безпеки та оборони в умовах воєнного стану. *Наукові перспективи*. 2024. № 3(45). С. 911-919. URL: <https://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/10303> (дата звернення: 14.01.2026).

60. Про внесення змін до Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2025 № 294-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2025-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.02.2026).

61. Гендерна рівність це шлях до справедливого світу. URL: <https://surl.li/fmkeuc> (дата звернення: 25.01.2026).

62. Аналітичне дослідження участі жінок у складі робочої сили України. URL: https://idss.org.ua/monografii/2013_ua_womens%20participation.pdf (дата звернення: 18.01.2026).

63. Методика запобігання та протидії дискримінації за ознакою статі та сексуальним домаганням на робочому місці в органах системи Міністерства внутрішніх справ України. 2023. 45 с. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/metodyka_mvs_2023.pdf (дата звернення: 25.01.2026).

64. Інформаційна пам'ятка щодо запобігання випадкам дискримінації за ознакою статі. Національна соціальна сервісна служба України. 8 с. URL: <https://nssu.gov.ua/storage/app/sites/22/protidiyadiskriminatsiipamyatka.pdf> (дата звернення: 16.02.2026).

65. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991. № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата звернення: 25.01.2026).

66. Про Службу військового капеланства: Закон України від 30.11.2021. № 1915-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1915-20#Text> (дата звернення: 28.01.2026).

67. ККС ВС визначив, коли релігійні переконання громадянина виключають кримінальну відповідальність за ухилення від призову на військову службу під час мобілізації за ст. 336 КК України. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1602486/> (дата звернення: 01.03.2026).

68. Термінологія законодавства. Термін «вік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term?find=1&text=%D0%92%D1%96%D0%BA> (дата звернення: 19.01.2026).

69. Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності: наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 20.11.2000 №307 (втрата чинності від 31.07.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0915-00#Text> (дата звернення: 25.01.2026).

70. Про особливості реалізації державної політики у сферах зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час воєнного стану та після його припинення або скасування: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2022 № 735. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/735-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.01.2026).

71. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 24.01.2026).

72. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 01.02.2026).

73. Про внесення зміни до статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» щодо надання відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації деяким категоріям громадян»: Закон України від

11.02.2026 № 4782-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4782-20#n9> (дата звернення: 16.01.2026).

74. Директива Ради 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності: міжнародний документ від 27.11.2000 № 2000/78/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-00#Text (дата звернення: 03.02.2026).

75. Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 05.09.2011 № 561 (втрата чинності на 01.01.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1295-11#Text> (дата звернення: 16.02.2026).

76. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06.10.2005. № 2961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#Text> (дата звернення: 04.02.2026).

77. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 29.01.2026).

78. Про затвердження Порядку встановлення надбавки за володіння англійською мовою деяким категоріям осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2025 №257 (набирає чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.02.2026).

79. Про встановлення вимог щодо рівня володіння англійською мовою особами, які претендують на зайняття окремих посад: постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 №425 (набирає чинності): URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/425-2026-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.04.2026).

80. Словник.ua: Портал української мови та культури. Слово «форма». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0> (дата звернення: 10.03.2026).

81. Явище «харасменту». Національна соціальна сервісна служба України. URL: <https://nssu.gov.ua/news/yavyshche-kharasmentu> (дата звернення: 18.01.2026).

82. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 17.01.2026).

83. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text> (дата звернення: 26.01.2026).

84. Посібник із запобігання та протидії дискримінації для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування й надавачів адміністративних послуг. Рада Європи. 2024. 36 с. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/guide-to-preventing-discrimination19082024-1.pdf> (дата звернення: 19.01.2026).

85. Thlimmenos v. Greece (2000). Application no. 34369/97. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58561%22%5D%7D> (дата звернення: 19.01.2026).

86. Stec and Others v. the United Kingdom (2006). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-125946%22%5D%7D> (дата звернення: 18.01.2026).

87. D.H. and Others v. the Czech Republic (2007). Application no. 57325/00. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-83256%22%5D%7D> (дата звернення: 01.03.2026).

88. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12.04. 2012 р. №9-рп/2012 у справі № 1-10/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12#Text> (дата звернення: 19.01.2026).

89. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39

Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) від 07.07.2004 р. № 14-рп/2004 у справі №1-14/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-04#Text> (дата звернення: 17.01.2026).

90. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.05.2018 р. у справі № 800/191/17, провадження № 11-283заі18. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/74537176> (дата звернення: 29.01.2026).

91. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 01.04.2020 р. в справі № 804/2823/16, Провадження № 11-433апп19. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/89082843> (дата звернення: 17.01.2026).

92. Назарчук А.В. Характеристика механізму запобігання дискримінації у державній службі та його елементів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4, Ч.2. С. 284–289. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.46>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/08/48-1.pdf> (дата звернення: 12.01.2026).

93. Словотвір. Слово «принцип». URL: <https://slovotvir.org.ua/words/pryntsypr> (дата звернення: 26.01.2026).

94. Словник.ua: Портал української мови та культури. Слово «принцип». URL: <https://slovnkyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF> (дата звернення: 26.01.2026).

95. Словник іншомовних слів. Слово «принцип». URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%EF%F0%E8%ED%F6%E> (дата звернення: 26.01.2026).

96. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

97. Білак Н. І. Адміністративно-правові засади діяльності кримінально-виконавчої системи України: доктринальні підходи розвитку : реферат дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2025. 40 с.

98. Договір гарантії (Проект «Україна - Підвищення стійкості енергосистеми для європейської інтеграції енергомережі (Встановлення

гібридних систем з виробництва електроенергії в ПрАТ «Укргідроенерго») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку: міжнародний документ від 13.09.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/996_008-21#Text (дата звернення: 22.01.2026).

99. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19/ed20151126#n40> (дата звернення: 23.01.2026).

100. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки про взаємну охорону секретної інформації: міжнародний документ від 07.11.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428_025#Text (дата звернення: 17.01.2026).

101. Про затвердження Загальних положень безпеки атомних станцій: наказ Держатомрегулювання України від 19.11.2007. № 162. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0056-08#Text> (дата звернення: 18.01.2026).

102. Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у II-IV кварталах 2021 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2021 № 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.02.2026).

103. Council of Europe. Strategy for Gender Equality 2018–2023. Strasbourg, 2018.

104. OECD, SIGMA. Principles of Public Administration. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html (дата звернення: 03.02.2026).

105. Про адміністративні послуги: Закон України від URL: 06.09.2012. № 5203-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 06.02.2026).

106. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 19.02.2026).

107. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021. № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 19.02.2026).

108. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 19.02.2026).

109. Про реалізацію принципів рівних можливостей і рівноправного поводження щодо чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості: Директива 2006/54/ЄС від 05.07.2006. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=68315 (дата звернення: 17.02.2026).

110. Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms. URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805d4aa3%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805d4aa3%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 17.02.2026).

111. European Institute for Gender Equality (EIGE). Gender Impact Assessment: Gender mainstreaming toolkit, 2017. URL: <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-impact-assessment-gender-mainstreaming-toolkit> (дата звернення: 17.02.2026).

112. Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу: Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і ради ЄС від 23.10.2019. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Dyrektyva-YES-20191937.pdf> (дата звернення: 19.02.2026).

113. Результати опитування працівників Державної служби статистики щодо рівня задоволеності умовами державної служби в частині врахування у кадровій політиці принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, визначення потреб у професійному розвитку державних службовців з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків апаратів центральних органів виконавчої влади. Державна служба статистики, 2022. С. 38.

URL: https://ukrstat.gov.ua/putannia_gen_rivn/inf_mat/rez_oput.pdf (дата
звернення: 23.02.2026).

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі є комплексною та багатоаспектною системою правових, інституційних, організаційних та процедурних засобів, спрямованих на забезпечення реалізації конституційного принципу рівності, недопущення дискримінаційних практик та забезпечення належного захисту прав державних службовців.

Н. Єршова трактує механізм як автономну систему, на вхід якої надходить імпульс правового регулювання у формі нормативно-правових актів, зумовлених актуальними суспільними потребами, а на виході – трансформовані суспільні відносини, організовані відповідно до потреб соціального розвитку та функціонування суспільства [1, с. 181]. Відтак, у випадку державної служби вищезазначене передбачає, що ефективний механізм запобігання дискримінації має бути сформований не лише як формальний набір норм, а як динамічна система впливу на службову взаємодію, культуру управління державною службою та кадрову політику [2]. Підтримуючи наведений підхід, вважається, що його цінність полягає у зміщенні акценту з формального існування антидискримінаційних норм на їхню практичну результативність. У цьому контексті ефективність механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі повинна оцінюватися не лише за наявністю відповідного нормативного регулювання, а й за його здатністю реального впливу.

При цьому важливо, щоб даний механізм охоплював складові, які, з позиції П. Рабіновича, є необхідними для забезпечення прав і свобод людини, в тому числі недопущення будь-яких проявів дискримінації: сприяння реалізації прав через формування інституційних та соціальних гарантій; охорону прав і свобод через впровадження профілактичних заходів, у тому числі юридичного характеру; безпосередній захист порушених прав, зокрема шляхом оперативного

реагування на порушення, притягнення винних до відповідальності та відновлення порушеного стану особи державного службовця в випадку зазнавання проявів дискримінації [3, с. 16–23] .

Подібну позицію поділяють і М. Цвік та О. Петришин, наголошуючи, що забезпечення прав людини включає як систему гарантій, так і державну діяльність, спрямовану на створення умов для реалізації цих прав, їх охорону та захист. У сфері державної служби це передбачає не лише наявність нормативно-правової бази з питань недискримінації, а й створення практичних інструментів реалізації політики рівних прав, зокрема таких як внутрішні процедури подання скарг, наглядові органи, механізми конфіденційного розгляду заяв, навчальні програми для державних службовців з гендерних питань та антидискримінаційних стандартів [4, с. 456]. Погоджуючись із наведеними науковими позиціями, вважається, що їх практична значущість полягає у розумінні механізму запобігання та протидії дискримінації як багатофункціональної системи, яка не обмежується нормативним закріпленням заборони дискримінації. Ефективність такого механізму визначається наявністю дієвих гарантій реалізації права на рівне ставлення, профілактичних заходів щодо недопущення дискримінаційних проявів, а також доступних і результативних процедур захисту прав осіб, які зазнали дискримінації під час проходження державної служби.

У цьому контексті механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі пропонується розглядати як сукупність взаємопов'язаних елементів, що включатимуть: нормативно-правову основу, суб'єктний склад, процедури захисту та контролю, юридичну відповідальність, гарантійні та превентивні інструменти. Такий механізм охоплюватиме як загальні антидискримінаційні норми, що діють у всіх сферах суспільного життя, так і спеціальні норми, спрямовані на регулювання професійної діяльності державних службовців з урахуванням їхнього правового статусу, обов'язків та специфіки проходження служби.

Теоретичні підходи до розуміння механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі ґрунтуються на практиці Європейського суду з прав людини, міжнародних актах у сфері прав людини та на національних концепціях правового захисту [5]. У загальному вигляді механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі складатиметься з чотирьох ключових блоків:

- 1) нормативного – системи законодавчих і підзаконних актів, що визначають заборони, гарантії та процедури запобігання дискримінації;
- 2) інституційного – кола суб'єктів, на яких держава покладає обов'язок виявляти, запобігати, припиняти дискримінацію та здійснювати контроль за дотриманням принципу рівності;
- 3) процедурного – сукупності адміністративних, дисциплінарних, судових та позасудових процедур, за допомогою яких забезпечується реалізація права особи на захист від дискримінації;
- 4) правозастосовного – юридичної відповідальності та конкретних процедур відновлення порушених прав.

У межах цього розділу слід охарактеризувати саме ті елементи механізму, які мають визначальне значення для реального забезпечення недискримінації у сфері державної служби. Першочергово проаналізуємо антидискримінаційне законодавство у державній службі, його систему, структуру, взаємозв'язок загальних і спеціальних норм. Після цього, розкриємо суб'єктний склад механізму, включно з органами державної влади, службами з управління персоналом, судами та Уповноваженим Верховної Ради з прав людини. Далі є необхідним аналіз сукупності адміністративних, дисциплінарних, судових та позасудових процедур, за допомогою яких забезпечується реалізація права особи на захист від дискримінації. Окрім цього, буде надано характеристику юридичної відповідальності за порушення антидискримінаційних норм, що слугує завершальним елементом механізму та забезпечує його дієвість. Вибір зазначених елементів зумовлений їхньою ключовою роллю у побудові ефективного механізму запобігання та протидії дискримінації у державній

службі, а також необхідністю комплексного теоретичного й практичного аналізу для формування узгоджених висновків щодо удосконалення правового регулювання та практики його застосування.

2.1. Антидискримінаційне законодавство у державній службі: система і структура

Дослідження системи й структури антидискримінаційного законодавства у державній службі є необхідним для забезпечення комплексного розуміння того, як нормативно-правові акти різного рівня формують механізми забезпечення рівності, недискримінації та належного врядування у сфері державної служби. Здійснення такого аналізу дозволяє виявити узгодженість і прогалини у правовому регулюванні, встановити ефективність взаємодії міжнародних, конституційних, адміністративних, загальних та спеціальних норм, оцінити дієвість процедур захисту державних службовців і кандидатів на зайняття посади державної служби. Вивчення структури антидискримінаційного законодавства є ключовим аспектом для формування науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення правового механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами та посилення інституційної спроможності державної служби.

Разом із тим чинне законодавство, попри визначення у ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6] загальної структури нормативно-правового регулювання у сфері запобігання та протидії дискримінації, не містить легального визначення поняття «антидискримінаційне законодавство», не розкриває змісту відповідних понять в аспекті державної служби, а отже і не містить поняття «антидискримінаційне законодавство у сфері державної служби». Норма ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» лише окреслює, що законодавство про запобігання та протидію дискримінації складається з Конституції України [7], Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6]

та інших нормативно-правових актів, а у разі колізії з міжнародними договорами – пріоритет мають міжнародні стандарти. Однак чіткої дефініції поняття антидискримінаційного законодавства, його елементів, меж та критеріїв віднесення актів до цього масиву законодавства законодавець не надає, що обумовлює необхідність наукового узагальнення, систематизації та теоретичного моделювання цього поняття, зокрема у аспекті державної служби.

Відсутність нормативно закріпленого дефінітивного апарату ускладнює формування цілісного бачення правового масиву, який регулює запобігання та протидію дискримінації в публічній службі, та змушує науковців і практиків застосовувати системно-структурний підхід для окреслення його змісту. Важливим є здійснення аналізу наявних теоретичних підходів до визначення таких правових категорій як «законодавство», «антидискримінаційне законодавство», «антидискримінаційне законодавство у сфері державної служби».

У правовій системі України поняття «законодавство» використовується надзвичайно широко, однак його нормативне визначення відсутнє, що зумовлює різне тлумачення змісту цього поняття у законодавчих актах та правозастосовній практиці. Конституційний Суд України у Рішенні від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 підкреслив, що «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права [8]. Поняття «законодавство» без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). В свою чергу, у законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, це поняття вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [7].

Конституційний Суд у вищевказаному рішенні окремо зауважив, що у Кодексі законів про працю України [9] це поняття використовується у широкому значенні, хоча його межі чітко не визначені (абз. 3-4 п. 3 мотивувальної частини Рішення). Як висновок слід відзначити, що українське законодавство характеризується плюралізмом тлумачень поняття «законодавство», що потребує спеціального доктринального аналізу та уточнення при дослідженні системи антидискримінаційного регулювання у державній службі [8].

Відповідно до багатомовного європейського тезауруса EUROVOC (ідентифікатор 1589), поняття «законодавство» (англ. legislation) використовується для позначення встановленого державою або уповноваженим органом права, що має обов'язкову силу на певній території. Тезаурус розкриває структуру поняття через ієрархічне дерево, у межах якого законодавство охоплює такі категорії, як місцеве законодавство, національне законодавство, регіональне законодавство, правові норми, джерела права, органічні закони, рамкові закони, ордонанси, регламенти, директиви, постанови, рішення, декрети тощо. У цьому випадку, «законодавство» постає не як сукупність окремих актів, а як системна категорія, що включає різні рівні правового регулювання: від загальнодержавного до локального та різні форми нормативних приписів: залежно від їх юридичної сили та сфери дії. Наявність такої класифікації у міжнародному авторитетному джерелі підкреслює багаторівневу природу законодавства та надає можливість застосовувати структурний підхід при дослідженні системи нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії дискримінації у державній службі [10].

Окрім цього, у Посібнику з європейського антидискримінаційного права вживається поняття «європейське антидискримінаційне право», який на перший погляд створює уявлення про існування єдиної, уніфікованої загальноєвропейської системи норм щодо запобігання та протидії дискримінації. Проте у реальності під цим поняттям розуміють сукупність декількох автономних, історично та інституційно відмінних правових систем, які взаємодіють між собою та формують спільний європейський простір захисту

прав людини. Як зазначається у вищевказаному Посібнику, ця сукупність складається насамперед із двох ключових блоків: права Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що ґрунтується на юрисдикції Європейського суду з прав людини, та права Європейського Союзу, яке містить розгалужену систему директив, регламентів і судової практики Суду справедливості Європейського Союзу. Обидві системи формувалися у різні історичні періоди, переслідували різні політичні та правові цілі, тому їхні підходи до недискримінації не є тотожними. Використання поняття «європейське антидискримінаційне право» в юридичній доктрині має узагальнений характер і відображає не стільки наявність єдиної правової моделі, скільки інтегративну природу європейських стандартів у сфері недискримінації, що поєднують норми загальноєвропейського (конвенційного) та наднаціонального (європейського союзного) права [11].

Поняття «антидискримінаційне законодавство» розглядається як система правових норм різної юридичної сили, що спрямовані на усунення та недопущення будь-яких форм дискримінації як у публічній сфері суспільних правовідносин, так і приватній сфері. Базовим для антидискримінаційного законодавства є принцип рівності [12].

Означене зумовлює необхідність визначення антидискримінаційного законодавства як сукупності міжнародних, національних, загальних та спеціальних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення рівного доступу до державної служби, недопущення дискримінаційних практик у службовій діяльності, а також на створення ефективних механізмів захисту порушених прав. Такий підхід дозволяє компенсувати прогалину в законодавчій дефініції та забезпечити комплексний аналіз правового регулювання у сфері державної служби.

Окрім цього, з огляду на відсутність нормативного визначення, доцільним є використати підхід, за якого антидискримінаційне законодавство у державній службі становить комплекс правових норм, спрямованих на забезпечення рівності прав, запобігання будь-яким проявам дискримінації та створення таких

умов проходження служби, що гарантують об'єктивність, неупередженість та професійність. Відповідно до конституційного принципу рівності громадян перед законом, система правового регулювання у сфері державної служби поєднує загальні норми антидискримінаційного права та спеціальні норми, що визначають особливості доступу до державної служби, просування по службі, оцінювання результатів службової діяльності, відповідальності та припинення державної служби.

Особливість антидискримінаційного законодавства у сфері державної служби полягає в тому, що воно одночасно виконує три ключові функції:

- 1) регулятивну, що має прояв у визначенні для державних службовців правил, заборон та гарантій, необхідних для здійснення встановлених повноважень;
- 2) захисну, що має прояв у забезпеченні механізмів поновлення порушених прав та відповідальності за дискримінаційні дії;
- 3) превентивну, що спрямована на усунення умов, що можуть спричинити дискримінацію.

Антидискримінаційне законодавство у сфері державної служби має багаторівневу структуру, яка поєднує :

- 1) міжнародно-правові акти, що визначають фундаментальні стандарти рівності та недискримінації;
- 2) Конституцію України та загальне антидискримінаційне законодавство;
- 3) спеціальні закони, які регулюють проходження державної служби та встановлюють гарантії її недискримінаційності;
- 4) підзаконні нормативно-правові акти, що деталізують процедури конкурсного відбору, атестації, підвищення рівня професійної компетентності, оцінювання результатів службової діяльності тощо;
- 5) внутрішні акти органів державної влади, які конкретизують політики рівності, етичні стандарти та механізми попередження дискримінації.

Видається за необхідне розглянути кожний із рівнів антидискримінаційного законодавства у державній службі.

Очевидно, що система антидискримінаційного законодавства у державній службі не обмежується виключно національними нормативно-правовими актами, а формується з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України. Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» міжнародний договір України є письмовою угодою з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, що регулюється нормами міжнародного права та укладається у формі договору, конвенції, пакту, протоколу чи іншого міжнародного акта [13].

