

5. Про утворення територіального органу Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2015-%D0%BF>.
6. Кіберполіція – ваш захист у віртуальному просторі і не лише. URL: <https://www.facebook.com/arsen.avakov.1/posts/916452195111554>.
7. Артеменко О.В., Бідонько Р.В. Кіберполіція України. Організація діяльності та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. № 1. Ч. 2. 2017. С. 116–119.
8. Офіційний сайт кіберполіції України. URL: <https://cyberpolice.gov.ua/>.
9. Ситуаційний центр забезпечення кібербезпеки СБУ. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/330>.
10. Удосконалення законодавства щодо протидії загрозам національній безпеці в інформаційній сфері необхідне для блокування російських кібератак. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/5025#.fovsCOAZ.dpbs><https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/5025#.fovsCOAZ.dpbs>.
11. Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/133/2017>.
12. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Ст. 2796.
13. Про затвердження Положення про організацію заходів із забезпечення інформаційної безпеки в банківській системі України : Постанова Правління Національного банку України від 28.09.2017 р. № 95. *Офіційний вісник України*. 2017. № 84. Ст. 2575.

**ГАЛАЙ В. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри міжнародного  
публічного права  
(Київський національний торговельно-  
економічний університет)

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-2-4>

## ЗМІСТОВІ ЕЛЕМЕНТИ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

У статті проаналізовано положення як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-правових актів та доктринальні підходи щодо змісту принципу рівності на публічній службі.

Автором з'ясовано, що, виходячи із класичних підходів теорії права, рівність включає в себе рівність перед законом та заборону дискримінації і є елементом законності як складника принципу верховенства права. Проте правова категорія рівності є ширшою за наведену теорію і заслуговує окремого розгляду та дослідження.

Прослідковано, що у правовій доктрині зміст принципу рівності не має єдиного тлумачення та залишається предметом наукових дискусій, відповідно, дослідженню змісту принципу рівності на публічній службі присвячено мало уваги.



Проведений аналіз дав автору підстави стверджувати, що можна виділити чотири основні прояви принципу рівності та відповідно до них змістовні елементи принципу рівності.

Перший – це рівність як елемент верховенства права: рівність у гідності і правах.

Другий – рівність як рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод (дотримання нормативно-правових приписів; рівний захист за законом (дотримання презумпції не винуватості)); гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості.

Третій – рівність як заборона дискримінації: заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або інших ознак).

Четвертий – рівність як рівність перед судом.

Зроблено висновок, що рівний доступ до публічної служби є елементом рівності перед законом. Водночас низка винятків, пов'язаних із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо для вступу на державну службу є об'єктивними вимогами для належної реалізації функцій публічної служби. При цьому для усіх кандидатів на державну службу такі вимоги є рівними.

**Ключові слова:** зміст, елементи, принцип, рівність, публічна служба, правова доктрина.

The article analyzes the provisions of both international and domestic regulations and doctrinal approaches to the content of the principle of equality in public service.

The author has found that, based on classical approaches to the theory of law, equality includes equality before the law and the prohibition of discrimination, and is an element of legality as an integral part of the rule of law. However, the legal category of equality is broader than the above theory and deserves separate consideration and research.

It has been observed that the content of the principle of equality is not uniformly interpreted in the legal doctrine and remains the subject of scientific debate.

The analysis made it possible to state that there are four main manifestations of the principle of equality and, accordingly, the substantive elements of the principle of equality.

The first is equality as an element of the rule of law: equality in dignity and rights.

The second is equality as equality before the law: equality of constitutional rights and freedoms (observance of normative legal provisions; equal protection under the law (observance of the presumption of innocence); gender equality; equal access to public service; equal opportunities.

Third – equality as a prohibition of discrimination: prohibition of discrimination (there can be no privileges or restrictions on the grounds of race, sex, language, religion, color, political and other beliefs, ethnic and social origin, property status, place of residence, or other grounds) .

The fourth is equality as equality before the court.

It is concluded that equal access to public service is an element of equality before the law. At the same time, a number of exceptions related to the presence of Ukrainian citizenship, the need to speak the state language, attaining a certain age, etc. for entering civil service are objective requirements for the proper performance of public service functions. However, for all civil service candidates, such requirements are equal.

