

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.46>

ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ТА ЙОГО ЕЛЕМЕНТІВ

Назарчук А.В.,

*асистент кафедри адміністративного і фінансового права,
Національний університет «Одеська юридична академія»*

ORCID: 0000-0002-8679-7115

Назарчук А.В. Характеристика механізму запобігання дискримінації у державній службі та його елементів.

У статті здійснено комплексний аналіз механізму запобігання дискримінації у державній службі з урахуванням сучасних викликів, актуальних європейських інтеграційних орієнтирів України та необхідності реалізації демократичних цінностей у публічному управлінні. Встановлено, що проблематика дискримінації в державному секторі залишається постійною, соціально чутливою та потребує системного перегляду й удосконалення існуючих механізмів реагування. Особливої актуальності дане питання набуває в умовах постійно існуючих викликів з якими стикається система державної служби, де рівність прав та недискримінація мають стати базовими принципами кадрової політики.

У межах дослідження проаналізовано відкриті статистичні дані щодо виявлених проявів дискримінації стосовно державних службовців, зокрема за ознаками зовнішності, сімейного стану, статі, сексуальної орієнтації тощо. Виявлено, що вербальні прояви дискримінації залишаються найбільш поширеними, тоді як фізичні або явно сексуалізовані дії – менш частими, але соціально небезпечними. Також проведено огляд теоретичних підходів українських науковців до тлумачення механізмів протидії дискримінації, що дозволило виокремити та охарактеризувати чотири ключові структурні елементи механізму запобігання дискримінації у державній службі.

До таких елементів віднесено: 1) нормативно-правову базу, що включає міжнародні стандарти та національне законодавство як основу для регулювання та заборони дискримінаційних практик; 2) суб'єктів механізму, уповноважених реалізовувати відповідні функції (державні органи, Уповноважений з прав людини, суди тощо), які забезпечують правозахисну та відновну функцію механізму; 3) освітні та просвітницькі заходи, як превентивний інструмент формування толерантного, інклюзивного службового середовища; 4) моніторинг та оцінювання, що забезпечують постійний контроль, зворотний зв'язок і можливість удосконалення політик рівності. Запропонований підхід дозволяє розглядати механізм запобігання дискримінації як комплексну систему, здатну не лише виявляти й усувати порушення, але й діяти превентивно та формувати довготривалу інституційну спроможність державної служби до впровадження цінностей прав людини, соціальної справедливості, правової рівності.

Ключові слова: основоположні права і свободи, рівність, державна служба, запобігання дискримінації, механізм запобігання дискримінації, елементи механізму запобігання дискримінації.

Nazarchuk A.V. Characteristics of the mechanism for preventing discrimination in the civil service and its elements.

The article provides a comprehensive analysis of the mechanism for preventing discrimination in the civil service, taking into account modern challenges, current European integration guidelines for Ukraine and the need to implement democratic values in public administration. The issue of discrimination in the public sector remains constant, socially sensitive and requires a systematic review and improvement of existing response mechanisms. This issue is particularly relevant in the context of constantly existing challenges faced by the civil service system, where equality of rights and non-discrimination should become the basic principles of personnel policy.

The study analyzed open statistical data on the identified manifestations of discrimination against civil servants, in particular on the grounds of appearance, marital status, gender, sexual orientation, etc. It was found that verbal manifestations of discrimination remain the most common, while physical or clearly sexualized actions are less frequent, but socially dangerous. A review of theoretical approaches of Ukrainian scholars to the interpretation of mechanisms for combating discrimination was also conducted, which allowed us to identify and characterize four key structural elements of the mechanism for preventing discrimination in the civil service.

Such elements include: 1) the regulatory and legal framework, which includes international standards and national legislation as the basis for regulating and prohibiting discriminatory practices;

2) the subjects of the mechanism authorized to implement the relevant functions (state bodies, the Commissioner for Human Rights, courts, etc.), which ensure the human rights protection and restorative function of the mechanism; 3) educational and awareness-raising activities as a preventive tool for the formation of a tolerant, inclusive service environment; 4) monitoring and evaluation, which provide constant control, feedback and the possibility of improving equality policies.

The proposed approach allows us to consider the mechanism for preventing discrimination as a comprehensive system capable not only of identifying and eliminating violations, but also of acting preventively and forming the long-term institutional capacity of the civil service to implement the values of human rights, social justice, and legal equality.

Key words: fundamental rights and freedoms, equality, civil service, prevention of discrimination, mechanism for preventing discrimination, elements of the mechanism for preventing discrimination.