Конституція України, закріплює особливе місце міжнародних договорів у національній правовій системі, встановлюючи у ст. 9, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України та підлягають застосуванню у разі колізії з нормами внутрішнього права [7].

У цьому контексті положення Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», а також спеціального законодавства про державну службу підлягають тлумаченню і застосуванню з урахуванням міжнародних стандартів рівності та недискримінації [6]. З огляду на це подальший аналіз міжнародних актів у сфері протидії дискримінації є необхідним для розкриття цілісної структури антидискримінаційного законодавства у державній службі та з'ясування змісту обов'язкових правових орієнтирів, які визначають допустимі межі обмежень прав державних службовців і критерії їх правової оцінки.

Так, верхнім рівнем регулювання є той, що складається із міжнародно-правових актів, що формують базові стандарти рівності та недискримінації, обов'язкові для імплементації державою. Серед ключових актів цього рівня слід виокремити: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [14] та Протокол №12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [15]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 2, 26) [16]; Європейську соціальну хартію (переглянуту) [17]; Конвенцію Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» (1958 р.)

[18]; Загальну декларацію прав людини [19]; Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [20]; Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [21]; резолюції, рекомендації та керівні принципи Ради Європи та ЄС тощо.

Більш детально означені міжнародні акти разом із застосуванням їх у практиці Європейського суду з прав людини будуть охарактеризовані в Розділі 3 дисертації. У цілому слід відмітити, що міжнародні стандарти визначають змістовний фундамент, який формує підхід до розуміння дискримінації, позитивних дій, рівності можливостей. Вони зобов'язують державу усунути дискримінаційні бар'єри в доступі до державної служби, забезпечити ефективний механізм скарг та правового захисту, гарантувати рівне ставлення під час проходження державної служби. Для України міжнародні акти мають пріоритетне значення та прямо впливають на розвиток національних норм.

Наступним кроком у дослідженні системи антидискримінаційного законодавства у державній службі є аналіз другого рівня нормативного регулювання, який формує базову національну правову основу забезпечення принципу рівності. Саме на цьому рівні відбувається імплементація міжнародних стандартів у внутрішню правову систему та закладаються загальнообов'язкові орієнтири, в тому числі і для сфери державної служби.

Ключову роль на цьому рівні відіграє Конституція України, яка закріплює фундаментальний принцип рівності перед законом і заборону будь-яких форм дискримінації, а також загальне антидискримінаційне законодавство, що розвиває та конкретизує конституційні положення [7]. Означені акти мають універсальний характер і створюють обов'язкову рамку, в межах якої здійснюється правове регулювання сфери державної служби та оцінюється правомірність управлінських і кадрових рішень. Саме тому їх аналіз є необхідною передумовою для подальшого розгляду спеціальних норм, що безпосередньо регулюють проходження державної служби та механізми запобігання та протидії дискримінації в цій сфері.

Конституція України встановлює фундаментальні принципи рівності та заборони дискримінації. Серед ключових положень Конституції України про запобігання дискримінації слід виокремити такі: рівність громадян перед законом; заборона дискримінації (ст. 24); рівний доступ до державної служби (ст. 38); заборона дискримінації у сфері праці (ст. 43) [7]. Конституційні норми є базовим мірилом законності для всіх актів нижчої юридичної сили. Вони задають загальний стандарт, який має бути реалізований в спеціальному законодавстві й сфері державної служби. У випадку виникнення колізій, Конституція України має пряму дію, що дозволяє застосовувати її для захисту прав державних службовців.

У цьому контексті також варто звернутись до Рішень Конституційного Суду України, зокрема у питаннях захисту прав людини, що відіграють коригуюче значення у системі антидискримінаційного законодавства у сфері державної служби. Так, через механізм конституційного контролю Конституційний Суд України:

- 1) визнає неконституційними норми законів і підзаконних актів, які встановлюють необґрунтовані привілеї або обмеження у доступі до державної служби, її проходженні чи припиненні;

- 2) надає обов'язкові для застосування тлумачення конституційних принципів рівності та недискримінації, закріплених у статтях 21 і 24 Конституції України, з урахуванням стандартів верховенства права та пропорційності.

У цьому сенсі рішення Конституційного Суду України виконують нормативно-очисну функцію, усуваючи дискримінаційні елементи з правового регулювання сфери державної служби, а також інтерпретаційну функцію, формуючи обов'язкові підходи до розуміння рівності прав державних службовців. Саме тому практика Конституційного Суду посідає особливе місце між законодавчим та правозастосовним рівнями механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, забезпечуючи його відповідність Конституції України та міжнародним стандартам прав людини.

Показовою є практика Конституційного Суду України, в якій принцип рівності та заборони дискримінації наповнюється конкретним нормативним змістом у сфері державної служби. Так, у Рішенні від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 Конституційний Суд України наголосив, що термін «законодавство» охоплює не лише закони, а й інші нормативно-правові акти, що регулюють відповідну сферу суспільних відносин [8]. Це дає змогу зробити висновок, що і вимоги рівності та недискримінації мають застосовуватися до всього масиву нормативного регулювання сфери державної служби, а не лише до законів у формальному розумінні

У Рішенні від 04.06.2019 р. № 2-рп/2019 Конституційний Суд України підкреслив, що принцип рівності в правах допускає застосування диференційованого підходу до певних правовідносин, зокрема, залежно від дати набуття відповідного права за умови, що обраний підхід є виправданим у демократичному суспільстві, та за наявності обґрунтованих підстав [22]. Такий підхід має принципове значення для державної служби, оскільки дозволяє відмежувати допустимі службові обмеження від прихованих форм дискримінації.

У Рішенні від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 Конституційний Суд України підтвердив єдиний підхід законодавця до проходження державної служби як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування, визначивши право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування як юридичну можливість, яка не означає негайної і беззастережної реалізації [23].

В свою чергу, у Рішенні від 07.07.2004 р. № 14-рп/2004 Конституційний Суд України наголосив, що конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця під час регулювання трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності [24].

Отже, практика Конституційного Суду України підтверджує, що будь-які обмеження доступу до державної служби, умов її проходження або соціального забезпечення службовців підлягають оцінці крізь призму конституційного принципу рівності та заборони дискримінації, що надає цим рішенням ключового значення у формуванні національного антидискримінаційного механізму.

Що стосується антидискримінаційного законодавства України, слід відмітити, що воно має універсальний, міжгалузевий характер, оскільки поширює свою дію на всі сфери суспільних відносин, у тому числі на сферу державної служби. Його норми є обов'язковими для суб'єктів публічної адміністрації та виконують функцію базового нормативного фундаменту, на якому вибудовується спеціальне законодавство у сфері державної служби. Саме загальне антидискримінаційне законодавство формує вихідні стандарти рівності та недискримінації, що підлягають подальшій конкретизації з урахуванням особливостей службових правовідносин.

Ключовою особливістю антидискримінаційного законодавства є нормативне закріплення універсального визначення дискримінації, включно з її прямими, непрямими та прихованими формами, що має принципове значення для державної служби, де дискримінаційні практики часто набувають латентного характеру (через формально нейтральні конкурсні критерії, оцінювання результатів службової діяльності, дисциплінарні процедури тощо). Важливою складовою є також інститут позитивних дій, який дозволяє державі застосовувати спеціальні тимчасові заходи для усунення фактичної нерівності у доступі до державної служби та просуванні по службі, не розглядаючи такі заходи як дискримінаційні.

Окреме місце у структурі антидискримінаційного законодавства займають процедурні механізми захисту, зокрема порядок подання та розгляду скарг, можливість судового захисту, а також визначення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як спеціального суб'єкта парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод

людини і громадянина, метою парламентського контролю якого є запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод [25]. Сюди ж слід віднести Закони України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [26], «Про звернення громадян» (у частині існування відповідних процедур звернень) [27], «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (у частині захисту вразливих груп) [28]. Для сфери державної служби це має особливе значення, оскільки забезпечує інституційно незалежний контроль за діяльністю органів влади та створює додаткові гарантії захисту прав державних службовців від дискримінаційних рішень і практик.

Окрему групу національного рівня правового регулювання становлять закони загального характеру, які безпосередньо інтегруються у сферу державної служби. На національному рівні антидискримінаційне право в Україні почало формуватися як цілісний правовий інститут із початку XXI ст., реагуючи на зростаючі потреби суспільства щодо забезпечення рівності та недопущення дискримінаційних практик у різних сферах суспільного життя. Вагомим етапом у цьому процесі стало ухвалення Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» який уперше на рівні законодавства закріпив визначення дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань, а також визнав обов'язок держави вживати позитивних дій для подолання гендерної нерівності [29].

Ключовою віхою у формуванні національної системи антидискримінаційного права стало прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який:

1) системно визначив поняття дискримінації як ситуацію, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі - певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом,

крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними;

2) запровадив класифікацію форм дискримінаційної поведінки (пряма, непряма, пособництво у дискримінації, утиск, підбурювання до дискримінації, позитивні дії тощо);

3) визначив суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації;

4) встановив основні засади відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації [6].

У контексті державної служби, положення цих законів конкретизують заборону дискримінації, визначають можливість застосування позитивних дій та покладають на державні органи обов'язок формувати політики рівності, що має безпосереднє значення для організації державної служби та професійного розвитку державних службовців.

Подальший розвиток правового регулювання антидискримінаційних норм тісно пов'язаний з імплементацією міжнародних стандартів, зокрема Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, ратифікованої Україною у 2009 р., що зумовило внесення відповідних змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», де вперше було закріплено поняття дискримінації за ознакою інвалідності та обов'язок держави забезпечити розумне пристосування [30] .

Таким чином, загальне антидискримінаційне законодавство характеризується такими ознаками як універсальність дії, імперативність норм, превентивна спрямованість, процедурна забезпеченість захисту прав та інституційна підтримка. Саме ці риси зумовлюють його системоутворюючу роль у багаторівневій структурі антидискримінаційного регулювання державної служби та визначають межі й напрямки розвитку спеціального законодавства у цій сфері.

Перехід до аналізу спеціального законодавства зумовлений тим, що саме на цьому рівні відбувається практична імплементація загальних принципів

рівності та недискримінації у щоденну діяльність державних органів. Якщо міжнародні та конституційні норми формують ціннісні й нормативні орієнтири, то спеціальне законодавство про державну службу визначає конкретні правила поведінки, процедурні гарантії та юридичні механізми, які безпосередньо впливають на доступ осіб до державної служби, умови її проходження та припинення.

Спеціальне законодавство у сфері державної служби характеризується галузевою спрямованістю та підвищеним рівнем деталізації, що відрізняє його від загального антидискримінаційного регулювання. Центральне місце в цьому блоці посідає Закон України «Про державну службу», який безпосередньо імплементує принцип рівності та недискримінації у сфері державної служби [31]. Уже на рівні принципів державної служби законодавець закріплює принцип забезпечення рівного доступу до державної служби і трактує його як заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.

Видається, що найбільш уразливою до проявів дискримінації сферою є процедури конкурсного відбору, врегульовані Главою 2 «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» Розділу IV Закону України «Про державну службу» [31]. Саме на етапі допуску до конкурсу, формування вимог до кандидатів, етапів та методів оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби та порядок їх проведення та прийняття остаточного рішення виникають ризики як прямої, так і непрямої дискримінації. Формально нейтральні критерії (вік, стаж, специфічний досвід, особливі вимоги до умов праці) за відсутності належного обґрунтування можуть фактично обмежувати доступ окремих категорій осіб до державної служби. У цьому контексті принцип рівності вимагає, щоб усі конкурсні вимоги були об'єктивно пов'язані з посадовими функціями, пропорційними та однаково застосовувались до всіх кандидатів.

Окремо слід відзначити вразливість до дискримінації і процедури оцінювання результатів службової діяльності, адже результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри. Закон України «Про державну службу» визначає, що оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [31]. У зв'язку з цим забезпечення принципів рівності та недискримінації під час оцінювання вимагає застосування об'єктивних, прозорих та однакових для всіх державних службовців критеріїв, а також належних процедур оскарження рішень, що сприятиме мінімізації ризиків упередженого ставлення, суб'єктивізму та необґрунтованого надання переваг чи обмежень за ознаками, не пов'язаними з професійними якостями та результатами службової діяльності.

Не менш значущими з точки зору антидискримінаційного захисту є питання притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, врегульовані, зокрема, Розділом VIII Закону України «Про державну службу» [31]. Саме у процесі притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності існує підвищений ризик упередженого або вибіркового застосування стягнень. Дискримінація в цій сфері може проявлятися у непропорційності стягнення, неоднаковому підході до осіб у подібних ситуаціях або використанні дисциплінарних механізмів як інструменту тиску на державного службовця.

Водночас, законодавцем закріплені певні гарантії щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності:

1) обов'язок надавати пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження або право відмову від надання таких пояснень;

2) право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи;

3) право на оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення;

4) відповідність дисциплінарного стягнення ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця, визначення якого повинне враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби;

5) накладення дисциплінарного стягнення тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця;

6) неможливість застосування дисциплінарного стягнення у разі вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони;

7) накладення лише одного дисциплінарного стягнення за кожне порушення службової дисципліни;

8) неможливість застосування дисциплінарного стягнення під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні.

9) застосування дисциплінарного стягнення не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також після спливу одного року після вчинення дисциплінарного проступку;

10) право користування правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого представника [31].

Слід зазначити, що спеціальне законодавство про державну службу не лише формально проголошує принцип недискримінації, а й закріплює процедурні механізми його реалізації. Конкурсні та дисциплінарні процедури

виступають ключовими «точками ризику», у яких принцип рівності та недискримінації потребує особливої уваги з боку законодавця. В свою чергу, ефективність і прозорість цих процедур визначає, чи набуває рівність та недискримінація у державній службі реального змісту, чи залишається декларативною нормою.

До спеціального законодавства у сфері державної служби, слід віднести і Закон України «Про запобігання корупції» [32]. Хоча цей акт не має суто антидискримінаційної спрямованості, він виконує важливу превентивну роль у сфері державної служби, оскільки запроваджує гарантії неупередженості, об'єктивності та запобігання конфлікту інтересів. На практиці це зменшує ризики дискримінаційного впливу під час прийняття кадрових рішень, атестації, переведення чи притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Окрім цього, в перелік спеціального законодавства у сфері державної служби можливо включити галузеві нормативно-правові акти, які регламентують особливості служби в окремих органах державної влади. Зокрема, Митний кодекс України [33] та Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» [34], встановлюють спеціальний правовий статус відповідних категорій державних службовців і виступають *lex specialis* (спеціальною правовою нормою або спеціальним нормативно-правовим актом, який має пріоритет у застосуванні над загальною нормою) у разі, якщо вони регулюють одні й ті самі суспільні відносини щодо Закону України «Про державну службу» [31].

Характеризуючи дві останні в запропонованій нами класифікації рівні систем антидискримінаційного законодавства у сфері державної служби, першочергово відмітимо про ключову роль підзаконних нормативно-правових актів у реалізації та практичній конкретизації принципів рівності й недискримінації, закріплених у Конституції України та спеціальному законодавстві про державну службу. Саме на цьому рівні відбувається

операціоналізація загальних норм, тобто їх трансформація у чіткі процедури, алгоритми дій та стандарти поведінки.

До основних категорій таких актів належать: постанови Кабінету Міністрів України, накази та методичні документи Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), типові порядки, інструкції, методики, що регламентують кадрові та дисциплінарні процедури. Серед прикладів підзаконних актів вбачається можливим виділити:

1) Постанову Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» закріплює принципи забезпечення рівного доступу та недискримінації. Дотримання принципів недискримінації та забезпечення рівного доступу під час проведення конкурсу включає можливість застосування в ході його проведення розумного пристосування для особи з інвалідністю, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі, а також можливості застосування позитивних дій відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [35].

2) Постанову Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. 640 «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», яка встановлює уніфіковані критерії оцінювання, що зменшують ризики суб'єктивного або дискримінаційного впливу учасників оцінювання (виключаючи самого державного службовця) [36];

У даному випадку, підзаконні акти виступають містком між законом і практикою їх застосування, забезпечуючи реальну дієвість антидискримінаційних норм у щоденній діяльності органів державної влади.

Стосовно внутрішніх актів органів державної влади слід зазначити, що вони з однієї сторони слугують інструментом інституційної антидискримінаційної політики, а з іншої є найближчим рівнем регулювання до етапу практичної реалізації та відіграють особливу роль у формуванні культури рівності та недискримінації. На відміну від законів і підзаконних актів, вони адресовані безпосередньо працівникам конкретного органу та регулюють їх

повсякденну службову діяльність. До таких актів належать: правила етичної поведінки, внутрішні політики рівності та запобігання дискримінації; регламенти роботи дисциплінарних комісій, порядки реагування на випадки мобінгу, харасменту та дискримінації. Цікавим у цьому контексті видається висновок Ю. Даниленко-Негара, щодо того, що ступінь дотримання державним службовцем правил етичної поведінки підлягає обов'язковому врахуванню під час оцінювання результатів його службової діяльності, що повністю відповідає меті оцінювання результатів службової діяльності та узгоджується із значенням правил етичної поведінки. У зв'язку з цим, у законодавстві про державну службу повинні існувати дієві механізми впливу дотримання державним службовцем правил етичної поведінки на оцінювання результатів його службової діяльності [37].

Серед прикладів внутрішніх актів органів державної влади вбачається можливим виділити:

1) Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158, які містять заборону допущення у поведінці державних службовців прояву будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками; будь-якого принизливого, упередженого ставлення до осіб з інвалідністю, осіб, які проживали/ проживають на тимчасово окупованих територіях України та територіях ведення бойових дій, внутрішньо переміщених осіб, ветеранів та ветеранок; закріплюють обов'язок протидіяти мобінгу (цькуванню), вживати заходи, спрямовані на запобігання та припинення мобінгу (цькування), а також заходи щодо відновлення порушених внаслідок мобінгу (цькування) прав [38];

2) кодекси етики державних службовців окремих органів виконавчої влади (наприклад, Державної інспекції архітектури та містобудування України [39],

Державної податкової служби, інших міністерств, центральних органів виконавчої влади), які деталізують стандарти недискримінаційної поведінки з урахуванням специфіки функцій органу;

3) внутрішні порядки реагування на випадки мобінгу (або цькування), які забезпечують механізм швидкого реагування, внутрішнього розслідування та захисту державного службовця.

Змістовно внутрішні акти спрямовано не лише на формальне дотримання законодавства, але й на закріплення політики нульової толерантності до дискримінації, що відповідає європейським стандартам належного врядування.

Отже, підзаконні та внутрішні акти органів державної влади становлять завершальний, та водночас важливий рівень механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, оскільки саме через них принцип рівності трансформується з декларативної норми у щоденну практику та елемент організаційної культури державної служби.

У цілому, антидискримінаційне законодавство у державній службі – це системно побудований комплекс багаторівневих норм, де: міжнародні акти задають стандарти, Конституція України встановлює основу, загальні закони формують універсальні принципи, спеціальне законодавство адаптує їх до особливостей державної служби, підзаконні акти та внутрішні документи забезпечують практичну реалізацію. У сукупності така система створює ефективний правовий механізм запобігання та протидії дискримінації, дозволяючи забезпечити прозорість, неупередженість і рівність у державній службі.

Таким чином можна стверджувати, що в Україні антидискримінаційне законодавство у державній службі знаходиться на стадії розвитку, в основі якої лежать конституційні гарантії рівності прав і свобод [7]. У свою чергу, загальне та спеціальне законодавство утворюють розгалужену правову архітектуру, що формально регулюють правові засади реагування на дискримінаційні практики та формування інституційного середовища, орієнтованого на забезпечення рівності. Разом з тим, незважаючи на таку формальну наявність розгалуженої та

на перший погляд достатньо деталізованої нормативно-правової бази у сфері запобігання та протидії дискримінації, на практиці вона нерідко виявляється фрагментованою та декларативною. У багатьох випадках норми, що стосуються заборони дискримінації, повторюють одна одну без суттєвого нормативного наповнення або механізмів реалізації. Таке дублювання не лише не підвищує ефективність правового регулювання, але й створює ілюзію правового захисту, тоді як реальні інструменти для запобігання дискримінації, реагування на її прояви та відновлення порушених прав залишаються недостатньо чітко визначеними. Втім, варто наголосити, що обізнаність та правильне застосування даних норм є обов'язковими елементами професійної компетентності державних службовців задля належного їх дотримання, запобігання дискримінаційним проявам та розуміння належного реагування на дискримінаційні прояви щодо себе [40].