**Key words:** content, elements, principle, equality, public service, legal doctrine.



**Вступ.** З огляду на класичні підходи теорії права, рівність включає в себе рівність перед законом та заборону дискримінації і є елементом законності як складника принципу верховенства права.

Проте правова категорія рівності є ширшою за наведену теорію і заслуговує окремого розгляду та дослідження. Для цього необхідно, на нашу думку, проаналізувати положення як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-правових актів, а також приділити увагу доктринальним підходам щодо змісту принципу рівності.

Зазначену вище проблематику визначення та змісту принципу рівності досліджували такі вчені, як С. Головатий, В. Городовенко, Л. Курочка, К. Руссу, В. Туляков та інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення та характеристика основних змістовних елементів принципу рівності на публічній службі, з урахуванням положень як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-правових актів та доктринальних підходів щодо сутності принципу рівності.

**Результати дослідження.** Щоб з'ясувати зміст принципу рівності на публічній службі та його змістовні елементи, розглянемо, як він потрактований у положеннях чинного законодавства.

Варто зазначити, що на кшталт принципу верховенства права можна вести мову про трирівневе унормування принципу рівності в системі українського права [1].

Так, цей принцип відображено: в міжнародних договорах (наприклад, у Статуті Організації Об'єднаних Націй [2] (далі – ООН)) зазначено, що з-поміж цілей ООН такі, як розвиток дружніх відносин між націями на основі поваги до принципу рівноправ'я; розвиток поваги до прав людини та основних свобод для всіх без різниці щодо раси, статі, мови чи релігії (ст. 1). У ст. 2 цього документа вказано, що для досягнення зазначених цілей Організація та її Члени діють відповідно до низки принципів, першим з яких визначено принцип суверенної рівності усіх її Членів (ст. 2). Із зазначених положень принцип рівноправ'я для націй, на нашу думку, передбачає рівність прав, однаковий їх обсяг. При цьому відсутність різниці щодо раси, статі, мови чи релігії відповідних осіб є складниками не дискримінації, яка, власне, є елементом принципу рівності.

У Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод вказано: «Держави-члени Ради Європи, які підписали цей Протокол, беручи до уваги основоположний принцип, відповідно до якого всі особи є рівними перед законом і мають право на рівний захист за законом; будучи сповненими рішучості вжити подальших заходів для сприяння рівності всіх осіб шляхом колективного застосування загальної заборони дискримінації <...>; знову підтверджуючи, що принцип недискримінації не стоїть на заваді Державам-учасницям вживати заходів для сприяння повній та реальній рівності, якщо ці заходи є об'єктивно й обґрунтовано виправданими» [3, с. 50].

З означеного вище положення є очевидним, що принцип рівності включає такі змістовні елементи, як рівність перед законом (дотримання нормативно-правових приписів, пам'ятаємо загальновідому норму, що «незнання закону не звільняє від відповідальності»), рівний захист за законом (презумпція не винуватості), заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови чи релігії).

Також принцип рівності відображено на конституційному рівні та в низці звичайних законів, що їх ухвалює український парламент, коли діє як державний орган законодавчої влади [1].

Розглянемо ці рівні детальніше. Так, в Основному Законі нашої держави – Конституції України [4] прямого визначення поняття «принцип рівності» чи «рівність» немає, проте воно використовується в низці положень, наприклад:

1) серед загальних засад, які окреслено в розділі I Конституції України визначено, що усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13);

2) серед прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, які зазначено в розділі II Конституції України, вказано, що усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах (ст. 21), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом,



рівність прав жінки і чоловіка забезпечується (ст. 24); усі професійні спілки мають рівні права, усі об'єднання громадян рівні перед законом (ст. 36), громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38), держава гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності (ст. 43) тощо.

У розділі III, що має назву «Вибори. Референдум», визначено, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі, зокрема, рівного виборчого права (ст. 71). Така ж норма є стосовно виборів народних депутатів до Верховної Ради України (ст. 76), Президента України (ст. 103), депутатів сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови (ст. 141) тощо.

Серед основних засад судочинства, що визначені у розділі VIII Правосуддя, визначено рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 129).

Таким чином, згідно із Конституцією України, на нашу думку, принцип рівності включає такі змістовні характеристики: рівність перед законом; рівність у гідності і правах; конституційних прав і свобод; гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості; рівність перед судом.