Постановка проблеми. Заборона дискримінації на державній службі є критично важливою складовою забезпечення справедливості, рівності та ефективного функціонування державного апарату. У сучасному демократичному суспільстві державна служба виконує ключову роль у реалізації політик, наданні публічних послуг та гарантуванні прав громадян, тому питання недискримінації має принципове значення. Відсутність дискримінації у цій сфері не лише забезпечує рівне ставлення до працівників незалежно від раси, статі, віку, релігії, сексуальної орієнтації, інвалідності чи інших ознак, але й підвищує довіру громадськості до державних інституцій, формує позитивний імідж служби та сприяє підвищенню її ефективності.

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.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу механізму запобігання дискримінації у державній службі України, через призму дослідження теоретичних підходів українських науковців до тлумачення механізмів протидії дискримінації та опрацювання відкритих статистичних даних щодо виявлених проявів дискримінації стосовно державних службовців, зокрема за ознаками зовнішності, сімейного стану, статі, сексуальної орієнтації тощо.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження питань, пов'язаних із дискримінацією та її запобіганням, в тому числі і у державній службі здійснюється тривалий час рядом вітчизняних вчених, таких як І. Гоян, Л. Жданкіною, Т. Марценюк, Л. Лабенською, Д. Трескіним, І.В. Яковець та іншими. Проте, подальший розвиток та трансформаційні зміни інституту дискримінації у державній службі, поява нових статистичних та аналітичних досліджень потребують постійної наукової оцінки, що актуалізує необхідність даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Результати опитування працівників Державної служби статистики свідчать про наявність системної проблеми проявів дискримінації за ознакою статі у державному секторі, зокрема в апаратах центральних органів виконавчої влади. В опитуванні взяли участь 2116 працівників, серед яких жінок було 1962 особи та 154 чоловіка. Відповідно до отриманих статистичних даних, найпоширенішими формами дискримінаційних практик виявилися коментарі стосовно зовнішності (10,7%) та приватного життя або сімейного статусу (9,5%). Дані прояви мають здебільшого вербальний характер, однак їх систематичність та поширеність свідчать про недостатнє дотримання принципів гендерної рівності у службових стосунках. Крім того, респонденти повідомляли про такі форми дискримінації, як економічний тиск (зменшення премії – 2,6%), навантаження додатковими завданнями без обґрунтування (2,2%), використання непристойних жестів або висловлювань (2,1%).

Серед менш поширених, але все ж наявних проявів дискримінації – жарти сексуального характеру (1,9%), приниження або знецінення через стать (1,8%), ігнорування точки зору через гендерну приналежність (1,8%). Також були зафіксовані випадки небажаних фізичних контактів (1,4%), коментарів щодо сексуального життя (1,2%), а також серйозні, хоч і рідкісні інциденти – пропозиції сексуальних стосунків (0,2%), дотики до інтимних місць (0,2%), електронна кореспонденція сексуального характеру (0,1%)[1, с. 22].

Загальна картина демонструє широкий спектр проявів дискримінації – від буденних принизливих коментарів до небезпечних форм насильства, що, навіть у незначних відсотках, становлять

серйозну загрозу безпеці та гідності державних службовців. Переважна частина з них є вербальними або психологічними, що ускладнює їхнє документування, однак вони не менш шкідливі в контексті підтримки престижу державної служби.

В свою чергу, тривожним є той факт, що 0% жінок, які зазнали таких форм дискримінації, не зверталися за допомогою, що може свідчити про недовіру до механізмів захисту прав, відсутність належних процедур реагування або об'єктивні побоювання зазнати репресій у відповідь на скарги [1, с. 23].

Таким чином, наявність таких випадків підтверджує актуальність і нагальну потребу визначенні та запровадженні ефективного реально діючого механізму запобігання дискримінації у державній службі, що передбачає комплекс взаємопов'язаних елементів.

Так, з огляду на сучасні підходи до правового регулювання та захисту прав людини, механізм запобігання дискримінації в державній службі слід розглядати як цілісну, функціонально завершену систему, що забезпечує реалізацію принципів рівності та недопущення дискримінаційних практик у публічному управлінні. В цьому контексті надзвичайно важливим є підхід Н. Єршової, яка 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 [2, с. 181]. Відтак, на нашу думку, 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, управлінську культуру та кадрову політику.