У свою чергу, подальше вивчення системи та структури антидискримінаційного законодавства у державній службі дає змогу виявити прогалини й колізії у правовому регулюванні, оцінити відповідність національного законодавства міжнародним стандартам, а також визначити ефективність правових інструментів, що застосовуються для запобігання та протидії дискримінації у державній службі. Саме це створює основу для подальшої характеристики суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації та юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі.

2.2. Суб'єкти механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі

Механізми запобігання та протидії дискримінації на міжнародному рівні ґрунтуються на системі багатосторонніх міждержавних договорів, укладених у різних сферах суспільних відносин. Реалізацію положень таких договорів, а також контроль за їх дотриманням забезпечують міжнародні організації,

установи та інституції. Діяльність даних суб'єктів міжнародного права спрямована на забезпечення належного виконання міжнародно-правових зобов'язань, здійснення моніторингу дотримання прав і свобод людини, попередження конфліктів, захист прав осіб у міжнародних судових інстанціях, аналіз національного законодавства країн-учасниць, а також розробку та надання рекомендацій державам щодо вдосконалення їх нормативно-правової бази з метою подолання дискримінаційних практик. Крім того, важливою складовою діяльності цих інституцій є проведення просвітницької роботи у країнах-учасниках відповідних міжнародних договорів.

Однією з ключових міжнародних інституцій, що забезпечує реалізацію принципу недискримінації, є Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), заснована у 1945 р. з метою підтримки та зміцнення міжнародного миру й безпеки, а також розвитку міжнародного співробітництва. Сьогодні ООН виконує функцію основного елементу глобальної системи колективної безпеки, у межах якої функціонує дев'ять основоположних міжнародних договорів з прав людини, кожен із яких супроводжується діяльністю спеціалізованих комітетів – органів, що складаються з незалежних експертів і здійснюють контроль за імплементацією положень відповідних договорів.

Оскільки дискримінація є багатоаспектним явищем, що може проявлятися у різних формах, зокрема, за ознаками раси, статі, віку, релігії, національності, соціального походження тощо, відповідно і протидія їй здійснюється через діяльність спеціалізованих інституцій, кожна з яких уповноважена реагувати на конкретні види дискримінаційних практик та має відповідну предметну компетенцію. До органів, що безпосередньо займаються питаннями запобігання та протидії дискримінації, належать Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, Комітет з прав людини ООН, а також Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок. Значну роль у формуванні міжнародних правових стандартів недискримінації відіграв «Міжнародний пакт про громадянські та політичні права», підписаний державами-членами ООН, у тому числі Україною,

яка ратифікувала його, а також Перший факультативний протокол до нього, указом Президії Верховної Ради УРСР у 1973 р. [41].

Контроль за дотриманням Міжнародного пакту про громадянські та політичні права покладено на Комітет з прав людини ООН, а сам документ містить розгорнуту систему гарантій запобігання та протидії дискримінації, обов'язкових для виконання державами-учасниками, які, в свою чергу, зобов'язані забезпечити реалізацію передбачених норм на національному рівні. Норми Міжнародного пакту про громадянські та політичні права стали основою для формування відповідних конституційних положень у низці держав, включно з Україною [16]. Основні антидискримінаційні положення документа закріплені, зокрема, у ст. 3, ч. 4 ст. 23, ст. 26 Конституції України тощо [7].

Відтак видається, що політика запобігання та протидії дискримінації має ґрунтуватися на комплексному підході, що охоплює ефективне нормативно-правове регулювання, розвиток правової культури, просвітницьку діяльність, а також впровадження механізмів моніторингу, звітності та оперативного реагування на дискримінаційні практики. В свою чергу, не менш актуальною є підтримка постраждалих осіб, забезпечення рівного доступу до правосуддя, а також утвердження принципів інклюзивності та рівних можливостей у сфері праці, освіти й надання публічних послуг.

Підвищення рівня обізнаності щодо проблеми дискримінації сприяє формуванню стійкої суспільної нетерпимості до дискримінаційних практик, що, у свою чергу, створює умови для запобігання таким проявам у майбутньому. Соціум, вільний від дискримінації, характеризується високим рівнем громадянської активності, правової рівності та соціальної справедливості, що дозволяє кожному індивіду реалізовувати свої права, свободи та законні інтереси без обмежень.

Національна правова система у сфері протидії дискримінації не може бути ефективною без належного інституційного супроводу. Зокрема, імплементація норм антидискримінаційного законодавства потребує активної участі органів державної влади всіх рівнів, які є ключовими суб'єктами реалізації

державної політики у цій сфері. Законодавчі засади лише формують нормативне підґрунтя, однак їх практична реалізація залежить від системної взаємодії держави та громадянського суспільства.

В умовах триваючої російської збройної агресії та триваючої боротьби за збереження суверенітету й територіальної цілісності України, особливої актуальності набуває збереження та утвердження демократичних цінностей, яке в тому числі має передбачати належне запобігання та протидію дискримінації у державній службі. Так, українське суспільство продовжує відстоювати своє право на вільний розвиток у європейському просторі, що передбачає, зокрема, недопущення будь-яких форм дискримінації у державній службі як запоруку демократичного поступу та соціальної згуртованості.

Конституція України, як Основний закон, закріплює засади правового статусу громадян, у тому числі їхні основоположні конституційні права. Зокрема, відповідно до ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах, а також користуються правом вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7]. Крім того, держава гарантує рівний доступ громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. У свою чергу, з метою реалізації положень зазначеної конституційної норми, приймаються відповідні законодавчі акти, які конкретизують норми Основного Закону та врегульовують суспільні відносини, пов'язані з реалізацією громадянами права на доступ до державної служби.

У свою чергу, феномен дискримінації має глобальний характер, проявляючись у різноманітних аспектах суспільного життя, що свідчить про його системну природу та здатність виникати за різних соціальних, гендерних, релігійних, політичних, чи економічних умов. Загальний характер дискримінації та заборони будь-яких її проявів підтверджується її заборонаю на рівні Основного Закону України. Так, відповідно до ст. 21 Конституції України, усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. У контексті даного

дослідження особливе значення має також ст. 24 Конституції, яка прямо забороняє встановлення будь-яких привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними чи іншими ознаками [7], в тому числі під час вступу, проходження, або припинення державної служби.

Закріплення принципу недискримінації в Конституції свідчить про визнання дискримінації як явища, що є несумісним із принципами правової, соціальної та демократичної держави, якою є Україна, а дане правове визначення відповідає загальновизнаним міжнародним стандартам у сфері прав людини та відображає правову позицію держави, згідно з якою будь-які прояви дискримінації є неприпустимими.

У контексті досліджуваної тематики нормативною основою, окрім міжнародних та конституційних засад, є спеціальний Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який визначає основоположні принципи державної політики у даній сфері. Згідно з положеннями зазначеного закону, така політика має на меті недопущення дискримінації, впровадження позитивних дій, створення механізмів для своєчасного виявлення випадків дискримінації, а також забезпечення ефективного захисту прав осіб і/або груп, що зазнали дискримінації. Окрему увагу в законі приділено формуванню в суспільстві культури толерантності шляхом просвітницької діяльності та виховання поваги до прав і свобод людини незалежно від будь-яких ознак [6]. Водночас реалізація зазначених завдань можлива виключно за умови ефективного функціонування суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації. Так, в загальному положення даного закону поширюються на правовідносини між юридичними особами публічного та приватного права, зареєстрованими на території України, на фізичних осіб, які перебувають у межах юрисдикції України. Водночас, спеціальне законодавство в сфері протидії дискримінації визначає, що під дією його регулювання також знаходяться і службові правовідносини. У Розділі II Закону «Про засади запобігання та

протидії дискримінації в Україні» визначається механізм забезпечення запобігання та протидії дискримінації як сукупність суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями.

Аналіз вказаних положень дає підстави стверджувати, що саме суб'єкти, які наділені повноваженнями у сфері запобігання та протидії дискримінації, становлять ключовий структурний компонент механізму забезпечення його реалізації, оскільки саме від їхньої діяльності залежить ефективність функціонування всієї системи. Відтак, згідно зі ст. 9 цього Закону, до таких суб'єктів належать: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Кабінет Міністрів України; інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування; а також громадські організації, фізичні та юридичні особи [6]. Водночас варто зауважити, що наведена норма не забезпечує повного та вичерпного розуміння складу суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації, оскільки містить узагальнені формулювання, зокрема такі, як «інші органи державної влади», що створює певну правову невизначеність щодо конкретного кола відповідальних інституцій.

Місце Верховної Ради України серед суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації, зокрема у державній службі, визначається її конституційно закріпленими повноваженнями, що відображені у ст. 85 Конституції України [7]. Центральною функцією Верховної Ради України в цій системі виступає законодавча діяльність, яка є ключовим елементом у формуванні нормативного підґрунтя для забезпечення рівності та недискримінації. Відповідно до п.п. 1, 3 та 37 ч. 1 ст. 85 Основного Закону, Верховна Рада України уповноважена вносити зміни до Конституції в межах, передбачених розділом XIII, приймати закони, а також затверджувати законом Конституцію Автономної Республіки Крим і зміни до неї. Законодавча діяльність Верховної Ради України безпосередньо пов'язана з реалізацією механізмів запобігання та протидії дискримінації, зокрема через закріплення у частині першій ст. 92 Конституції України виключної компетенції Верховної Ради

України щодо визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантій їх реалізації, включаючи заборону дискримінації, а також основних обов'язків громадян. У цій же статті передбачено повноваження Верховної Ради України щодо правового регулювання питань правосуб'єктності громадян, статусу іноземців і осіб без громадянства, прав корінних народів і національних меншин, порядку застосування мов, засад зовнішніх зносин, а також регулювання міграційних процесів. Крім того, виключна компетенція Верховної Ради України поширюється на визначення засад організації виконавчої влади, державної служби, державної статистики й інформації, судоустрою, судочинства, статусу суддів, судової експертизи, діяльності прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, цивільно-правової відповідальності, а також на встановлення складу злочинів та адміністративних правопорушень і відповідальності за них, що в цілому створює нормативну основу для реалізації державної політики у сфері протидії дискримінації, зокрема щодо державних службовців [7].

Повноваження Кабінету Міністрів України як суб'єкта механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі визначаються Розділом VI Конституції України, зокрема ч.ч. 1, 1¹, 2, 5, 9 ч. 1 ст. 116, а також ст. 117 [7] і Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [42]. У цьому контексті Кабінет Міністрів України відіграє ключову роль у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема державних службовців, через механізми запобігання та протидії дискримінації. Одним із засадничих повноважень Кабінету Міністрів України є вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що прямо пов'язане з реалізацією антидискримінаційної політики (п. 2 ст. 116 Конституції України). Крім того, Кабінет Міністрів України володіє правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 93 Конституції), що дозволяє йому ініціювати нормативні зміни, спрямовані на посилення гарантій недискримінації. Кабінет Міністрів України також забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності (п. 5 ст. 116), здійснює

нормотворчу діяльність (ст. 117), проводить внутрішню і зовнішню політику держави, реалізує загальнодержавні програми соціального, економічного, науково-технічного і культурного розвитку, а також забезпечує реалізацію стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та НАТО. У межах кадрової політики Кабінет Міністрів призначає та звільняє за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів, а також координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади [42].

Поряд із цими загальними функціями, спеціальні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері протидії дискримінації закріплені у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6]. Зокрема, Кабінет Міністрів України відповідальний за проведення єдиної державної політики, спрямованої на дотримання принципу недискримінації в усіх сферах суспільного життя, а також за спрямування та координацію діяльності міністерств, центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою забезпечення запобігання дискримінації. Важливим завданням Кабінету Міністрів України є обов'язкове врахування принципу недискримінації під час підготовки нормативно-правових актів, затвердження порядку проведення антидискримінаційної експертизи проектів таких актів органами виконавчої влади, а також реалізація інших передбачених законом повноважень у відповідній сфері [6].

Особливе значення у забезпеченні системного механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі має взаємодія Кабінету Міністрів України з іншими суб'єктами, зокрема з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Така взаємодія реалізується, зокрема, через забезпечення доступу Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини до актів і документів Кабінету Міністрів, підвідомчих органів, підприємств, установ та організацій, а також сприяння в здійсненні ним своїх повноважень відповідно до ст. 32 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [42]. Крім того, Кабінет Міністрів зобов'язаний вживати заходів для усунення виявлених

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини порушень, у тому числі в порядку реагування на його звернення, що також виступає елементом забезпечення захисту державних службовців від дискримінаційних проявів у сфері державної служби.

У системі суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі особливе значення має Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Хоча пряме положення про захист від дискримінації як окремий напрям діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не закріплено в законодавстві, проте дискримінація, як одна з форм порушення основоположних прав людини, беззаперечно охоплюється мандатом цієї посадової особи, що впливає з загального спрямування діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – захист прав і свобод людини і громадянина в широкому сенсі, в тому числі й у контексті забезпечення недискримінаційного підходу до осіб, які перебувають на державній службі.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, відповідно до наданих йому повноважень, має право звертатися до суду з метою захисту прав осіб, які не можуть самотійно реалізувати свої права через вік, стан здоров'я або інші обставини, брати участь у відповідних судових процесах, ініціювати перегляд судових рішень, а також вступати у справи на будь-якій стадії розгляду. Дані повноваження надають йому інструментарій для процесуального захисту прав осіб, які зазнали дискримінації, включно з державними службовцями. Важливим засобом впливу є також акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, які надсилаються до органів державної влади у разі виявлення порушень прав і свобод людини, зокрема внаслідок дискримінаційних практик [26].

Окрім того, до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини належить перевірка дотримання прав і свобод у діяльності органів державної влади, зокрема тих, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність або забезпечують виконання судових рішень, а також внесення пропозицій щодо вдосконалення їхньої діяльності, що створює інституційні передумови для

системного моніторингу дотримання принципу недискримінації в публічному адмініструванні, включно з діяльністю органів, які є роботодавцями для державних службовців. Особливої уваги заслуговує також нагляд Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків як один з ключових напрямів недопущення дискримінації за ознакою статі, що є актуальним в контексті державної служби.

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ґрунтується на інформації про порушення прав людини, яка може надходити як у формі звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства або їх представників, так і з власної ініціативи Уповноваженого. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», кожна особа має право безперешкодно звернутися до Уповноваженого, у тому числі – державний службовець. Законодавець прямо наголошує, що під час звернення до Уповноваженого не допускається надання привілеїв або обмежень за будь-якими дискримінаційними ознаками, такими як раса, стать, етнічне походження, релігійні переконання тощо [26]. Таким чином, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини поєднує два взаємопов'язані виміри: з одного боку, він виступає гарантованим каналом захисту державного службовця від дискримінації, а з іншого – забезпечує, щоб сама процедура звернення до нього була вільною від дискримінаційного ставлення. Такий подвійний захисний механізм не лише посилює загальні гарантії рівності, а й сприяє утвердженню принципу недискримінації як одного з базових у сфері державної служби.

Судова система України також виступає суб'єктом механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, виконуючи фундаментальні функції, пов'язані з протидією дискримінаційним проявам. Зокрема, на суди покладається встановлення факту дискримінації, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, відновлення порушених прав та забезпечення компенсації завданої шкоди. У цьому контексті судова влада реалізує не лише

контрольну, а й правозахисну функцію, виступаючи гарантом дотримання принципів рівності, справедливості та недискримінації, якщо інші механізми не були ефективними.

Особливу роль у розгляді справ, пов'язаних із дискримінацією державних службовців, відіграє адміністративне судочинство, яке забезпечує судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Відповідно до частини першої ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [43], завданням адміністративного суду є вирішення публічно-правових спорів з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень, допущених з боку органів публічної влади. У цьому розумінні адміністративне судочинство слугує важливим інструментом захисту від дискримінації у відносинах, які мають публічно-правовий характер.

Відповідно до положень ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України [43] та ст.ст. 55 і 56 Конституції України [7], адміністративні суди уповноважені розглядати справи, предметом яких є оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, якщо внаслідок цього відбулося порушення прав, свобод чи законних інтересів особи, в тому числі і самого державного службовця, що надає суду можливість не лише оцінювати формальну правомірність рішень державних органів, а й досліджувати зміст і обставини, що свідчать про наявність або відсутність дискримінаційних практик.

Юрисдикція адміністративних судів охоплює широке коло правовідносин, визначених у ст. 19 КАС України [43]. Згідно з аналізом судової практики щодо дискримінації державних службовців, часто публічно-правові спори (в аспекті дискримінації) виникають щодо процедури прийняття на державну службу, проходження та припинення державної служби; оскарження рішень конкурсних або комісій, питань, пов'язаних з формуванням складу державних органів і органів місцевого самоврядування.

Таким чином, класифікація суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі може бути здійснена з урахуванням їхньої

функціональної ролі у даному механізмі. Зокрема, доцільно виділити дві основні категорії таких суб'єктів:

1. Суб'єкти, що формують нормативне підґрунтя та забезпечують реалізацію антидискримінаційного законодавства у державній службі, тобто, органи, які відіграють ключову роль у закріпленні на законодавчому та підзаконному рівнях принципів рівності та недискримінації, а також у формуванні цілісної політики держави щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі.

Наприклад:

Верховна Рада України, яка здійснює законотворчу діяльність, визначає засади державної політики у сфері прав людини, гарантує конституційний принцип рівності та заборони дискримінації, а також ухвалює нормативно-правові акти, що прямо регулюють діяльність у сфері державної служби;

Кабінет Міністрів України, який забезпечує реалізацію прийнятої політики, координує роботу центральних органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії дискримінації, розробляє та ухвалює підзаконні нормативно-правові акти, зокрема в частині проведення антидискримінаційної експертизи.

2. Суб'єкти, що безпосередньо здійснюють захист осіб, які зазнали дискримінації, тобто, інституції, які наділені повноваженнями щодо розгляду скарг, звернень і заяв про факти дискримінації, включаючи тих, що мають місце у сфері державної служби, а їхня діяльність спрямована на відновлення порушених прав, притягнення винних осіб до відповідальності та формування практики ефективного правозастосування у справах про дискримінацію.

До цієї категорії належать:

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який реалізує наглядову та правозахисну функцію, має право звертатися до суду, проводити перевірки, вносити акти реагування, контролювати дотримання принципу рівності та недискримінації, а також виступає з ініціативами щодо вдосконалення нормативного регулювання;

Судові органи, передусім адміністративні суди, що розглядають справи про порушення прав осіб, у тому числі державних службовців, унаслідок дискримінаційних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, і забезпечують поновлення прав, компенсацію збитків та інші засоби правового захисту.

Отже, механізм запобігання та протидії дискримінації у державній службі є цілісною, багаторівневою системою, до функціонування якої залучені різнопрофільні суб'єкти з чітко окресленими повноваженнями та функціями. У структурі цього механізму доцільно виокремити дві основні групи суб'єктів: по-перше, органи, що формують нормативне підґрунтя та реалізують державну політику у сфері забезпечення рівності (зокрема, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України); по-друге, інституції, які безпосередньо здійснюють захист осіб, що зазнали дискримінації (зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та суди, насамперед адміністративної юрисдикції).

2.3. Юридична відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі

Юридична відповідальність є завершальним, гарантійним елементом механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, оскільки саме через неї забезпечується реальність принципів рівності, недискримінації та належного публічного адміністрування. Формальне закріплення заборони дискримінації саме по собі не гарантує ефективного захисту прав державних службовців чи кандидатів на посади державної служби, якщо воно не підкріплене дієвими засобами реагування, відновлення порушених прав і притягнення винних осіб до відповідальності.

Не вдаючись до детальної характеристики значення юридичної відповідальності, з огляду на наявність значної кількості наукових доробок з цієї проблематики, які є невід'ємним теоретико-методологічним підґрунтям цього дослідження, видається за необхідне зазначити, що вона: а) являє собою

багатоаспектне поняття, яке описує стан або обов'язок бути відповідальним за щось, а також потенційну потребу звітувати або відповідати за свої дії або рішення [44]; б) належить до різновиду соціальної відповідальності, а її мета полягає в охороні існуючого устрою та суспільного порядку [45, с. 4] та є специфічною формою прояву останньої [46].