Важливо, щоб даний механізм охоплював усі три 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 – 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. Петришина, 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 площині державної служби це передбачає не лише наявність нормативно-правової бази з питань недискримінації, а й створення практичних інструментів реалізації політики рівних прав – 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].

Таким чином, на нашу думку, ефективний механізм запобігання дискримінації в державній службі має бути багаторівневим, системним і орієнтованим на результат, а саме зміну службових відносин у напрямі дотримання принципів рівності, недопущення дискримінаційних практик та формування безпечного, правового та інклюзивного службового середовища.

Першим ключовим елементом є **нормативно-правове забезпечення**, яке охоплює міжнародні стандарти, національне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти, а також внутрішньо-організаційні регламенти, що закріплюють принципи рівності, недискримінації, забезпечення гендерного балансу та поваги до людської гідності. Міжнародні акти, що забороняють дискримінацію, включають Загальну декларацію прав людини [5], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [6], Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [7], Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [8], та Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод з відповідними протоколами [9], тобто акти, що закріплюють заборону дискримінації за різними ознаками, такими як раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політичні або інші переконання, національне чи соціальне походження, майновий стан, народження або інші обставини, та є загально визнаними у світовій спільності. На національному рівні антидискримінаційне право в Україні почало формуватися як цілісний правовий інститут із початку ХХІ століття, реагуючи на зростаючі потреби суспільства щодо забезпечення рівності та недопущення дискримінаційних практик у різних сферах суспільного життя. Вагомим етапом у цьому процесі стало ухвалення в 2005 році 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 [10].

Подальший розвиток правового регулювання антидискримінаційних норм тісно пов'язаний з імплементацією міжнародних стандартів, зокрема Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, ра-

тифікованої Україною у 2009 році, 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 [11].

Ключовою віхою у формуванні національної системи антидискримінаційного права стало прийняття у 2012 році Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який уперше системно визначив поняття дискримінації як порушення принципу рівності у правах та свободах людини за будь-якими ознаками, запровадив класифікацію форм дискримінаційної поведінки (пряма, непряма, утиск, підбурювання до дискримінації тощо), а також встановив юридичні обов'язки для державних органів, юридичних і фізичних осіб у сфері запобігання та протидії дискримінації [12].

Антидискримінаційне законодавство України також має галузеву диференціацію. Так, Закон України «Про державну службу» серед принципів діяльності державних службовців визначає заборону дискримінації, що стосується як доступу до державної служби, так і умов її проходження [13], в тому числі на засадах заборони проявів будь-яких форм дискримінації. Аналогічно, Закон України «Про адміністративні послуги» встановлює принципи рівності, неупередженості та справедливості як базові в наданні державних сервісів [14].

Узагальнюючи, можна стверджувати, що в Україні нормативно-правова система антидискримінаційного регулювання знаходиться на стадії розвитку, в основі якої лежать конституційні гарантії рівності прав і свобод, закріплені в статті 24 Конституції України [15]. У свою чергу, профільні закони та акти галузевого законодавства утворюють розгалужену правову архітектуру, що формально регулюють правові засади для захисту вразливих груп, 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 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 працівників органів державної влади, місцевого самоврядування задля належного їх дотримання, запобігання дискримінаційним проявам та розуміння належного реагування на дискримінаційні прояви щодо себе.

Так, наявність нормативної бази як першого елемента механізму потребує обов'язкової наявності дієвих суб'єктів, здатних забезпечити імплементацію норм, а також ефективне захисне реагування – як в адміністративному порядку (через подання скарг, звернень, проведення службових розслідувань), так і в судовому (шляхом оскарження дискримінаційних дій чи бездіяльності посадових осіб). Роль суб'єктів у цьому механізмі полягає не лише у формальному виконанні функцій, а в активному моніторингу, профілактиці, фіксації порушень та відновленні порушених прав державних службовців.

Під суб'єктами запобігання дискримінації в державній службі необхідно розуміти уповноважені державні інституції, які відповідно до закону реалізують функції із забезпечення принципу рівності, здійснюють профілактику, виявлення, припинення та реагування на випадки дискримінації, а також забезпечують поновлення порушених прав осіб-державних службовців, що зазнали дискримінаційних проявів. Такими суб'єктами запобігання дискримінації, наприклад, можуть виступати сам державний орган, зокрема в особі його керівника, який несе відповідальність за створення рівних умов праці та реагування на випадки порушень; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює незалежний парламентський контроль за дотриманням прав і свобод, зокрема у сфері державної служби; а також суди, що забезпечують захист порушених прав у межах судового провадження, ухвалюючи обов'язкові до виконання рішення щодо фактів дискримінації.

Важливими структурними елементом механізму запобігання дискримінації на державній службі можуть бути освітні та просвітницькі заходи, які мають бути спрямовані на формування стійких цінностей та професійної етики державного службовця шляхом цілеспрямованого підвищення обізнаності з питань прав людини, гендерної рівності, культурної чутливості та запобігання дискримінаційним практикам. Системне запровадження і проходження навчальних програм, тренінгів і спеціалізованих курсів надасть змогу засвоїти законодавчі вимоги й адаптувати практику службової поведінки до високих стандартів демократичного врядування. Крім того, важливим інструментом впливу на внутрішню культуру державних інституцій можуть бути інформаційні кампанії, що мають

популяризувати принципи толерантності, поваги до різноманіття та недопущення дискримінації через візуальні, електронні та друковані матеріали, що розповсюджуються в державних органах.

Четвертим сутнісним елементом, який потенційно може підвищити рівень ефективності механізму запобігання дискримінації на державній службі – це моніторинг та оцінювання, як елемент контролю за дискримінаційними проявами, які забезпечать інституційну рефлексивність і дозволяють виявляти слабкі місця в реалізації політики недискримінації. Зокрема, проведення регулярних соціологічних опитувань працівників дасть змогу оцінити рівень їхньої задоволеності умовами служби, виявити наявність дискримінаційних практик, в тому числі пов'язаних із гендерною нерівністю, мобінгом, упередженістю в кадрових рішеннях тощо. Важливу роль у цьому відіграє збір і аналіз статистичних даних щодо виявлених випадків дискримінації, характеру реагування на них, а також ефективності вжитих організаційних чи дисциплінарних заходів. Систематизація та узагальнення даної інформації надасть можливість не лише оцінити ефективність реалізації антидискримінаційної політики на конкретному етапі, але й скоригувати управлінські стратегії на основі об'єктивних даних.

Висновки. Механізм запобігання дискримінації на державній службі має бути цілісною, структурованою системою, яка функціонує завдяки взаємодії низки наступних взаємопов'язаних елементів. Першим таким елементом є нормативно-правова база, що формує правове підґрунтя для забезпечення принципу рівності та недискримінації. Законодавчі акти, міжнародні зобов'язання України, спеціальні й галузеві нормативні документи визначають форми дискримінації, закріплюють відповідальність за її прояви та регламентують порядок захисту порушених прав.

Другим елементом виступають суб'єкти запобігання дискримінації, до яких належать органи публічної влади (зокрема самі державні органи в особі керівників), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, суди. Дані суб'єкти реалізують закріплені правові норми на практиці – як через превентивну діяльність, так і шляхом захисту прав державного службовця у разі виявлення фактів дискримінації, зокрема в адміністративному чи судовому порядку.

Третім важливим елементом механізму є освітні та просвітницькі заходи, які виконують превентивну функцію. Навчання з прав людини, гендерної рівності, етики та недискримінації сприяє формуванню культури правової обізнаності в органах державної влади та знижує ризики виникнення дискримінаційних практик. Тобто, освіта виступає інструментом змін службової поведінки, формуючи чутливість до питань рівності та поваги до людської гідності.

Завершальним елементом, який має забезпечувати зворотний зв'язок і контроль за функціонуванням механізму запобігання дискримінації, є моніторинг та оцінювання. Завдяки систематичному проведенню опитувань працівників, збору і аналізу статистичних даних щодо виявлених випадків дискримінації щодо державних службовців та ефективності заходів реагування дозволяє не лише виявити проблемні аспекти пов'язані з дискримінацією, а й оцінити ефективність реалізації політик недискримінації та в разі необхідності – вдосконалити механізми реагування.

Таким чином, вказані елементи утворюють єдиний логічний механізм, у якому нормативна база закладає основу для правового реагування; суб'єкти забезпечують реалізацію й захист прав; освітні заходи формують превентивне середовище; а моніторинг виконує функцію контролю, оцінки та коригування системи запобігання дискримінації щодо державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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.
2. Єшова Н.Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19-20. С. 179–185.
3. Рабинович П.М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект). *Український часопис прав людини*. 1995. № 2. С. 16–23.
4. Загальна теорія держави та права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків: Право, 2011. 584 с.
5. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966 № 995_043. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
7. 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.

8. 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.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
10. Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>.
11. 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>.
12. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 1263-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.
13. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
14. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.