У сфері державної служби питання юридичної відповідальності має особливе значення, оскільки дискримінаційні прояви можуть виникати не лише у класичних трудових відносинах. Йдеться про ситуації нерівного доступу до служби, упередженого конкурсного добору, необґрунтованого обмеження просування по службі, дискримінаційного розподілу завдань, непропорційного застосування дисциплінарних стягнень або припинення служби. У таких випадках порушення принципу недискримінації зачіпає не лише індивідуальні права особи, а й авторитет державної служби, довіру до органів державної влади та якість публічного адміністрування загалом.

Саме тому дослідження юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі потребує комплексного підходу, який охоплює цивільно-правові, адміністративно-правові, дисциплінарні та кримінально-правові засоби впливу. Метою цього підрозділу є з'ясування змісту, видів і особливостей такої відповідальності, визначення її місця у загальному механізмі запобігання та протидії дискримінації, а також виявлення проблем правозастосування, що перешкоджають ефективному захисту державних службовців від дискримінаційних практик.

З огляду на комплексний характер механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, доцільним є послідовне з'ясування правових засад юридичної відповідальності за порушення антидискримінаційного законодавства. У цьому контексті необхідно проаналізувати конституційні, міжнародно-правові та галузеві нормативні основи відповідальності, а також особливості реалізації цивільно-правової, адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності за дискримінаційні прояви у сфері службових

правовідносин, що дозволить комплексно дослідити механізм правового реагування на дискримінацію та визначити ефективність існуючих гарантій захисту прав державних службовців.

Конституційно-правові засади юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі закріплені насамперед у Конституції України, яка визначає принцип рівності людини та заборону будь-яких форм дискримінації як фундаментальні цінності правової і демократичної держави. Відповідно до ст.ст. 3, 21 та 24 Конституції України, усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах, а громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом незалежно від раси, статі, політичних, релігійних чи інших переконань, етнічного або соціального походження, майнового стану, місця проживання чи інших ознак [7]. Саме ці конституційні положення формують базові правові засади для встановлення різних видів юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі

Крім цього, важливе значення при цьому мають положення ст. 92 Конституції України, відповідно до яких виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Означене свідчить про те, що питання юридичної відповідальності у сфері запобігання дискримінації мають чітко законодавчо врегульований характер і не можуть визначатися підзаконними актами чи дискреційними рішеннями органів державної влади [7].

Конституційні норми також визначають загальні підходи до застосування юридичної відповідальності, яка може реалізовуватись у цивільно-правовій, адміністративній, дисциплінарній та кримінально-правовій формах залежно від характеру вчиненого порушення та ступеня його суспільної небезпеки. При цьому особливість конституційного підходу полягає у тому, що відповідальність за дискримінаційні дії розглядається не лише як санкція за порушення прав

конкретної особи, але і як механізм забезпечення верховенства права, справедливості та належного функціонування державної служби.

Важливе значення у контексті дослідження юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі має практика Конституційного Суду України, рішення якого є обов'язковими до виконання на всій території України, остаточними та такими, що не можуть бути оскаржені. Юридична сила рішень Конституційного Суду України випливає зі ст.ст. 147–151² Конституції України, відповідно до яких діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків, а рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Вдалим прикладом у контексті дослідження юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі є Рішення Конституційного Суду України від 05.07.2023 р. № 5-р(П)/2023, оскільки воно безпосередньо розкриває конституційні принципи юридичної відповідальності – індивідуалізацію, пропорційність, правову визначеність та недопустимість надмірного втручання держави у права особи [47]. Саме ці принципи мають застосовуватись і при притягненні державних службовців до дисциплінарної, адміністративної чи іншої юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі.

Доцільно зазначити, що у цьому Рішенні Конституційного Суду України наголошено на необхідності дотримання принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, закріпленого у ч. 2 ст. 61 Конституції України, а також підкреслив, що санкції не можуть бути абсолютно визначеними та безальтернативними, оскільки це позбавляє суд можливості враховувати характер правопорушення, форму вини, особу правопорушника, пом'якшуючі та обтяжуючі обставини. Конституційний Суд України також вказав, що

справедливе застосування юридичної відповідальності є складовою принципу верховенства права та передбачає недискримінаційний підхід і пропорційність втручання держави у права особи. Зазначена правова позиція Конституційного Суду України має універсальний характер та підлягає застосуванню не лише у сфері митних правовідносин, а й під час вирішення питань юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі. Окрім цього, у своїй практиці Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що питання юридичної відповідальності мають визначатися виключно законом, а законодавець при встановленні відповідальності зобов'язаний дотримуватися принципів верховенства права, юридичної визначеності, пропорційності та індивідуалізації відповідальності.

Окрему увагу Конституційний Суд України приділяв питанням відповідальності у сфері антикорупційного законодавства, що має безпосередній зв'язок із забезпеченням принципів рівності, доброчесності та недискримінації у державній службі. Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 27.10.2020 р. № 13-р/2020 у справі щодо окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» Суд досліджував питання конституційності повноважень НАЗК та відповідальності за подання недостовірних відомостей у деклараціях [48]. Хоча вказане рішення викликало значний суспільний резонанс, воно підтвердило принципову позицію Суду щодо необхідності законодавчої визначеності механізмів юридичної відповідальності та неприпустимості надмірного втручання у права особи без належного нормативного обґрунтування. Аналогічний підхід простежується і в інших рішеннях Конституційного Суду України, де наголошується, що будь-які обмеження прав державних службовців або заходи відповідальності повинні відповідати критеріям легітимної мети, пропорційності та правової визначеності.

Таким чином, Конституція України виступає базовим нормативним підґрунтям юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі, оскільки саме на

конституційному рівні закріплено принципи рівності, недискримінації, верховенства права, індивідуального характеру юридичної відповідальності та обов'язковості визначення її засад виключно законом. Водночас практика Конституційного Суду України конкретизує зміст цих принципів, формуючи конституційні стандарти юридичної відповідальності, які мають застосовуватись і у сфері державної служби, а правові позиції Конституційного Суду України щодо пропорційності, правової визначеності, індивідуалізації відповідальності та недопустимості свавільного втручання у права особи фактично створюють конституційні межі застосування будь-яких санкцій за дискримінаційні дії чи бездіяльність. Означене свідчить про те, що юридична відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі повинна розглядатися не стільки як каральний механізм, а як елемент конституційного гарантування прав людини.

На міжнародно-правовому рівні питання юридичної відповідальності з за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі також пов'язується із загальними гарантіями захисту прав людини, принципом рівності та обов'язком держав забезпечувати ефективні механізми правового захисту. Відповідно до ст. 9 Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України та підлягають застосуванню у внутрішньодержавних правовідносинах [13]. Саме тому, ратифіковані міжнародні договори у сфері прав людини становлять важливу нормативну основу для формування механізму юридичної відповідальності за дискримінаційні дії у сфері державної служби.

Серед міжнародних актів, положення яких мають значення для регулювання відповідальності за дискримінацію, слід виокремити Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [14], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [16], Конвенцію Міжнародної

організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» [18], а також Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [21].

Водночас слід відмітити, що зазначені міжнародні акти переважно закріплюють загальні стандарти рівності, недискримінації та обов'язок держав забезпечити ефективний захист порушених прав, однак не встановлюють конкретних видів юридичної відповідальності чи санкцій за дискримінаційні правопорушення. Означене пояснюється тим, що питання визначення видів юридичної відповідальності, процедур притягнення до неї та встановлення санкцій традиційно належить до сфери дискреції безпосередньо держав.

Отже, міжнародно-правові стандарти формують загальні обов'язкові орієнтири у сфері заборони дискримінації, проте безпосереднє нормативне закріплення підстав, видів та механізмів юридичної відповідальності за дискримінаційні дії у державній службі здійснюється на рівні національного законодавства кожної держави з урахуванням її правової системи, конституційних принципів та особливостей функціонування державної служби.

Переходячи до аналізу галузевих нормативних основ юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі, слід відзначити, що відповідне правове регулювання має комплексний міжгалузевий характер та охоплює норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного та кримінального права. Базовими нормативними актами у цій сфері виступають Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6], Закон України «Про державну службу» [31], Кодекс законів про працю України [9], Кодекс України про адміністративні правопорушення [49], Цивільний кодекс України [50], Кримінальний кодекс України [51] та ін. Саме ці акти визначають підстави, види, межі та процедури притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі.

Ключове значення у системі галузевого регулювання має Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6], який закріплює

загальні правові механізми захисту від дискримінації та у ст. 16 визначає, що особи, винні у порушенні законодавства про запобігання та протидію дискримінації, несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Водночас Закон України «Про державну службу» [31] встановлює принцип забезпечення рівного доступу до державної служби та заборону будь-яких форм дискримінації під час вступу, проходження та припинення державної служби, що формує спеціальну основу відповідальності у цій сфері. Особливість такого регулювання полягає у поєднанні загальних антидискримінаційних гарантій із підвищеними вимогами до діяльності суб'єктів владних повноважень та державних службовців як носіїв публічної влади.

Окреме місце серед галузевих нормативних основ відповідальності займають норми трудового законодавства, насамперед ст. 2-1 та ст. 22 Кодексу законів про працю України, які закріплюють принцип рівності трудових прав та заборону прямого чи непрямого обмеження прав працівників залежно від певних ознак [9]. Хоча державна служба є самостійним видом службових правовідносин, трудове законодавство продовжує застосовуватись субсидіарно у випадках, не врегульованих спеціальним законом.

Окрім того, норми цивільного законодавства забезпечують можливість відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої дискримінаційними діями [50], а кримінальне законодавство [51] передбачає відповідальність за окремі форми зловживань владою, службової недбалості чи перевищення повноважень, якщо такі дії були пов'язані із дискримінаційним ставленням до особи.

Також важливе значення у системі галузевих нормативних основ юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі мають норми законодавства про професійні спілки. Зокрема, Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [52], який закріплює окремі антидискримінаційні гарантії у сфері трудових та службових правовідносин. Так, відповідно до статті 10

зазначеного Закону, усі професійні спілки є рівними перед законом та мають рівні права щодо здійснення представництва і захисту прав та інтересів своїх членів. Назване положення спрямовано на забезпечення принципу рівності профспілкових організацій та недопущення дискримінаційного ставлення до окремих профспілок або їх членів з боку держави, роботодавців чи інших суб'єктів публічно-службових відносин.

Окрім цього, аналіз норм Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» дає підстави говорити засади рівності трудових, соціально-економічних та інших прав працівників та надання професійним спілкам права здійснювати громадський контроль за дотриманням законодавства про працю [9], державну службу [31] та недопущення дискримінації. Професійні спілки мають право представляти та захищати права працівників і державних службовців, в тому числі й у разі дискримінаційних дій роботодавця чи суб'єкта призначення, брати участь у розгляді трудових спорів, звертатися до суду та інших органів із вимогами щодо усунення порушень принципу рівності.

Водночас ст. 5 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» прямо закріплює заборону дискримінації за ознакою належності або неналежності до професійних спілок. Законодавець визначає, що належність чи неналежність особи до профспілки не тягне за собою будь-яких обмежень трудових, соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України, іншими законами України [52].

Також прямо забороняється встановлення будь-яких обмежень чи переваг при укладенні, зміні або припиненні трудового договору у зв'язку із членством особи у професійній спілці, вступом до неї чи виходом із неї. Зазначені положення мають важливе значення і для сфери державної служби, оскільки створює додаткові правові гарантії забезпечення рівності у сфері праці та службових правовідносин шляхом закріплення у колективних договорах положень щодо недопущення дискримінації чи упередженого ставлення у зв'язку з реалізацією ними права на професійне об'єднання та захист своїх

трудових і службових прав, забезпечення рівних можливостей, гендерної рівності, рівного доступу до професійного розвитку та належних умов праці. У цьому контексті профспілкові організації виступають важливими суб'єктами превенції та реагування на випадки дискримінації, забезпечуючи додатковий рівень гарантій захисту прав державних службовців.

Особливості реалізації цивільної, адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності за дискримінаційні прояви у сфері службових правовідносин зумовлені комплексним характером правового регулювання антидискримінаційної політики держави та специфікою правового статусу державного службовця. Відповідальність у цій сфері має міжгалузевий характер, оскільки поєднує приватноправові механізми захисту порушених прав, публічно-правові засоби реагування держави, дисциплінарні процедури у межах службових правовідносин та кримінально-правові заходи у випадках найбільш суспільно небезпечних проявів дискримінації. При цьому особливістю відповідальності у сфері державної служби є підвищений стандарт поведінки державного службовця.

Цивільно-правова відповідальність за дискримінаційні прояви у сфері службових правовідносин характеризується насамперед компенсаційним та правовідновлювальним характером. Відповідно до ст. 16 Цивільного кодексу України, способами захисту цивільних прав та інтересів є, зокрема, визнання права, припинення дій, які порушують право, відновлення становища, яке існувало до порушення, а також відшкодування матеріальної та моральної шкоди [50]. Особливістю цивільної відповідальності у справах про дискримінацію є можливість одночасного захисту особистих немайнових прав державного службовця та відновлення його професійного статусу, зокрема шляхом поновлення на посаді, скасування дискримінаційного рішення або відшкодування шкоди, завданої незаконними кадровими рішеннями.

Важливе значення у цьому контексті мають положення ст.ст. 23, 1167 та 280 Цивільного кодексу України [50], які передбачають право особи на відшкодування моральної шкоди у разі порушення її прав. Моральна шкода може

полягати у приниженні честі та гідності, душевних стражданнях, психологічному тиску, втраті професійної репутації або створенні принизливих умов проходження державної служби. Особливістю реалізації цивільної відповідальності у сфері службових правовідносин є також можливість покладення обов'язку відшкодування шкоди на державу як суб'єкта публічної влади.

Як слушно зазначає М. Стрілецький, слід мати на увазі, що відповідно до ст. 23 Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» моральна шкода відшкодовується незалежно від матеріальних збитків, які підлягають відшкодуванню, та не пов'язана з їх розміром. При цьому важливим є дотримання постраждалої(го) відповідного алгоритму дій, який містить: а) збирання доказів про дискримінацію за ознакою статі та настання негативних наслідків через це, зокрема: документів про притягнення до дисциплінарної відповідальності або про звільнення; аудіо записи; покази свідків про дискримінацію тощо; б) складання та подання заяви до керівника про факти вчинення дискримінації з проханням вжиття заходів щодо їх припинення; звернення до суду з позовом про відшкодування шкоди, завданої сексуальними домаганнями [53].

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі має переважно превентивний та каральний характер і застосовується у випадках порушення встановлених законом правил здійснення владних повноважень. Особливістю адміністративної відповідальності є те, що її спрямовано не лише на захист конкретної особи, але й на забезпечення принципу рівності у сфері державної служби загалом. Відповідно до ст. 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність за дискримінацію підприємців органами влади, зокрема шляхом встановлення необґрунтованих переваг, заборон чи обмежень щодо окремих осіб або груп осіб. Хоча диспозиція зазначеної норми стосується сфери господарської діяльності, вона демонструє

загальний підхід законодавця щодо адміністративно-правового реагування на дискримінаційні дії суб'єктів владних повноважень.

Досліджуючи правову природу адміністративної відповідальності слід зазначити, що на думку Т. Аверочкіної та Т. Білоус-Осінь, адміністративна відповідальність є різновидом соціальної юридичної відповідальності, що встановлюється за порушення суспільних відносин, які охороняються нормами адміністративного права до осіб, які вчинили адміністративні проступки шляхом накладення адміністративних стягнень у порядку визначеному законодавством [54].

Як зазначає Л. Біла-Тіунова, основними завданнями адміністративної відповідальності державних службовців є: охорона суспільних відносин, які виникають у процесі їхньої діяльності щодо виконання повноважень державних органів від протиправної поведінки, яка суперечить державним потребам; гарантування прав громадян; виховання державних службовців у дусі дотримання різних адміністративних правил і тим самим недопущення дисциплінарних проступків; досягнення тієї поведінки, яка вимагається законами, наказами, розпорядженнями і вказівками вищих у порядку підлеглості керівниками [55].

При цьому, у переважній більшості випадків державні службовці несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. У таких випадках вони виступають звичайними суб'єктами адміністративного проступку, якщо вчинене правопорушення не пов'язане безпосередньо з виконанням службових повноважень. За вчинення адміністративних проступків до державних службовців можуть застосовуватися різні види адміністративних стягнень, зокрема попередження, штраф, оплатне вилучення предмета правопорушення, конфіскація, позбавлення спеціального права, виправні роботи або адміністративний арешт [55]. Водночас у певних категоріях справ державні службовці виступають уже як спеціальні суб'єкти адміністративної

відповідальності, тобто як посадові особи, які реалізують функції держави та займають відповідні посади в органах державної влади.

Особливе місце у системі юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі займає дисциплінарна відповідальність державних службовців, яка є найбільш поширеним видом реагування на дискримінаційні прояви у межах службових правовідносин. Як зазначає І. Задоя, дисциплінарна відповідальність державного службовця – це вид відповідальності, до якої притягається державний службовець за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених законодавством у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни [56]. У свою чергу І. Картузова визначає поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців, як зазнавання державним службовцем позбавлень і обмежень особистого чи майнового характеру за здійснення дисциплінарного проступку або іншого порушення, за яке, згідно з законом, передбачається застосування заходів дисциплінарної відповідальності уповноваженими на те суб’єктами [57]. Т. Коломоець вказує, що дисциплінарну відповідальність державних службовців слід розуміти як врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень [58]. Д. Калаянов та М. Слободянюк, досліджуючи питання нормативно-правових засад притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських визначають відповідальність як правову оцінку уповноваженими особами дій чи бездіяльності поліцейських, що можуть кваліфікуватись як дисциплінарне правопорушення, що передбачено Дисциплінарним статутом Національної поліції [59].

Специфіка дисциплінарної відповідальності державного службовця полягає у внутрішньо організаційному характері та спрямованості на забезпечення службової дисципліни, етичної поведінки та дотримання принципів державної служби. Закон України «Про державну службу» прямо закріплює принцип забезпечення рівного доступу до державної служби та заборону всіх форм дискримінації під час вступу на державну службу та її проходження. Окрім того, ст. 8 названого Закону покладає на державного службовця обов'язок поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та протидіяти дискримінації.

Особливістю дисциплінарної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі є те, що дискримінаційні дії можуть кваліфікуватися одночасно як порушення правил етичної поведінки, перевищення службових повноважень, дії, що шкодять авторитету державної служби, або порушення прав людини. Відповідно до ст.ст. 64–67 Закону України «Про державну службу» дисциплінарна відповідальність настає за винне невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, а при визначенні виду дисциплінарного стягнення враховуються мотиви вчинення проступку, його наслідки, наявність особистої неприязні або неповаги до прав і свобод людини.

Слід також враховувати, що дисциплінарна відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі має не лише каральний, але і превентивний характер, а її застосування спрямовано на формування в органах державної влади культури поваги до прав людини, принципів толерантності, рівності та недопущення дискримінаційної поведінки. У цьому контексті важливе значення мають Кодекси етичної поведінки державних службовців, внутрішні антикорупційні та антидискримінаційні політики органів державної влади, механізми реагування на скарги щодо дискримінації, а також проведення навчань з питань прав людини та недискримінації.

Доцільно зазначити, що крім дисциплінарної відповідальності, у разі вчинення дискримінаційних дій державний службовець може одночасно бути притягнутий до адміністративної, цивільно-правової або навіть кримінальної відповідальності залежно від характеру правопорушення та ступеня його суспільної небезпеки. Видається, що така множинність видів юридичної відповідальності пояснюється підвищеним рівнем суспільної довіри до державної служби та необхідністю забезпечення ефективного захисту прав людини у сфері службових правовідносин.

Важливо також зазначити, що дисциплінарне провадження передбачає низку процесуальних гарантій для державного службовця, серед яких право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, право на надання пояснень, користування правовою допомогою, участь у розгляді дисциплінарної справи та право на судове оскарження прийнятого рішення, що забезпечує баланс між необхідністю притягнення до відповідальності за дискримінаційні прояви та дотриманням прав самого державного службовця як учасника дисциплінарного провадження.

Кримінальна відповідальність за дискримінаційні прояви у сфері службових правовідносин застосовується у випадках, коли дискримінаційні дії набувають високого ступеня суспільної небезпеки та посягають на основоположні права людини. В свою чергу, притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності регулюється Розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального кодексу України [51].

Як зазначає В. Баштанник, кримінальна відповідальність державного службовця це особливий правовий інститут юридичної відповідальності державного службовця, у межах якого дається офіційна оцінка поведінки державного службовця (дії або бездіяльності) як злочинної, протиправної дії [60]. Погоджуючись із цією позицією, варто водночас зазначити, що така відповідальність має метою не тільки покарання винної особи, але й забезпечення належного функціонування державної служби, підтримання

авторитету державних інституцій та відновлення довіри суспільства до органів державної влади. Також заслуговує на підтримку позиція М. Зубрицького щодо того, що кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень [61]. Разом із тим видається, що у сучасних умовах об'єктом кримінально-правової охорони у таких правовідносинах слід визнавати не лише порядок здійснення службових повноважень, але й принципи верховенства права, рівності, недискримінації та належного врядування. Це особливо актуально у випадках, коли державний службовець, використовуючи владні повноваження, допускає дискримінаційні дії, зловживання службовим становищем або інші форми порушення прав людини.

Важливо зазначити, що кримінальна відповідальність у сфері службових правовідносин повинна розглядатися як крайній, але необхідний механізм реагування держави на найбільш суспільно небезпечні прояви неправомірної поведінки державних службовців, зокрема у випадках, коли дискримінаційні дії супроводжуються перевищенням влади, службовим підробленням, переслідуванням особи чи іншими кримінально караними діями.

Особливістю кримінально-правового реагування є підвищений рівень державного примусу та необхідність встановлення всіх елементів складу кримінального правопорушення. Так, ст. 127 Кримінального кодексу України передбачає відповідальність за катування, вчинене, зокрема, з метою дискримінації, у тому числі з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості. У цьому випадку дискримінаційний мотив виступає кваліфікуючою ознакою складу злочину та впливає на ступінь кримінальної відповідальності. Окрім того, ст. 300 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію. Особливістю цієї норми є спрямованість на захист не лише конкретної особи, але й суспільства у цілому від поширення дискримінаційної ідеології та мови ворожнечі. Водночас ст. 442-1 Кримінального кодексу України

відносить переслідування осіб за дискримінаційними ознаками до злочинів проти людяності, якщо такі дії здійснюються у межах широкомасштабного або систематичного нападу на цивільне населення, що свідчить про особливу небезпеку дискримінаційних практик та їх визнання міжнародним кримінальним правом як посягання на основи правопорядку і прав людини.

Таким чином, особливістю реалізації юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі є її комплексний, багаторівневий та міжгалузевий характер. Цивільна відповідальність забезпечує компенсацію та відновлення порушених прав, адміністративна – превентивний вплив та захист публічного порядку, дисциплінарна – підтримання стандартів належної службової поведінки, а кримінальна – реагування на найбільш небезпечні форми дискримінації. У свою чергу сукупність зазначених механізмів формує систему юридичних гарантій реалізації принципу рівності та недискримінації у сфері державної служби. Водночас наведений аналіз дає підстави стверджувати про відсутність повної узгодженості між конституційною моделлю юридичної відповідальності та спеціальним антидискримінаційним законодавством у державній службі. Так, в Конституції України прямо не використовується формулювання про «види юридичної відповідальності» як окрема класифікація, однак із змісту п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України випливає конституційна модель основних видів юридичної відповідальності. Відповідно, на конституційному рівні фактично виокремлюються цивільно-правова, кримінальна, адміністративна та дисциплінарна відповідальність.

Водночас аналіз спеціального законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації свідчить про певну термінологічну та змістовну неузгодженість. Так, ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидію дискримінації в Україні» передбачає лише цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність, не згадуючи дисциплінарну. Натомість, Закон України «Про державну службу» фактично закріплює можливість застосування дисциплінарної відповідальності. Окрім того, у законодавстві поряд із поняттям

цивільно-правової відповідальності використовується також категорія «матеріальна відповідальність» або «майнова шкода», зокрема у ст.ст. 15, 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6], ст.ст. 22, 23, 1166–1172 Цивільного кодексу України [50]. Проте матеріальна (майнова) відповідальність у цьому випадку не розглядається як самостійний вид юридичної відповідальності, а як складова цивільно-правової відповідальності та як спосіб відшкодування завданої шкоди. Означене свідчить про те, що галузеве законодавство використовує ширший та не завжди уніфікований понятійний апарат порівняно з конституційною моделлю юридичної відповідальності.

Варто також звернути увагу на те, що ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» передбачає лише цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації, не згадуючи при цьому дисциплінарну відповідальність [6]. Такий підхід не повною мірою відображає специфіку сфери державної служби, у межах якої саме дисциплінарна відповідальність є одним із ключових механізмів реагування на дискримінаційні прояви. Водночас аналіз Закону України «Про державну службу» свідчить, що порушення принципів рівності, етичної поведінки, поваги до прав людини та недопущення дискримінації фактично можуть бути підставою для дисциплінарної відповідальності державного службовця [31]. Отже, можна дійти висновку, що антидискримінаційне законодавство містить звужений перелік видів юридичної відповідальності порівняно із реально існуючим механізмом правового реагування у сфері службових правовідносин, що свідчить про необхідність подальшого нормативного узгодження відповідних положень.

У контексті здійсненого дослідження вбачається доцільним удосконалення законодавчого регулювання юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації, зокрема у державній службі. Доцільним видається внесення змін до ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» шляхом

доповнення її положенням про дисциплінарну відповідальність осіб, винних у порушенні законодавства про запобігання та протидію дискримінації. Така зміна дозволить узгодити спеціальне законодавство із конституційною моделлю юридичної відповідальності, а також відобразити реальний механізм правового реагування у сфері державної служби, де дискримінаційні прояви найчастіше тягнуть саме дисциплінарні стягнення.

З огляду на те, що окремі закони використовують поняття «матеріальна відповідальність», «майнова відповідальність», «цивільно-правова відповідальність» як тотожні або суміжні категорії, що створює термінологічну невизначеність, видається за доцільне нормативне уточнення співвідношення понять «матеріальна шкода», «майнова відповідальність» та «цивільно-правова відповідальність» у законодавстві про запобігання та протидію дискримінації та про державну службу, що в свою чергу сприятиме забезпеченню правової визначеності, єдності правозастосування та належній реалізації принципу юридичної визначеності як складової верховенства права.

Потребує також удосконалення Закон України «Про державну службу» у частині конкретизації дисциплінарних проступків, пов'язаних порушенням законодавства про запобігання та протидію дискримінації. На теперішній час Закон України «Про державну службу» лише у загальному виді закріплює обов'язок дотримання принципу недискримінації та поваги до прав людини, однак не містить окремого визначення дискримінаційних дій як самостійної підстави дисциплінарної відповідальності. У зв'язку з цим перспективним є нормативне закріплення дискримінаційної поведінки, мови ворожнечі, упередженого ставлення або створення дискримінаційного середовища як окремого виду дисциплінарного проступку у сфері державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Єшова Н.Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19-20. С. 179-185. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7195&i=27> (дата звернення: 19.01.2026).
2. Назарчук А.В. Суб'єкти механізму запобігання дискримінації у державній службі. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 398–402. URL: https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/60.pdf (дата звернення: 06.02.2026).
3. Рабінович П.М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект). *Український часопис прав людини*. 1995. № 2. С. 16–23.
4. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків: Право. 2011. 584 с.
5. ECHR - Homepage of the European Court of Human Rights. URL: <https://www.echr.coe.int/> (дата звернення: 01.04.2026).
6. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012. № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 03.04.2026).
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/Text> (дата звернення: 19.02.2026).
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство") від 09.07. 1998 р. № 12-рп/98 у справі № 17/81-97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 02.03.2026).

9. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 19.02.2026)
10. Тезаурус «EUROVOC», ID 1589: "legislation». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/euro/1733/print> (дата звернення: 17.03.2026).
11. Посібник з європейського антидискримінаційного права. ОВ «K.I.C.», 2013. 191 с. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_case_law_handbook_uk.pdf (дата звернення: 23.03.2026).
12. Велика українська енциклопедія. Термін «антидискримінаційне законодавство». URL: <https://surl.li/quwgbd> (дата звернення: 01.04.2026)
13. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text> (дата звернення: 17.03.2026).
14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами): міжнародний документ від 04.11.1950 №995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 02.04.2026).
15. Протокол №12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS N 177): міжнародний документ від 04.11.2000 № 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537#Text (дата звернення: 06.04.2026).
16. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 18.03.2026).
17. Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародний документ від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 19.03.2026).
18. Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять №111: міжнародний документ від 25.06.1958 № 111. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_161#Text (дата звернення: 19.03.2026).

19. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 № 995_015. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 17.01.2026).

20. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації: міжнародний документ від 21.12.1965 №995_105. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text (дата звернення: 19.02.2026).

21. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: міжнародний документ від 18.12.1979 995_207. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text (дата звернення: 02.03.2026).

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379/95-ВР від 04.06.2019 № 2-р/2019 у справі № 1-13/2018(1844/16, 3011/16). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va02p710-19#Text> (дата звернення: 19.02.2026).

23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого

самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування). Конституційний Суд України від 16.10.2007 № 8–рп/2007. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07#Text> (дата звернення: 18.02.2026).

24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу другої частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) від 07.07.2004 р. № 14–рп/2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-04#Text> (дата звернення: 18.02.2026).

25. Посібник із запобігання та протидії дискримінації для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування й надавачів адміністративних послуг. 2024. 36 с. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/guide-to-preventing-discrimination19082024-1.pdf> (дата звернення: 01.04.2026).

26. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.04.2026).

27. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.02.2026).

28. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text> (дата звернення: 19.02.2026).

29. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 27.02.2026).

30. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> (дата звернення: 22.02.2026).

31. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 17.02.2026).

32. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 27.02.2026).

33. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 02.04.2026).

34. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 23.02.2026).

35. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.02.2026).

36. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.02.2026).

37. Даниленко-Негара Ю.С. Правила етичної поведінки крізь призму оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: аналіз впливу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2025. Вип. 73. С. 18–23. DOI. <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2025.73.3> (дата звернення: 18.02.2026).

38. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного

агенства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 22.03.2026).

39. Про затвердження Кодексу етичної поведінки державних службовців та інших працівників Державної інспекції архітектури та містобудування України: наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 11.07.2025 № 1139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1186-25#Text> (дата звернення: 25.02.2026).

40. Назарчук А.В. Характеристика механізму запобігання дискримінації у державній службі та його елементів. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 4, Ч.2. С. 284–289. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.46>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/08/48-1.pdf> (дата звернення: 12.03.2026).

41. Human rights committee. United Nations. Human Rights – Office of the High Commissioner. URL: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/ccpr/pages/ccprintro.aspx> (дата звернення: 16.03.2026).

42. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 №794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18> (дата звернення: 26.02.2026).

43. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15> (дата звернення: 17.03.2026).

44. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Право. 2010. 624 с.

45. Аземша І.Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 54-57.

46. Подорожній Є.Ю. Сутність механізму правового регулювання юридичної відповідальності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2(8). С. 29-32.

47. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Душенькевича Анатолія Володимировича, Франка Андрія Володимировича, Ярош Ірини Миколаївни щодо відповідності

Конституції України (конституційності) абзацу другою частини першої статті 483 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності особи за митне правопорушення) від 05.07.2023 № 5-р(II)/2023 у справі № 3-46/2022(95/22, 170/22, 233/22). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-23#Text> (дата звернення: 02.03.2026).

48. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України від 27.10.2020 № 13-р/2020 у справі № 1-24/2020(393/20). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (дата звернення: 03.03.2026).

49. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10#Text> (дата звернення: 14.03.2026).

50. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 16.03.2026).

51. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 17.03.2026).

52. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення: 17.03.2026).

53. Стрілецький М.А. Адміністративно-правові засади права на державну службу в Україні : дис. ... д-ра філософії. Одеса, 2025. 168 с.

54. Аверочкіна Т.В., Білоус-Осінь Т.І. Співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 655–657. URL: http://lsej.org.ua/1_2023/155.pdf.

55. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. 2020. 511 с.

56. Задоя І.І. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Правова позиція*. № 2 (43). 2024. С. 106–110. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2024/2/23.pdf>.
57. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 1999. 20 с.
58. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
59. Калаянов Д.П., Слободянюк М.А. Нормативно-правові засади притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських. *Правові новели*. 2023. № 19. С. 470–475. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/19_2023/63.pdf.
60. Баштанник В.В. Відповідальність кримінальна. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6. С. 69–72.
61. Зубрицький М.І. Кримінальна відповідальність державних службовців. Науковий вісник приватного та публічного права. 2016. Вип. 2. Ч. 4. С. 282-284.

РОЗДІЛ 3

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Дослідження зарубіжного досвіду запобігання та протидії дискримінації у державній службі є необхідним елементом комплексного аналізу механізму забезпечення принципу рівності. В умовах європейської інтеграції України та гармонізації національного законодавства з правом Європейського Союзу особливого значення набуває вивчення підходів, моделей і практик, що застосовуються в державах із розвиненими системами державної служби та сталими традиціями захисту прав людини.

Формування ефективних механізмів запобігання та протидії дискримінації у державній службі в державах з розвиненими правовими системами ґрунтується насамперед на міжнародних і європейських стандартах у сфері прав людини, які визначають мінімально допустимий рівень правового захисту, який має бути забезпечений у державній службі незалежно від національних особливостей організації органів державної влади.

Водночас слід враховувати, що в зарубіжних державах питання проходження державної служби здебільшого розглядаються крізь призму ширшої категорії – публічної служби. У зв'язку з цим під час аналізу іноземного досвіду використання поняття «публічна служба» зумовлене особливостями національних правових систем відповідних держав і не свідчить про відхід від об'єкта дослідження, яким є державна служба як правове явище, а навпаки дозволяє врахувати напрацьовані механізми та підходи, що можуть бути адаптовані до вітчизняної моделі державної служби.

На міжнародному рівні базові стандарти у сфері запобігання та протидії дискримінації у державній службі сформульовані в системі універсальних і регіональних міжнародно-правових актів, ухвалених у межах ООН, Міжнародної організації праці (МОП) та Ради Європи, а також у праві Європейського Союзу.

Єдиного підходу до градації міжнародних актів, спрямованих на запобігання та протидії дискримінації не вироблено. З огляду на що можливо їх систематизувати за:

1) рівнем правового регулювання: універсальні (ООН); регіональні (Рада Європи, ЄС);

2) юридичною природою (силою): обов'язкові (конвенції, пакти); рекомендаційні (директиви, резолюції, керівні принципи);

3) функціональним призначенням: акти запобігання дискримінації (політики рівності, позитивні дії, інституційні гарантії); акти протидії дискримінації (судовий захист, відповідальність, відновлення прав);

4) за сферою впливу на державну службу: доступ до служби; проходження служби; просування по службі; дисциплінарна відповідальність; припинення служби. Проведення систематизації дозволило розмежувати стандарти запобігання та протидії дискримінації та визначити їх значення для правового регулювання державної служби.

З урахуванням їх предмета, юридичної сили та функціонального призначення класифікуємо базові стандарти запобігання та протидії дискримінації у державній службі за п'ятьма основними групами.

До першої групи стандартів запобігання та протидії дискримінації під назвою «Універсальні акти загального характеру (ООН)» належать акти, що закріплюють принцип рівності та заборони дискримінації як фундаментальну засаду правового статусу людини, незалежно від сфери реалізації прав: Загальна декларація прав людини 1948 р. (ст. 1, 2) [1]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 2, 26) [2]; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [3].

Означені міжнародні акти формують універсальний превентивний стандарт, оскільки: встановлюють загальну заборону дискримінації; зобов'язують держави утримуватися від дискримінаційних практик; покладають позитивний обов'язок створювати умови для рівного користування правами;

функціональне призначення проявляється переважно через запобігання дискримінації.

Друга група базових стандартів запобігання та протидії дискримінації сформульовані отримала назву «Спеціалізовані універсальні конвенції (ООН)» та охоплює міжнародні договори, спрямовані на ліквідацію дискримінації за окремими ознаками, до яких належать: Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965) [4] та Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) (1979) [5]. Особливістю цих актів є поєднання превентивних і реактивних механізмів, наявність моніторингових комітетів, індивідуальних повідомлень, рекомендацій; вимога активних позитивних дій держави, а функціональне призначення проявляється через запобігання та протидію дискримінації.

Третя група базових стандартів у сфері запобігання та протидії дискримінації, яку назвемо «Міжнародні трудові стандарти» сформована із актів Міжнародної організації праці (далі – МОП), зокрема Конвенція МОП № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» (1958) [6]. Її специфіка полягає в тому, що дискримінація розглядається у професійно-трудоному контексті; встановлюється обов'язок держав формувати національну політику рівності; допускається диференційоване ставлення, якщо воно об'єктивно зумовлене вимогами роботи, функціональне призначення реалізується через інституційне запобігання (політики) та одночасне реагування на виявлені порушення (скасування дискримінаційних норм).

Четверта група базових стандартів запобігання та протидії дискримінації отримала назву «Регіональні європейські стандарти». До цієї групи належать: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 14) [7], Протокол № 12 до Конвенції (загальна заборона дискримінації) [8] та Європейська соціальна хартія (переглянута) (ст. Е, 20) [9]. Їх ключова риса має прояв у механізм протидії дискримінації, який, реалізується через практику Європейського суду з прав людини [10], індивідуальні скарги, стандарти пропорційності та обґрунтованості втручання, а функціональне призначення

проявляється переважно через протидію дискримінації шляхом судового захисту.

П'ята група базових стандартів запобігання та протидії дискримінації під назвою «М'яке право», сформована із: резолюцій Парламентської асамблеї Ради Європи, рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, директив ЄС (зокрема, Директиви 2000/78/ЄС [11]), керівних принципів, стратегій рівності. Вони мають на меті формування превентивних управлінських стандартів та активно використовуються у сфері державної служби.

Охарактеризуємо більш детально основні із базових стандартів у сфері запобігання та протидії дискримінації.

Так, Загальна декларація прав людини 1948 р. (ст. 1, 2) заклала універсальні нормативні засади принципу рівності та недискримінації, які мають фундаментальне значення для формування сучасних стандартів правового регулювання державної служби [1]. Відповідно до ст. 1 Загальної декларації прав людини усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах, що формує аксіологічну основу для заборони будь-яких форм необґрунтованого диференційованого ставлення у службових правовідносинах. У контексті державної служби це означає, що особа (кандидати на посади державної служби, державні службовці) має розглядатися насамперед як носій гідності та прав, що зумовлює обов'язок держави забезпечувати рівні умови доступу до служби, її проходження та припинення.

Стаття 2 Загальної декларації прав людини конкретизує зазначений принцип, встановлюючи заборону дискримінації за будь-якою ознакою, зокрема раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження [1]. Для сфери державної служби ця норма має особливе значення, оскільки державна служба є формою реалізації влади від імені держави, а отже має функціонувати за зразковими стандартами рівності та неупередженості. Недотримання цих стандартів у кадрових процедурах, дисциплінарній практиці не лише порушує індивідуальні права державних службовців, але й підриває легітимність державної влади загалом.

Важливо наголосити, що Загальна декларація прав людини, хоча й не має обов'язкової юридичної сили міжнародного договору, відіграє визначальну роль у формуванні міжнародних і національних антидискримінаційних стандартів, які згодом були розвинуті в обов'язкових міжнародних актах та практиці міжнародних судових органів. У сфері державної служби положення ст.ст. 1 і 2 Загальної декларації прав людини слугують концептуальною основою для запровадження превентивних механізмів запобігання та протидії дискримінації, включаючи прозорі конкурсні процедури, об'єктивні критерії оцінювання та ефективні засоби захисту від упередженого ставлення.

Універсальним міжнародно-правовим актом, що встановлює основи рівного доступу до державної служби, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [2]. Положення Міжнародного пакту про громадянські і політичні права формують універсальні міжнародні стандарти недискримінації, які мають безпосереднє значення для регулювання доступу та проходження державної служби. Так, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права прямо закріплює право кожного громадянина без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень допускатися на загальних умовах рівності до державної служби у своїй країні [1]. Означене положення розглядається Комітетом ООН з прав людини як одна з ключових гарантій демократичного врядування, що зобов'язує державу забезпечити прозорі, об'єктивні та недискримінаційні процедури добору, призначення, просування по службі державних службовців та припинення державної служби.

Позиції Комітету ООН з прав людини суттєво конкретизують зміст антидискримінаційних гарантій, закріплених у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, у тому числі в частині доступу та проходження державної служби. Так, у Загальному коментарі № 25 (1996) [12] до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права Комітет ООН з прав людини наголошує, що право громадян на допуск до державної служби «на загальних умовах рівності» передбачає обов'язок держави забезпечити об'єктивні, розумні та недискримінаційні критерії добору і просування по

службі, засновані виключно на професійних якостях, компетентності та доброчесності. Комітет підкреслює, що будь-які обмеження доступу до державної служби повинні мати чітке нормативне закріплення, легітимну мету та бути пропорційними, а автоматичні або загальні заборони щодо певних категорій осіб без індивідуальної оцінки несумісні з вимогами ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

У цьому ж Загальному коментарі № 25 Комітет ООН з прав людини окремо зазначає, що рівний доступ до державної служби охоплює не лише початкове призначення, а й умови проходження служби, просування по службі, дисциплінарні процедури та припинення державної служби, що має особливе значення для формування сучасних стандартів недискримінаційної державної служби.

Загальний коментар Комітету ООН з прав людини № 18 [12], присвячений тлумаченню ст. 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, розкриває автономне значення принципу недискримінації та рівного правового захисту. Комітет ООН з прав людини підкреслює, що заборона дискримінації є загальним принципом міжнародного права прав людини, який поширюється на всі сфери діяльності держави, включно з публічною адміністрацією та державною службою. Важливо, що Комітет ООН з прав людини прямо визнає непряму дискримінацію, коли формально нейтральні норми або практики призводять до фактичного обмеження прав окремих груп осіб у доступі до державної служби або реалізації службових прав.

Водночас у Загальному коментарі Комітету ООН з прав людини № 18 сформульовано ключове положення, згідно з яким диференційоване ставлення не є дискримінаційним, якщо воно ґрунтується на об'єктивних і розумних підставах, переслідує легітимну мету та є пропорційним. Зазначене положення має принципове значення для державної служби, оскільки дозволяє встановлювати спеціальні вимоги до окремих посад (з урахуванням характеру функцій, рівня відповідальності), але водночас обмежує дискрецію держави рамками міжнародних стандартів недискримінації.

Отже, позиції Комітету ООН з прав людини, викладені у Загальних коментарях № 25 і № 18, формують основу міжнародного стандарту рівного та недискримінаційного доступу до державної служби, який охоплює всі стадії службових правовідносин і має бути інтегрований у національне законодавство та правозастосовну практику України відповідно до ст. 9 Конституції України.

Стаття 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права встановлює загальний принцип рівності перед законом і рівного правового захисту від дискримінації, який поширюється і на сферу державної служби. Вона має самостійне значення та застосовується незалежно від реалізації інших прав, що означає обов'язок держави не лише утримуватися від дискримінаційних практик у державній службі, а й створювати ефективні правові механізми захисту державних службовців від будь-яких форм прямої чи непрямой дискримінації.

Особливе значення для функціонування державної служби в умовах надзвичайного або воєнного стану має ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яка допускає можливість тимчасового відступу держави від окремих зобов'язань, однак категорично забороняє дискримінацію навіть за умов загрози життю нації, що означає, що запровадження спеціальних умов проходження державної служби, обмежень у правах державних службовців або кадрових рішень у кризових умовах не може ґрунтуватися на заборонених дискримінаційних ознаках і має відповідати принципам необхідності, пропорційності та тимчасовості.

У свою чергу, ст. 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, зобов'язує держави забороняти пропаганду війни та підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, має інституційне значення для сфери державної служби, оскільки покладає на державу обов'язок забезпечити нейтральність, толерантність і недискримінаційний характер діяльності органів державної влади та їх посадових осіб.

Таким чином, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права закріплює комплексний антидискримінаційний стандарт у сфері державної

служби, який охоплює як право рівного доступу до державної служби, так і гарантії рівного правового захисту під час її проходження, включно з умовами кризових та надзвичайних правових режимів. Означені положення мають бути безпосередньо враховані при тлумаченні та застосуванні національного законодавства про державну службу відповідно до ст. 9 Конституції України.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966) формує обов'язкові для держав-учасниць стандарти забезпечення рівності та недискримінації у сфері праці, соціального захисту та доступу до професійної діяльності, що має безпосереднє значення для державної служби [3]. Положення Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, зокрема ст.ст. 2, 6-7, покладають на державу позитивний обов'язок гарантувати рівний доступ до праці та справедливі умови зайнятості без будь-якої дискримінації. У площині державної служби це означає обов'язок держави не лише утримуватися від дискримінаційних практик, а й активно формувати кадрову політику, процедури добору, просування по службі та оплати праці державних службовців на засадах рівності, соціальної справедливості та професіоналізму.

Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965) конкретизує заборону дискримінації за расовою, етнічною або національною ознакою та зобов'язує держави вживати ефективних заходів для усунення як прямої, так і непрямой дискримінації у діяльності органів державної влади [4]. У контексті державної служби цей документ акцентує на недопущенні расової дискримінації під час доступу до посад державної служби, проходження служби, дисциплінарної відповідальності та припинення служби. Особливого значення набуває вимога до держав створювати ефективні інституційні механізми контролю та правового захисту, що кореспондує із сучасним розумінням державної служби.

В свою чергу, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) (1979) є ключовим міжнародним актом у сфері забезпечення гендерної рівності, у тому числі в системі державної служби [5]. Відповідно до її положень, держави зобов'язані усувати дискримінацію щодо жінок у сфері

зайнятості, забезпечувати рівний доступ до державних посад, рівні умови професійного зростання та участі у прийнятті рішень. Для державної служби це означає необхідність не лише формальної рівності прав, а й запровадження спеціальних заходів (позитивних дій), спрямованих на подолання структурної нерівності, зокрема у вищих керівних посадах та органах державної влади. Практика застосування Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок підкреслює, що гендерна нейтральність кадрових процедур без урахування фактичної нерівності не завжди є достатньою для досягнення реальної рівності.

У сукупності зазначені міжнародні акти формують універсальні стандарти, які визначають державну службу як особливу сферу, де принцип недискримінації має не декларативний, а імперативний характер. Вони закладають основу для поєднання заборонних, захисних і превентивних механізмів, що повинні бути інтегровані у національне законодавство та практику функціонування державної влади.

Особливе значення для формування антидискримінаційних стандартів у сфері державної служби має Конвенція Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» 1958 р., яка встановлює універсальне міжнародно-правове розуміння дискримінації та зобов'язує держави формувати і реалізовувати національну політику рівності можливостей і поведження у сфері праці [6]. Хоча Конвенція прямо не виокремлює державну службу як самостійний об'єкт регулювання, її норми поширюються і на неї, що випливає зі змісту ст.ст. 1-3, де поняття «праця» та «заняття» охоплюють доступ до професійного навчання, зайнятості, умов праці та оплати, у тому числі під безпосереднім контролем державної влади.

Водночас Конвенція Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» визнає допустимість диференціації, зумовленої об'єктивними вимогами конкретної роботи, яка не вважається дискримінацією. Документ покладає на держави-учасниці обов'язок формувати та реалізовувати цілісну національну політику, спрямовану на забезпечення рівності можливостей і поведження у сфері праці (ст. 2), а також визначає

комплекс інструментів її реалізації, зокрема через удосконалення законодавства, освітні програми, скасування дискримінаційних норм, державний контроль та щорічну звітність (ст. 3). Конвенція Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» також передбачає винятки, пов'язані із захистом державної безпеки та застосуванням спеціальних заходів соціального захисту для вразливих груп населення (ст.ст. 4–5).

У контексті державної служби Конвенція Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» закріплює ключовий принцип, відповідно до якого будь-які відмінності, обмеження або переваги, засновані на ознаках раси, статі, політичних переконань, соціального походження чи інших характеристиках, є неприпустимими, якщо вони призводять до порушення рівності можливостей або поводження при доступі до служби, проходженні служби чи припиненні службових відносин. Водночас Конвенція Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» допускає виключення лише у випадках, коли розрізнення обґрунтоване об'єктивними та специфічними вимогами конкретної посади, що має особливе значення саме для державної служби, де окремі функції можуть бути пов'язані з підвищеними вимогами до доброчесності чи безпеки [6].

Імплементація положень Конвенції Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» у національне правове поле України знаходить своє відображення, зокрема, у Законі України «Про державну службу», який закріплює принцип рівного доступу громадян до державної служби та заборону будь-яких форм дискримінації під час вступу та проходження державної служби. Так, відповідно до ст. 4 цього Закону України «Про державну службу», державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів як забезпечення рівного доступу до державної служби, професіоналізму та політичної неупередженості, що концептуально відповідає вимогам Конвенції Міжнародної організації праці № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» (1958 р.) щодо забезпечення рівності можливостей і поводження у сфері праці під контролем державної влади [13].

Наступний міжнародний акт – Положення Європейської соціальної хартії (переглянутої), зокрема ст. 20 та ст. Е, мають безпосереднє значення для формування стандартів недискримінації у сфері державної служби, оскільки охоплюють ключові елементи службових правовідносин: доступ до державної служби, умови проходження служби, професійний розвиток і просування по службі [9]. Вимога забезпечення рівних можливостей і рівного ставлення без дискримінації за ознакою статі поширюється на всі етапи службової кар'єри державного службовця.

Щодо резолюцій (в тому числі Парламентської асамблеї Ради Європи), рекомендацій та керівних принципів Комітету міністрів Ради Європи, директив ЄС, стратегій рівності, то вони формують єдиний європейський стандарт недискримінаційної державної служби, який поєднує рівний доступ до посад державної служби із допустимістю лише обґрунтованих і пропорційних професійних вимог. Зазначені акти виконують функцію «м'якого права», але фактично визначають напрям розвитку національного законодавства про державну службу та практику його застосування. Як приклад доцільно охарактеризувати окремі із них:

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2000)6 «Про статус публічних службовців у Європі» – закріплює базові європейські стандарти проходження публічної служби, серед яких слід виокремити такі:

1) набір публічних службовців має визначатися рівністю доступу до державних посад та відбором на основі заслуг, чесною та відкритою конкуренцією та відсутністю дискримінації;

2) процедури найму публічних службовців повинні бути відкритими та прозорими, а їхні правила – чіткими;

3) держави повинні забезпечити правовий захист кандидатів на державні посади, включаючи, серед іншого, забезпечення належної конфіденційності конфіденційної інформації, наданої в контексті процедури відбору, та засоби правового захисту для кандидатів від рішення компетентного органу;

4) державних службовців не слід переводити (наскільки це можливо) без їхньої згоди, окрім випадків, коли це необхідно в суспільних інтересах та, зокрема, для належного публічного адміністрування, але жодному разі переведення не повинно являти собою приховану санкцію;

5) підвищення по службі, що передбачає вищий рівень відповідальності, має ґрунтуватися на заслугах;

6) публічні службовці, в принципі, повинні користуватися тими ж правами, що й усі громадяни;

7) не повинно бути жодної несправедливої дискримінації на основі, серед іншого, віку, інвалідності, статі, сімейного стану, сексуальної орієнтації, раси, кольору шкіри, етнічного чи національного походження, місцевого походження, політичних чи філософських поглядів та релігійних переконань, особливо щодо доступу до державних посад та просування по службі [14].

Директива Ради ЄС 2000/78/ЄС «Про встановлення загальної системи рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності» – поширюється як на приватні відносини, так сферу зайнятості та професійної діяльності (а отже і на державну службу), встановлюючи заборону дискримінації за ознаками віку, інвалідності, релігії чи переконань, сексуальної орієнтації. Вона допускає відмінності у ставленні на підставі характеристики випадках, коли із огляду на характер певної професійної діяльності або контекст, у якому вона здійснюється, така характеристика є належною і вирішальною професійною вимогою, за умови, що мета є правомірною, а вимога – пропорційною [11].

Європейський кодекс належної адміністративної поведінки – це документ, ухвалений Європейським Парламентом у 2000 році, який визначає стандарти етичної та професійної поведінки для посадовців інституцій Європейського Союзу у їхніх взаємовідносинах із громадянами. Документ містить 27 статей, які кодифікують конкретні правила діяльності публічної адміністрації, зокрема вимоги законності, недискримінації, пропорційності, неупередженості, належної мотивації рішень та дотримання розумних строків розгляду справ. Окремо акцентовано стандарти сервісної орієнтації адміністрації: ввічливість у

спілкуванні, надання заявникам корисної та зрозумілої консультації, повага до їхніх легітимних очікувань, а також відповідь мовою звернення. Попри те що формально Європейський кодекс належної адміністративної поведінки адресовано інституціям, органам і агентствам ЄС, на практиці він виконує еталонну (орієнтаційну) функцію і для національних адміністрацій, зокрема в державах, які гармонізують управлінські стандарти з європейськими. У сфері державної служби він слугує етичним і процедурним орієнтиром, який унеможлиблює дискримінаційні практики при прийнятті рішень, в тому числі і кадрових [15].

Слід зазначити, що практичне наповнення антидискримінаційних стандартів у сфері державної служби значною мірою формується через практику Європейського суду з прав людини, яка доповнює та конкретизує положення міжнародних актів.

Практика ЄСПЛ сформувала принципово важливі підходи до оцінки допустимості обмежень прав державних службовців. Показовою у цьому аспекті є справа *Sidabras and Džiautas v. Lithuania* (nos. 55480/00 and 59330/00, 27 July 2004) у якій Європейський суд з прав людини встановив порушення ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (заборона дискримінації) у поєднанні зі ст. 8 цієї Конвенції (право на повагу до приватного життя) [16]. Суд дійшов висновку, що законодавчо встановлена заборона для колишніх публічних службовців обіймати посади у сфері публічної служби виключно на підставі їхнього минулого, без проведення індивідуальної оцінки особи, характеру її діяльності та реального ризику для демократичного суспільства, становить форму непрямой дискримінації. ЄСПЛ наголосив, що держава, реалізуючи кадрову політику у сфері публічної служби, зобов'язана дотримуватися балансу між публічним інтересом та правами особи, а будь-які обмеження доступу до служби мають бути об'єктивно виправданими та необхідними у демократичному суспільстві.

У справі *Vogt v. Germany* (заява № 17851/91) Суд, розглядаючи питання звільнення державного службовця з мотивів політичних переконань, підкреслив,

що публічна служба не може бути зоною виключення із дії гарантій Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. ЄСПЛ визнав, що втручання у право на повагу до приватного життя та свободу переконань публічного службовця повинно відповідати критеріям законності, легітимної мети та пропорційності, а застосування дискримінаційних підходів за ознакою політичних переконань суперечить стандартам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [17].

Подальший розвиток стандартів недискримінації у сфері державної служби відображено у справі *Oleksandr Volkov v. Ukraine* (заява № 21722/11, рішення від 09.01.2013 р.), у якій Суд, аналізуючи звільнення судді, зазначив, що відсутність чітких, передбачуваних і недискримінаційних процедур у кадрових рішеннях щодо осіб, які займають посади в державних органах, створює ризик свавільного та вибіркового застосування дисциплінарної відповідальності. Хоча справа розглядалася переважно крізь призму ст.ст. 6 та 8 Конвенції, Суд прямо вказав на неприпустимість нерівного ставлення до осіб у порівнюваних ситуаціях у сфері державної служби [18]. Не зважаючи на те, що справа стосувалася суддівського корпусу, сформульовані Судом правові позиції є релевантними і для ширшого кола державних службовців.

Крім цього, системний розвиток у практиці Європейського суду з прав людини отримало й застосування ст. 14 Європейської конвенції з прав людини у сфері публічної служби, який послідовно виходить із того, що публічна служба не може бути сферою, вилученою з-під дії принципу недискримінації. У практиці Європейського суду з прав людини це проявляється у вимозі до держави наводити об'єктивне та розумне обґрунтування будь-яких відмінностей у ставленні до публічних службовців у порівнюваних ситуаціях. Практика ЄСПЛ підтверджує, що ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод відіграє ключову роль у формуванні європейських стандартів недискримінації у державній службі, встановлюючи обов'язок держави забезпечувати рівне ставлення до осіб у порівнюваних ситуаціях та

утримуватися від непропорційних обмежень, які не мають достатнього об'єктивного і розумного обґрунтування.

У цілому варто відмітити, що міжнародні та європейські стандарти запобігання і протидії дискримінації у державній службі формують цілісну систему вимог, яка охоплює як матеріальні, так і процедурні аспекти державної служби. Їх ключовою особливістю є орієнтація не лише на формальну рівність, а й на усунення прихованих і системних форм дискримінації через забезпечення прозорих кадрових процедур, ефективного контролю та реальних механізмів захисту прав державних службовців.

Аналіз зарубіжного досвіду запобігання та протидії дискримінації у державній службі має важливе методологічне значення для вдосконалення національної моделі правового регулювання. На відміну від міжнародних стандартів, які формують універсальні рамки недискримінації, національні правопорядки окремих держав демонструють різноманітні підходи до інституційного забезпечення принципу рівності, організації кадрових процедур, механізмів контролю та участі громадянського суспільства у запобіганні дискримінаційним практикам у сфері державної служби.

У державах із розвиненими демократичними традиціями (Велика Британія, Німеччина, Франція, Канада, США) антидискримінаційна політика у сфері публічної служби характеризується поєднанням жорсткого правового регулювання та активних управлінських і превентивних інструментів, що спрямовані не лише на реагування на факти дискримінації, а й на усунення структурних передумов нерівності у публічній службі [19]. Зокрема, у Великій Британії ключову роль відіграє Equality Act 2010, який є базовим актом антидискримінаційного права та прямо поширюється на сферу публічної служби [20]. Важливою статтею цього акту є ст.149 «Public Sector Equality Duty», який зобов'язує орган державної влади при здійсненні своїх функцій повинен:

- 1) належним чином враховувати необхідність:

- а) усунення дискримінації, переслідувань, віктимізації та будь-якої іншої поведінки, забороненої Equality Act 2010 або відповідно до нього;

б) сприяння рівним можливостям між особами, які мають відповідну захищену характеристику, та особами, які її не мають;

в) сприяння добрим стосункам між особами, які мають відповідну захищену характеристику, та особами, які її не мають;

Слід відзначити, що такі вимоги встановлюються і для осіб, які не є органом державної влади, але виконують державні функції.

2) вживати заходів, спрямованих на задоволення потреб інвалідів, що відрізняються від потреб осіб, які не є інвалідами, включають, зокрема, заходи для врахування інвалідності інвалідів;

3) належно враховувати необхідність сприяння добрим стосункам між особами, які мають відповідну захищену характеристику, та особами, які її не мають, передбачає належне врахування, зокрема, необхідності боротися з упередженнями та сприяти взаєморозумінню.

4) дотримуватися обов'язків, викладених вище, при можливості включення більш сприятливого ставлення до одних осіб, ніж до інших; але це не слід тлумачити як дозвіл на поведінку, яка в іншому випадку була б заборонена цим Законом.

У цьому контексті, відповідними захищеними характеристиками є вік, інвалідність, зміна статі, вагітність та материнство, раса, релігія чи переконання, стать, сексуальна орієнтація [20].

Зміст і практичне значення обов'язків, визначених у Equality Act 2010, були деталізовані у судовій практиці, зокрема у справі *R (Brown) v Secretary of State for Work and Pensions*, у якій суд сформулював критерії реального, а не формального врахування принципу рівності органами публічної влади (*R (Brown) v SSWP*, 2008) [21]. Подальший розвиток цієї позиції відбувся у справі *R (Bracking) v Secretary of State for Work and Pensions*, де наголошено на обов'язку державних органів здійснювати ґрунтовну оцінку впливу своїх рішень на вразливі групи, зокрема у сфері публічної служби [22]. Відповідні підходи підтримуються і в правовій доктрині, де підкреслюється, що британська модель антидискримінаційного регулювання у публічній службі поєднує заборонні,

захисні та превентивні механізми, орієнтовані на подолання непрямої та структурної дискримінації [23;19; 24].

Починаючи з 1 жовтня 2012 р., дискримінація за віковою ознакою щодо дорослих осіб у сфері надання послуг, зайнятості та виконання публічних повноважень визнається незаконною, за винятком чітко визначених законом випадків, коли таке диференційоване ставлення може бути об'єктивно виправдане легітимною метою. Закон також поширює захист на осіб, які зазнали утисків у зв'язку з асоціацією з людьми, що мають захищену характеристику, або у зв'язку з поданням скарг на дискримінацію. Судова практика підтверджує реальну дієвість цих гарантій, зокрема у справах щодо необґрунтованого звільнення осіб похилого віку, що свідчить про послідовну орієнтацію британської правової системи на усунення ейджизму [25].

Ейджизм – це упереджене ставлення до людей через те, що вони надто молоді або надто старі для певних ролей, обов'язків чи можливостей [26]. У науковій доктрині дискримінація за віком дедалі частіше розглядається крізь призму феномену ейджизму (ageism), який має латентний і багаторівневий характер. Як обґрунтовують О. Онишко та Р. Тополевський, ейджизм проявляється одночасно на рівні суспільних уявлень і стереотипів щодо осіб певного віку та на рівні конкретних дискримінаційних практик і управлінських рішень, що призводять до обмеження реалізації прав. При цьому автори наголошують, що частина вікових обмежень має прихований або маргінальний характер і перебуває на межі між допустимою диференціацією та непрямою дискримінацією, що істотно ускладнює її правову ідентифікацію та запобігання. У цьому контексті подолання ейджизму вимагає не лише нормативної заборони дискримінаційних дій, а й формування відповідних культурних і управлінських стандартів, спрямованих на зміну стереотипного сприйняття віку, що має особливе значення для сфери державної служби, де вікові критерії нерідко використовуються як неформальний фільтр у кадровій політиці [27].

Національне законодавство про державну службу допускає встановлення окремих вікових критеріїв, зокрема граничного віку перебування на службі, що

розглядається не як дискримінація, а як допустиме обмеження, пов'язане з характером функцій у сфері державної служби та потребою оновлення кадрового складу.

Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що вікові обмеження у державній службі існують у більшості демократичних держав, проте вони мають різний характер і ступінь жорсткості. Так, у Німеччині встановлено граничний вік для перебування на посаді публічного службовця, який за загальним правилом становить 67 років, однак допускаються винятки залежно від категорії служби [28; 29]. У Франції вікові межі також пов'язані з пенсійною системою публічної служби, при цьому ключовим є принцип рівного доступу до служби без дискримінації за віком на етапі добору. У Франції вікові межі публічної служби безпосередньо пов'язані з пенсійною системою та регулюються *Code général de la fonction publique* [30], при цьому конституційно закріпленим залишається принцип рівного доступу до публічної служби [31]. У Великій Британії після скасування обов'язкового пенсійного віку (*Default Retirement Age*) вікові обмеження у публічній службі можливі виключно за наявності об'єктивного та пропорційного обґрунтування відповідно до *Equality Act 2010* [20].

У США вікові критерії у публічній службі загалом відсутні, що відповідає положенням *Age Discrimination in Employment Act of 1967*, за винятком окремих посад у сфері безпеки, для яких закон допускає встановлення граничного віку як *bona fide occupational qualification* [32]. *Age Discrimination in Employment Act of 1967* (ADEA), або ж, до прикладу, для окремих категорій працівників федеральної служби, зокрема правоохоронних органів і служб екстреного реагування [33], для правоохоронних посад з урахуванням фізичних і функціональних характеристик служби [34].

Аналогічний підхід застосовується і в Канаді, де *Canadian Human Rights Act* [35; 36] та практика Верховного суду Канади допускають вікові обмеження лише у випадках, коли вони безпосередньо пов'язані з суттєвими вимогами до виконання службових обов'язків і є пропорційними легітимній меті [37].

Цікавий є механізм реагування на випадки дискримінації на робочому місці, що має етапну структуру, поєднуючу внутрішні дії всередині організації, звернення до спеціалізованих інституцій і, за необхідності правові засоби. Так, за рекомендаціями британських консультативних сервісів, якщо особа вважає, що зазнала дискримінації у трудових відносинах, доцільно на початковому етапі обговорити ситуацію зі своїм безпосереднім керівником, службою управління персоналом або безпосереднім роботодавцем. У разі неприйнятності такого вирішення постраждалий може звертатися до профспілкового представника, незалежних служб підтримки або консультативних органів, серед яких у Великій Британії виділяють ACAS, Citizens Advice або інші медіаційні служби, що надають безоплатну підтримку та сприяють мирному врегулюванню конфліктних ситуацій. У випадках, коли дискримінаційні прояви мають ознаки правопорушення, зокрема супроводжуються нападами або фізичною агресією, у країнах із розвиненою системою правосуддя існує обов'язок повідомляти про такі інциденти правоохоронні органи з метою забезпечення кримінально-правового реагування та захисту особистої безпеки постраждалого.

Британська модель передбачає також створення спеціалізованих судових чи квазісудових юрисдикцій, здатних розглядати спори, що виникають між працівником і роботодавцем у контексті дискримінації. На території Англії та Уельсу такими інституціями є Employment Tribunals, а в Північній Ірландії – Industrial Tribunals, повноваження яких охоплюють спори, пов'язані з нерівним ставленням, непрямою дискримінацією та порушеннями трудових прав. Судові заяви мають бути подані у встановлені строки, що забезпечує своєчасний доступ до правосуддя та правову визначеність для сторін [38]. Загалом, британський досвід ілюструє, що комплекс процедур – від неформальних звернень всередині організації до спеціалізованих служб захисту прав та судових інстанцій – є важливою частиною механізму протидії дискримінації.

У Федеративній Республіці Німеччина антидискримінаційне регулювання у державній службі ґрунтується на Загальному законі про рівне ставлення (AGG) [39]. Особливістю німецької моделі є поєднання загальних заборон

дискримінації з чітко визначеними винятками, пов'язаними зі специфікою виконання функцій у сфері державної служби. Водночас важливу інституційну роль відіграє Федеральне антидискримінаційне відомство, яке здійснює консультативну, моніторингову та просвітницьку діяльність, спрямовану на запобігання дискримінації у тому числі в державному секторі [40]. Значна увага приділяється внутрішнім політикам органів влади, кодексам поведінки та навчанню персоналу [41].

У 2024 р. у Федеративній Республіці Німеччина було зафіксовано рекордну кількість звернень до Федерального антидискримінаційного відомства (Antidiskriminierungsstelle des Bundes) – 11 405 заяв, що є найвищим показником за весь період спостережень. За даними щорічного звіту, расизм став найпоширенішою формою дискримінації (понад 3 800 звернень), тоді як гендерна дискримінація та сексуальні домагання, особливо у сфері зайнятості, продемонстрували стрімке зростання, більш ніж удвічі порівняно з попередніми роками. Особливо вразливою групою залишаються жінки, зокрема жінки з міграційним походженням та мусульманки, які часто зазнають подвійної дискримінації за ознакою статі та етнічного або релігійного походження. Важливою особливістю німецького підходу є те, що зростання кількості звернень розглядається не лише як індикатор поглиблення проблеми дискримінації, а й як ознака підвищення правової обізнаності та довіри до інституцій захисту прав. Федеральна уповноважена з питань боротьби з дискримінацією Ферда Атаман наголошує, що дедалі більше осіб усвідомлюють свої права та готові відстоювати їх у правовий спосіб, що є ключовим елементом функціонування ефективної правової держави. Водночас результати звіту виявили суттєві прогалини у правовому регулюванні, зокрема обмежене поширення Загального закону про рівне ставлення (AGG) на діяльність державних органів, що актуалізувало дискусію про необхідність його реформування [42].

Важливим елементом німецької антидискримінаційної політики є залучення широкого кола громадян до системного збору емпіричної інформації

про прояви дискримінації. Федеральне антидискримінаційне відомство Німеччини ініціювало масштабне загальнонаціональне опитування, спрямоване на виявлення реального досвіду осіб, які зазнавали дискримінаційного поводження у різних сферах суспільного життя, зокрема у сфері праці, освіти, доступу до послуг та взаємодії з органами влади. Участь в опитуванні є добровільною, анонімною та відкритою для всіх осіб віком від 14 років, які мали досвід дискримінації за будь-якою ознакою. Респонденти можуть заповнити анкету онлайн або у паперовому форматі, що забезпечує доступність дослідження для різних соціальних та вікових груп. Заповнення анкети займає орієнтовно близько 30 хвилин, а вся отримана інформація обробляється з дотриманням принципів конфіденційності та захисту персональних даних.

Станом на час проведення дослідження в опитуванні вже взяли участь понад 14 300 осіб, що свідчить про високий рівень довіри суспільства до антидискримінаційних інституцій та готовність громадян брати участь у формуванні державної політики у цій сфері. Зібрані дані мають слугувати основою для підготовки рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, політики рівності, консультативних практик та механізмів захисту від дискримінації, а результати дослідження заплановано оприлюднити у 2027 р. [43].

Для України цей досвід є показовим з кількох причин. По-перше, системний збір і публічне оприлюднення статистики звернень дозволяє не лише виявляти масштаби дискримінації, а й формувати доказову базу для законодавчих рішень. По-друге, інституційна модель Німеччини демонструє важливість незалежного спеціалізованого органу, який поєднує консультативні, моніторингові та аналітичні функції. По-третє, акцент на структурних формах дискримінації у сфері праці та державної служби є релевантним для України в умовах реформування державної служби та впровадження стандартів належного врядування. Запозичення такого підходу сприяло б не лише підвищенню рівня захисту прав державних службовців, а й зміцненню довіри громадян до публічних інституцій.

Французька модель вирізняється високим рівнем інституційної централізації у сфері захисту від дискримінації. Ключовим суб'єктом є *Défenseur des droits*, який наділений повноваженнями розглядати скарги державних службовців, проводити розслідування, надавати рекомендації органам публічної адміністрації та ініціювати зміни у внутрішніх процедурах [44]. У французькій публічній службі активно застосовуються інструменти позитивних дій, зокрема щодо забезпечення гендерного балансу та недопущення дискримінації за соціальними або етнічними ознаками, що розглядається як елемент модернізації публічного адміністрування [45; 46].

Показовим також є досвід Канади, де принцип недискримінації у публічній службі інтегрований у концепцію меритократії та політичної неупередженості органів влади. Законодавство про публічну службу поєднує заборону дискримінації з вимогами об'єктивності конкурсного добору та незалежного контролю. Важливу роль відіграють спеціалізовані органи, зокрема *Canadian Human Rights Commission* [47], які забезпечують альтернативні, позасудові механізми захисту прав державних службовців і сприяють формуванню культури рівності у публічному секторі [48; 49].

У Сполучених Штатах Америки антидискримінаційне регулювання у федеральній державній службі базується на поєднанні судових і адміністративних механізмів. Особливістю є функціонування спеціальних процедур розгляду скарг у межах органів виконавчої влади, а також активна роль *Equal Employment Opportunity Commission*, яка здійснює нагляд за дотриманням принципу рівності у федеральному секторі [50]. Важливою складовою є участь громадських організацій та профспілок, які виступають каталізаторами виявлення системної дискримінації [34; 51; 52].

Загальною тенденцією для проаналізованих держав є зростання ролі громадянського суспільства у механізмах запобігання дискримінації у державній службі. Недержавні організації, професійні асоціації та правозахисні інституції беруть участь у моніторингу кадрових процедур, наданні правової допомоги

державним службовцям, підготовці альтернативних доповідей та формуванні публічного дискурсу щодо проблем рівності.

Узагальнення зарубіжного досвіду свідчить, що ефективне запобігання та протидія дискримінації у державній службі забезпечується не лише наявністю формальних заборон, а насамперед інтеграцією принципу рівності у кадрові, дисциплінарні процедури, функціонуванням незалежних інституцій контролю та активною участю громадськості. Для України практичний інтерес становлять моделі превентивного контролю, спеціалізовані інституції з широкими рекомендаційними повноваженнями, а також механізми оцінки впливу управлінських рішень на рівність прав у державній службі.

Аналіз національних моделей окремих держав Європи (Німеччини, Франції, Швеції, Польщі, Литви) свідчить, що попри різницю адміністративних традицій, спільними для них є:

- 1) закріплення принципу рівності як базового принципу державної служби;
- 2) процедурна формалізація конкурсного відбору та оцінювання;
- 3) наявність спеціалізованих контрольних або наглядових органів;
- 4) активна роль судів та квазісудових інституцій у захисті прав державних службовців.

Таким чином, зарубіжний досвід демонструє, що ефективність запобігання та протидії дискримінації у державній службі досягається не стільки через декларативне закріплення принципу рівності, скільки через інтеграцію антидискримінаційних стандартів у всі етапи службових правовідносин – від доступу до служби до її припинення.

Серед пропозицій для імплементації досвіду в частині протидії дискримінації у державній службі для України вважаємо є доцільним посилення інтеграції антидискримінаційних стандартів у кадрові та дисциплінарні процедури державної служби України з урахуванням практики ЄСПЛ. Окрім цього, варто розглянути можливість нормативного закріплення спеціальних антидискримінаційних процедур у межах конкурсного відбору та оцінювання державних службовців. Водночас доцільним є інституційне посилення ролі

органів контролю та внутрішніх механізмів реагування на дискримінаційні практики в органах державної влади.

Проведений аналіз дає змогу запропонувати виокремити модель міжнародних стандартів запобігання та протидії дискримінації у державній службі, яка ґрунтується на комплексній систематизації міжнародно-правових актів за рівнем правового регулювання, юридичною природою, функціональним призначенням та сферою впливу на службові правовідносини.

Модель застосовують у випадках, коли експериментувати з об'єктом незручно чи неможливо [53]. У розумінні Тлумачного словника української мови «модель» має декілька значень: зразок якого-небудь нового виробу, взірцевий примірник чогось; предмет, відтворений у зменшеному, іноді у збільшеному або натуральному вигляді; те, що є матеріалом, натурою для художнього зображення, відтворення; зразок, з якого знімається форма для відливання або відтворення в іншому матеріалі [54].

Щодо поняття «модель міжнародних стандартів запобігання та протидії дискримінації у державній службі», видається, що її слід розглядати як науково обґрунтовану систему класифікації та взаємозв'язку міжнародно-правових норм і принципів, які визначають обов'язки держави щодо недопущення дискримінації, забезпечення рівності та захисту порушених прав у сфері державної служби, з урахуванням рівня правового регулювання, юридичної сили, функціонального призначення та специфіки проходження державної служби. Запропонована модель виходить із положення про те, що міжнародні антидискримінаційні стандарти не становлять однорідного масиву норм, а формують багаторівневу нормативну систему, у межах якої поєднуються універсальні та регіональні акти, обов'язкові й рекомендаційні джерела, а також норми превентивного характеру.

У межах моделі можливим є здійснення функціонального розмежування міжнародних актів на стандарти запобігання дискримінації та стандарти протидії дискримінації, що дозволяє відмежувати: а) превентивні інструменти (формування політик рівності, позитивні дії, управлінські обов'язки держави);

б) від юрисдикційних механізмів захисту (судовий контроль, відповідальність держави, відновлення порушених прав).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 22.03.2026).
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 25.03.2026).
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 22.03.2026).
4. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації: міжнародний документ від 21.12.1965 №995_105. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text (дата звернення: 29.03.2026).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: міжнародний документ від 18.12.1979 995_207. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text (дата звернення: 21.03.2026).
6. Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять №111: міжнародний документ від 25.06.1958 № 111. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_161#Text (дата звернення: 30.03.2026).
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами): міжнародний документ від 04.11.1950 №995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 01.04.2026).
8. Протокол №12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS N 177): міжнародний документ від 04.11.2000 № 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537#Text (дата звернення: 02.04.2026).
9. Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародний документ від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 03.04.2026).

10. European Court of Human Rights. URL: <https://www.echr.coe.int> (дата звернення: 22.03.2026).

11. Директива Ради 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р. про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності: міжнародний документ від 27.11.2000 № 2000/78/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-00#Text (дата звернення: 02.04.2026).

12. Загальний коментар Комітету ООН з прав людини № 18 до статті 26 «Недискримінація»: прийнятий на 37-й сесії від 10.11.1989 р. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/ccprc21rev1add7-general-comment-25-human-rights> (дата звернення: 06.04.2026).

13. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 11.04.2026).

14. Рекомендація CM/Rec(2000)6 Комітету міністрів Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі». URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805e2d3b%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805e2d3b%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 05.04.2026).

15. Code of Good Administrative Behaviour. 2000. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202403083 (дата звернення: 01.04.2026).

16. Sidabras and Džiautas v. Lithuania, nos. 55480/00 and 59330/00, Judgment of 27 July 2004. European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62037> (дата звернення: 30.03.2026).

17. Vogt v. Germany, no. 17851/91, Judgment of 26 September 1995. European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57946> (дата звернення: 29.03.2026).

18. Oleksandr Volkov v. Ukraine, no. 21722/11, Judgment of 9 January 2013. European Court of Human Rights. URL:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-191260%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-191260%22]}) (дата звернення: 30.03.2026).

19. OECD. Public Employment and Management: Equality and Diversity in the Public Service. URL: <https://www.oecd.org/gov/public-employment-and-management> (дата звернення: 06.04.2026).

20. Equality Act 2010 : Act of the Parliament of the United Kingdom. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents> (дата звернення: 06.04.2026).

21. R (Brown) v Secretary of State for Work and Pensions [2008] EWHC 3158 (Admin). URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/3158.html> (дата звернення: 08.04.2026).

22. R (Bracking) v Secretary of State for Work and Pensions [2013] EWCA Civ 1345. URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2013/1345.html> (дата звернення: 09.04.2026).

23. Equality and Human Rights Commission (EHRC). Public Sector Equality Duty: Guidance for public authorities. URL: <https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/public-sector-equality-duty> (дата звернення: 02.04.2026).

24. Fredman S. Discrimination Law (2nd ed.). Oxford University Press, 2011.

25. Чи є незаконною дискримінація за віком у Великобританії. ASH Kozak. URL: <https://ash.kozak.cx.ua/maysternist/chi-ie-nezakonnoyu-diskriminaciya-za-vikom-u-velikobritanii.html> (дата звернення: 06.04.2026).

26. Що таке ейджизм і чому це важливо? Навчально-методичний центр ЦЗ захисту та БЖД Херсонської області. URL: <https://ivanivka-gromada.gov.ua/news /1744915076/> (дата звернення: 10.04.2026).

27. Онишко О.Б., Тополевський Р.Б. Ейджизм (ageism) як латентна форма дискримінації за віком. *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 2(12). С. 181-187. URL: https://sls-journal.com.ua/web/uploads/pdf/S&LS_2021_Vol.%204,%20No.%202_181-187.pdf (дата звернення: 04.04.2026).

28. Bundesbeamtengesetz (BBG). Федеральний закон про державну службу, § 51–53 (пенсійний вік, винятки). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/ (дата звернення: 01.04.2026).

29. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Федеральний закон про статус державних службовців, § 25, § 26 (припинення службових відносин, пенсійний вік). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/beamtstg/> (дата звернення: 01.04.2026).

30. Code général de la fonction publique. Fin de fonctions et retraite Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000043445047/> (дата звернення: 06.04.2026).

31. Principe d'égalité d'accès à la fonction publique. Conseil constitutionnel. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-principes-d-egalite> (дата звернення: 07.04.2026).

32. Age Discrimination in Employment Act of 1967. URL: <https://www.eeoc.gov/statutes/age-discrimination-employment-act-1967> (дата звернення: 07.04.2026).

33. U.S. Code § 3307. Maximum age limit for original appointment. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3307> (дата звернення: 10.04.2026).

34. U.S. Office of Personnel Management. URL: <https://www.opm.gov/retirement-center/fers-information/types-of-retirement/#url=Law-Enforcement> (дата звернення: 11.04.2026).

35. Canadian Human Rights Act. Justice Laws. Government of Canada. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/> (дата звернення: 20.04.2026).

36. Canadian Charter of Rights and Freedoms, section 15. Government of Canada URL: <https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/rfc-dlc/ccrf-ccdl/> (дата звернення: 17.04.2026).

37. Supreme Court of Canada, Meiorin Test British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU, 1999. URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1724/index.do> (дата звернення: 16.04.2026).

38. Як повідомити про дискримінацію у Великій Британії. URL: <https://joint.kozak.cx.ua/ukraincyam/kudi-povidomiti-pro-diskriminaciyu-u-velikobritanii.html> (дата звернення: 07.04.2026).
39. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). General Act on Equal Treatment. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_agg/englisch_agg.html (дата звернення: 02.04.2026).
40. Federal Anti-Discrimination Agency (Antidiskriminierungsstelle des Bundes) URL: <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/homepage/homepage-node.html> (дата звернення: 30.03.2026).
41. Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). Federal Ministry of the Interior. URL: https://www.bmi.bund.de/EN/home/home_node.html (дата звернення: 29.03.2026).
42. Дискримінація у Німеччині: расизм і сексизм знову на підйомі. URL: <https://www.dw.com/uk/diskriminacia-u-nimeccini-rasizm-ta-seksizm-znovu-na-pidjomi/a-72783677> (дата звернення: 06.04.2026).
43. Федеральне антидискримінаційне відомство Німеччини. Велике опитування про дискримінацію. URL: <https://handbookgermany.de/uk/discrimination> (дата звернення: 04.04.2026).
44. Défenseur des droits. Lutte contre les discriminations dans la fonction publique. URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/lutte-contre-les-discriminations> (дата звернення: 06.04.2026).
45. OECD. Public Governance Reviews: France. Modernising Public Administration. Paris: OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/gov/france-public-governance-review.htm> (дата звернення: 12.04.2026).
46. European Commission. Positive action measures in the public sector. URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/anti-discrimination_en (дата звернення: 17.04.2026).
47. Canadian Human Rights Commission. Discrimination in employment and public service. URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/en> (дата звернення: 06.04.2026).

48. Public Service Commission of Canada. Merit-based appointments and non-discrimination. URL: <https://www.canada.ca/en/public-service-commission.html> (дата звернення: 06.04.2026).

49. Government of Canada. Employment Equity Act. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.401/> (дата звернення: 13.04.2026).

50. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC). Federal Sector Equal Employment Opportunity. URL: <https://www.eeoc.gov/federal-sector> (дата звернення: 06.04.2026).

51. Civil Rights Act of 1964 (Title VII). URL: <https://www.eeoc.gov/statutes/title-vii-civil-rights-act-1964> (дата звернення: 20.04.2026).

52. U.S. Government Accountability Office (GAO). Equal Employment Opportunity: Federal Agency Practices. URL: <https://www.gao.gov> (дата звернення: 09.04.2026).

53. Кульчицький І.М. Концептуалізація понять «модель» та «моделювання» у наукових дослідженнях. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка», «Інформаційні системи та мережі»*. 2015. Вип. 829. №2. С.273-284. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/12897/19kulchickiyimkonceptual.pdf> (дата звернення: 19.04.2026).

54. Словник.UA. Слово «модель». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B%D1%8C> (дата звернення: 19.04.2026).

ВИСНОВКИ

У ході підготовки дисертаційного дослідження зроблено такі **Висновки**.

1. Виокремлено три етапи розвитку генези наукової думки щодо запобігання та протидії дискримінації у державній службі: філософсько-правові основи та загальні принципи, етика державної служби та європейські стандарти, а також інституціоналізація та зосередження на механізмах. На цій основі обґрунтовано, що еволюція наукових підходів від загальнотеоретичних уявлень про справедливість і рівність перейшла до дослідження конкретних інституційних та процедурних механізмів запобігання дискримінації у сфері державної служби. Відмічено, що сучасний етап розвитку наукової думки потребує переходу від аналізу окремих норм і форм дискримінації – до цілісної теоретико-правової характеристики механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, який має включати нормативний, інституційний, процедурний та контрольно-наглядовий рівні.

2. Доведено, що дискримінація у державній службі є складним багатовимірним правовим явищем, яке поєднує соціальні, етичні та юридичні аспекти і має прояв у формах прямої, непрямої дискримінації, утиску та створення ворожого робочого середовища. Встановлено, що найбільш небезпечними для системи державної служби є латентні та непрямі форми дискримінації, які маскуються під формально нейтральні кадрові та управлінські процедури. Обґрунтовано необхідність розмежування дискримінації та допустимої диференціації на основі критеріїв легітимної мети, об'єктивності та пропорційності.

3. Виокремлено три групи правових наслідків застосування віку у службових правовідносинах: 1) вікові обмеження (вступ на службу, граничний вік перебування на службі); 2) вікові гарантії та соціальний захист (охорона материнства, захист осіб з дітьми та осіб з інвалідністю); 3) процедурні механізми індивідуалізації (продовження служби після 65 років, неповний робочий час, відрядження за згодою).

4. Встановлено, що ефективність механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі безпосередньо залежить не лише від формального закріплення принципів рівності та недискримінації, але і від їх інституційної та процедурної реалізації у діяльності органів державної влади. Обґрунтовано, що зазначені принципи мають міжгалузевий і системоутворюючий характер та впливають як на адміністративно-правовий статус державного службовця, так і на загальну ефективність функціонування державної служби.

5. Запропоновано розширене розуміння принципів рівності та недискримінації у державній службі як активних інструментів управління кадровими процесами, а не лише як декларативних заборон. На цій основі обґрунтовано доцільність імплементації у національну модель державної служби функціональних принципів, заснованих на практиці Ради Європи та Європейського Союзу, зокрема принципу позитивної дії, принципу інституційної неупередженості та принципу захисту осіб, які повідомляють про дискримінаційні прояви.

6. Обґрунтовано концептуальний підхід щодо розуміння механізму запобігання дискримінації у державній службі, який складається з чотирьох ключових блоків: 1) нормативного – системи законодавчих і підзаконних актів, що визначають заборони, гарантії та процедури запобігання дискримінації; 2) інституційного – кола суб'єктів, на яких держава покладає обов'язок виявляти, запобігати, припиняти дискримінацію та здійснювати контроль за дотриманням принципу рівності; 3) процедурного – сукупності адміністративних, дисциплінарних, судових та позасудових процедур, за допомогою яких забезпечується реалізація права особи на захист від дискримінації; 4) правозастосовного – юридичної відповідальності та конкретних процедур відновлення порушених прав.

7. Систематизовано міжнародні антидискримінаційні акти за: рівнем правового регулювання: універсальні (ООН); регіональні (Рада Європи, ЄС); 2) юридичною природою (силою): обов'язкові (конвенції, пакти);

рекомендаційні (директиви, резолюції, керівні принципи); 3) функціональним призначенням: акти запобігання дискримінації (політики рівності, позитивні дії, інституційні гарантії); акти протидії дискримінації (судовий захист, відповідальність, відновлення прав); 4) за сферою впливу на державну службу: доступ до служби; проходження служби; кар'єрне просування; дисциплінарна відповідальність; припинення служби. Проведення систематизації дозволило розмежувати стандарти запобігання і протидії дискримінації та визначити їх значення для правового регулювання державної служби.

8. Виокремлено багаторівневу структуру антидискримінаційного законодавства у сфері державної служби, до якої віднесено: 1) міжнародно-правові акти, що визначають фундаментальні стандарти рівності та недискримінації; 2) Конституцію України та загальне антидискримінаційне законодавство; 3) спеціальні закони, які регулюють проходження державної служби та встановлюють гарантії її недискримінаційності; 4) підзаконні нормативно-правові акти, що деталізують процедури конкурсного відбору, атестації, підвищення рівня професійної компетентності, оцінювання результатів службової діяльності тощо; 5) внутрішні акти органів державної влади, які конкретизують політики рівності, етичні стандарти та механізми попередження дискримінації.

9. Встановлено, що політика запобігання та протидії дискримінації має ґрунтуватися на комплексному підході, що охоплює ефективне нормативно-правове регулювання, розвиток правової культури, просвітницьку діяльність, а також впровадження інституційних механізмів моніторингу, звітності та оперативного реагування на дискримінаційні практики.

10. Виокремлено дві категорії суб'єктів механізму запобігання та протидії дискримінації у державній службі, до яких віднесено: 1. Суб'єктів, що формують нормативне підґрунтя та забезпечують реалізацію антидискримінаційного законодавства у державній службі, тобто, органи, які відіграють ключову роль у закріпленні на законодавчому та підзаконному рівнях принципів рівності та недискримінації, а також у формуванні цілісної політики держави щодо

запобігання та протидії дискримінації у державній службі. 2. Суб'єктів, що безпосередньо здійснюють захист осіб, які зазнали дискримінації, тобто, інституції, які наділені повноваженнями щодо розгляду скарг, звернень і заяв про факти дискримінації, включаючи тих, що мають місце у сфері державної служби, а їхня діяльність спрямована на відновлення порушених прав, притягнення винних осіб до відповідальності та формування практики ефективного правозастосування у справах про дискримінацію.

11. Встановлено, що особливістю реалізації юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації у державній службі є її комплексний, багаторівневий та міжгалузевий характер. Цивільна відповідальність забезпечує компенсацію та відновлення порушених прав, адміністративна – превентивний вплив та захист публічного порядку, дисциплінарна – підтримання стандартів належної службової поведінки, а кримінальна – реагування на найбільш небезпечні форми дискримінації. У свою чергу сукупність зазначених механізмів формує систему юридичних гарантій реалізації принципу рівності та недискримінації у сфері державної служби.

12. Виокремлено п'ять груп базових стандартів запобігання та протидії дискримінації у державній службі, до яких віднесено: «Універсальні акти загального характеру (ООН)», «Спеціалізовані універсальні конвенції (ООН)», «Міжнародні трудові стандарти», «Регіональні європейські стандарти», «М'яке право».

13. Встановлено, що відмітити, що міжнародні та європейські стандарти запобігання і протидії дискримінації у державній службі формують цілісну систему вимог, яка охоплює як матеріальні, так і процедурні аспекти державної служби, а їх ключовою особливістю є орієнтація не лише на формальну рівність, а й на усунення прихованих і системних форм дискримінації через забезпечення прозорих кадрових процедур, ефективного контролю та реальних механізмів захисту прав державних службовців.

14. Виокремлено модель міжнародних стандартів запобігання та протидії дискримінації у державній службі, яка ґрунтується на комплексній

систематизації міжнародно-правових актів за рівнем правового регулювання, юридичною природою, функціональним призначенням та сферою впливу на службові правовідносини, та запропоновано розглядати модель як науково обґрунтовану систему класифікації та взаємозв'язку міжнародно-правових норм і принципів, які визначають обов'язки держави щодо недопущення дискримінації, забезпечення рівності та захисту порушених прав у сфері державної служби, з урахуванням рівня правового регулювання, юридичної сили, функціонального призначення та специфіки проходження державної служби.

15. Запропоновано зміни до низки нормативно-правових актів та прийняття нових, зокрема:

1) до Закону України «Про державну службу»:

- доповнити ст. 4 «Принципи державної служби» положенням такого змісту: «Застосування вікових критеріїв у кадрових рішеннях допускається виключно за наявності легітимної мети, об'єктивного зв'язку з виконанням службових повноважень та з дотриманням принципу пропорційності.»;

- доповнити ст. 2 «Визначення термінів» положенням такого змісту: «Розумне пристосування – це необхідні та доцільні зміни й адаптації умов державної служби, що не створюють непропорційного чи надмірного тягара для державного органу та забезпечують особі з інвалідністю можливість реалізовувати службові права і обов'язки нарівні з іншими державними службовцями.»;

- закріпити положення, відповідно до якого «відмова у вжитті заходів розумного пристосування без належного обґрунтування визнається формою дискримінації у сфері державної служби».

- уточнити процедуру продовження перебування на державній службі після досягнення 65-річного віку, передбачивши: обов'язкову письмову мотивацію рішення суб'єкта призначення; визначення мінімальних критеріїв оцінки професійної придатності; можливість адміністративного та судового оскарження;

- доповнити повноваження служб управління персоналом обов'язком здійснювати антидискримінаційну оцінку кадрових рішень, пов'язаних із віковими обмеженнями, та фіксувати її результати у кадровій документації;

- уточнити доплат за наукові ступені або чіткого визначення допустимих меж диференціації;

- закріпити дискримінаційну поведінку, мову ворожнечі, упереджене ставлення або створення дискримінаційного середовища як окремі види дисциплінарних проступків у сфері державної служби.

- закріпити єдині базові стандарти контрактної форми служби, строків контрактів та підстав їх укладення і продовження для всіх державних службовців незалежно від органу служби.

2) до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»:

- доповнити ст. 1 «Визначення термінів» положенням такого змісту: «Допустима диференціація – це відмінне правове регулювання або різне ставлення до осіб, зумовлене характером відповідних правовідносин, яке має легітимну мету, ґрунтується на об'єктивних і розумних критеріях, є пропорційним та не порушує сутнісний зміст принципу рівності і недискримінації.»;

- доповнити ст. 1 «Визначення термінів» положенням такого змісту: «Вік – це біологічна та соціальна характеристика особи, що визначається кількістю прожитих років та не може бути підставою для обмеження прав чи встановлення переваг, якщо таке обмеження не має об'єктивного, правомірного та пропорційного обґрунтування, зумовленого характером відповідних правовідносин»;

- доповнити ст. 16 «Відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації» положенням про дисциплінарну відповідальність осіб, винних у порушенні антидискримінаційного законодавства.

3) розробити Типове положення щодо забезпечення принципів рівності та недискримінації у державній службі, який би визначав уніфіковані критерії застосування спеціальних процедур (поліграф, ротація тощо), механізми внутрішнього реагування на дискримінаційні прояви та гарантії захисту державних службовців.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Назарчук А.В. Суб'єкти механізму запобігання дискримінації у державній службі. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 398–402. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.60>. URL: https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/60.pdf.

2. Назарчук А.В. Змістовно-понятійна характеристика гендерної рівності у державній службі. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2024. № 83, Ч.2. С. 311–315. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.45>. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/07/47-1.pdf>.

3. Назарчук А.В. Характеристика механізму запобігання дискримінації у державній службі та його елементів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4, Ч.2. С. 284–289. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.46>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/08/48-1.pdf>.

4. Назарчук А.В. Гендерна рівність у державній службі: теоретико-правова характеристика. Розвиток та удосконалення сучасних напрямів трансформації суспільних відносин: колективна монографія. Харків: СГ НТМ «Новий курс». 2024. С. 70–83. DOI: 10.61718/mon. URL: <https://mega.nz/file/i6pETZhR#k6lq970MnhzPnEgxYJepfDAz0it0f3Wd18uyMfBvB0c>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Назарчук А.В. Щодо нормативного визначення поняття «дискримінація»: *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 19 травня 2023

p.). Одеса: «Юридика». 2023. С. 73–75. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/32c187ac-ae9b-4bd7-834e-e38643c7d947/content>.

6. Назарчук А.В. До питання сутнісно-понятійної характеристики гендерної рівності. *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 26 квітня 2024 р.). Одеса: Фенікс. 2024. С. 68-70. URL: <https://hdl.handle.net/11300/28121>.

7. Назарчук А.В. Щодо суб'єктів забезпечення рівності та протидії дискримінації у державній службі. *Європейські орієнтири розвитку України: нові виміри у воєнний час* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16 травня 2025 р.) : у 2 т. Одеса : Фенікс, 2025. Т. 1. С. 53-55. URL: <https://hdl.handle.net/11300/30769>.

8. Назарчук А. В. Щодо підходів до градації міжнародних антидискримінаційних актів. *Соціально-політична та правова система України в цифрову епоху: сучасні виклики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 22 квітня 2026 р.). Одеса : Фенікс, 2026. Т. 1. С. 47-49. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.32962>.

ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Основні результати дисертації доповідалися та обговорювалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, а також круглих столах, зокрема таких як:

1. Міжнародна науково-практична конференція «Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень» (м. Одеса, Україна, 19 травня 2023 р.). – дистанційна участь.

2. Міжнародна науково-практична конференція «Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів» (Одеса, 26 квітня 2024 р.). – дистанційна участь.

3. Міжнародна науково-практична конференція «Європейські орієнтири розвитку України: нові виміри у воєнний час» . (м. Одеса, 16 травня 2025 р.) – дистанційна участь.

4. Міжнародна науково-практична конференція «Соціально-політична та правова система України в цифрову епоху: сучасні виклики» (м. Одеса, 22 квітня 2026 р.) – дистанційна участь.

ДОДАТОК Б

АНАЛІТИЧНА ТАБЛИЦЯ
практики ЄСПЛ щодо недискримінації у публічній
(державній) службі

Справа ЄСПЛ	Фактичні обставини	Правова позиція Суду	Значення для механізму недискримінації у державній службі
Sidabras and Džiautas v. Lithuania (2004)	Колишнім працівникам КДБ було законодавчо заборонено обіймати широкий перелік посад у державному та приватному секторах без строкових обмежень та індивідуальної оцінки	ЄСПЛ визнав порушення ст. 14 Конвенції у поєднанні зі ст. 8. Загальна й автоматична заборона без індивідуальної оцінки є непрямою дискримінацією та непропорційним втручанням	Закріплює принцип: обмеження доступу до публічної служби допустимі лише за умов пропорційності, індивідуалізації та легітимної мети; забороняє колективну відповідальність у кадровій політиці
Vogt v. Germany (1995)	Державну службовицю звільнено через її політичну діяльність та членство в комуністичній партії	Суд визнав порушення ст. 10 Конвенції, зазначивши, що вимога лояльності держслужбовця не може призводити до автоматичних санкцій без оцінки реальної загрози	Встановлює баланс між політичною нейтральністю держслужби та основоположними правами; важливо для запобігання дискримінації за переконаннями
Oleksandr Volkov v. Ukraine (2013)	Суддю Верховного Суду України звільнено з посади з істотними процедурними порушеннями та політичним впливом	ЄСПЛ встановив порушення ст. 6, 8 Конвенції, наголосивши на відсутності незалежності органів, що ухвалювали рішення, та дискреційному характері дисциплінарних процедур	Формує стандарт процедурної недискримінації: дисциплінарні процедури у публічній службі мають бути прозорими, неупередженими та захищеними від політичного впливу

ДОДАТОК В

КЛАСИФІКАЦІЯ
міжнародних антидискримінаційних актів у контексті
запобігання та протидії дискримінації у публічній (державній) службі

Критерій класифікації	Група міжнародних актів	Основні акти	Функціональне спрямування	Значення для державної служби
За рівнем регулювання	Універсальні (ООН)	Загальна декларація прав людини, МПГПП (ст. 2, 26)	Формування загального принципу рівності та недискримінації	Закладають базовий стандарт рівного доступу до публічної служби
	Спеціалізовані універсальні	CERD; CEDAW	Запобігання та усунення дискримінації за окремими ознаками	Впливають на кадрову політику, гендерну рівність, недопущення расової дискримінації
За сферою регулювання	Трудові (МОП)	Конвенція МОП № 111	Формування національної політики рівності у сфері праці	Безпосередньо застосовуються до державної служби як виду професійної діяльності
За регіональним рівнем	Європейські (Рада Європи)	ЄКПЛ (ст. 14); Протокол № 12; Європейська соціальна хартія	Судовий захист і відновлення порушених прав	Визначають стандарти допустимих обмежень у державній службі
За юридичною природою	Обов'язкові (hard law)	Конвенції, пакти	Юридична відповідальність держави	Забезпечують можливість індивідуального захисту прав державних службовців
	Рекомендаційні (soft law)	Директива 2000/78/ЄС; рекомендації РЄ	Превентивне регулювання, управлінські стандарти	Орієнтири для реформування кадрових процедур і антикорупційних політик
За функціональним призначенням	Акти запобігання	Декларації, директиви, рекомендації	Усунення умов дискримінації	Формування інклюзивної моделі публічної служби
	Акти протидії	ЄКПЛ та практика ЄСПЛ	Захист і відновлення порушених прав	Судовий контроль за дискримінаційними рішеннями у держслужбі

ДОДАТОК Г

УЗАГАЛЬНЮВАЛЬНА ТАБЛИЦЯ форм дискримінації у державній службі*

Форма дискримінації	Коротка характеристика	Типові прояви у державній службі
Пряма дискримінація	Менш сприятливе ставлення до особи порівняно з іншими за захищеною ознакою	Відмова у прийнятті на службу або просуванні по службі через вік, стать, інвалідність, політичні переконання
Непряма дискримінація	Формально нейтральні норми або практики, що фактично створюють нерівні умови	Надмірні кваліфікаційні вимоги, жорсткі КРІ без адаптації, ненормований робочий час
Підбурювання до дискримінації	Вказівки або заклики до вчинення дискримінаційних дій	Усні або письмові розпорядження керівництва щодо обмеження доступу до посад чи повноважень
Пособництво до дискримінації	Свідоме сприяння дискримінаційним практикам	Формальне погодження або прикриття дискримінаційних кадрових рішень
Переслідування	Небажана поведінка, що принижує гідність або створює ворожу атмосферу	Систематичні принизливі зауваження, ізоляція у колективі, психологічний тиск
Утиск (харасмент)	Психологічний або інший тиск, пов'язаний із захищеною ознакою	Зловживання владними повноваженнями, приниження під час виконання службових обов'язків
Інструкція до дискримінації	Надання розпоряджень дискримінаційного характеру	Неофіційні вказівки не залучати окремих осіб до конкурсів, проєктів, навчання
Створення ворожого або принизливого робочого середовища	Системна сукупність дій, що формує атмосферу страху або маргіналізації	Толерування мобінгу, відсутність реагування на скарги, дискримінаційна організаційна культура

***Примітка:** таблиця демонструє, що у державній службі дискримінація часто має системний та латентний характер і пов'язана не лише з окремими діями.