Щодо безпосереднього визначення змісту «принцип рівності» чи «рівність» на рівні законів України, то на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, у розділі «Термінологія законодавства», визначення такого терміна немає [5].

У Кодексі адміністративного судочинства України [6], з-поміж основних принципів адміністративного судочинства, після верховенства права визначено «рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом» (п. 2 ч. 3 ст. 2).

Тлумаченню цього принципу присвячена ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, яка включає два положення:

- 1) усі учасники судового процесу є рівними перед законом і судом;
- 2) не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Варто зазначити й те, що відповідно до п. 7 ч. 3 ст. 2 цього Кодексу, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації.

Таким чином, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [6] рівність включає:

- 1) рівність перед законом; рівність перед судом;
- 2) недискримінацію – відсутність привілеїв чи обмежень за ознаками.

Значимо, що у цьому Законі таких ознак перераховано значно більше, ніж у попередніх актах, – раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, етнічне та соціальне походження, майновий стан, місце проживання, мовні або інші ознаки. Водночас наявність уточнення «або іншими ознаками» дає змогу припустити, що це далеко не повний перелік.

Принагідно зазначимо, що ч. 2 ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України [6] встановлено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

Цікавою стосовно зазначеного видається думка голови Апеляційного суду Запорізької області В. Городовенка, який зазначає, що, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, фактично загальним є правило, що тягар доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача. Тому автор вважає, що принцип рівності у таких випадках не застосовується, що зумовлено завданнями цього виду судочинства, яке полягає у підвищеному режимі захисту громадянина, який оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень [7, с. 181].



У ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [8] принцип рівності серед визначених принципів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади прямо не зазначено. Так, у ч. 1 ст. 2 вказано, що «діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності». Тобто у цьому положенні принцип рівності ймовірно охоплюється принципом законності чи верховенства права.

У Законі України «Про державну службу» [9] зазначено, що цей Закон визначає «порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях».

Серед принципів державної служби зазначено «забезпечення рівного доступу до державної служби», який потрактовано законодавцем 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 випадку деталізовано такий елемент принципу рівності, як рівність доступу до публічної служби.

Серед принципів діяльності поліції, що визначених у розділі II Закону України «Про Національну поліцію» [10], принцип рівності прямо не наведений, проте, відповідно до ч. 5 ст. 7 цього Закону, «в діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками». Тобто застосовано виключно елемент недискримінації.

Серед основних принципів здійснення місцевого самоврядування (ст. 4), відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [11], принцип рівності не наведений. Проте у ст. 3 цього Закону визначено право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, при цьому у ч. 2 цієї статті зазначено, що будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Тобто знову ж таки наведено лише один із змістовних елементів принципу рівності – відсутність дискримінації.

Загалом за результатами опрацювання наведених вище нормативно-правових актів можемо визначити такі основні прояви принципу рівності та відповідно до них об'єднати наведені вище змістовні елементи принципу рівності:

- 1) рівність як елемент верховенства права: рівність у гідності і правах;
- 2) рівність як рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод (дотримання нормативно-правових приписів, пам'ятаємо загальновідому норму, що «незнання закону не звільняє від відповідальності»); рівний захист за законом (дотримання презумпції не винуватості); гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості;
- 3) рівність як заборона дискримінації: заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками);
- 4) рівність як рівність перед судом.

Також у контексті нашої роботи варто зазначити, що рівний доступ до публічної служби є елементом рівності перед законом. Він закріплений у ст. 38 Конституції України [4], в якій передбачено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Цей принцип передбачає, що мають забезпечуватись рівні можливості та однаковий порядок дотримання процедур для всіх кандидатів під час проведення конкурсу, просування по службі, оплати праці тощо. Проте, як слушно зазначає дослідниця Л. Курочка, з цього правила є низка винятків, пов'я-





заних із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо [12, с. 69].

Професор В.О. Туляков звертає увагу на те, що норми, які піддають особливій (порівняно зі звичайними особами) правовій охороні представників органів публічної служби, співробітників правоохоронних органів, осіб, які здійснюють правосуддя тощо, порушують принцип рівності, у зв'язку з чим наполягає на їх деформалізації [13, с. 71; 14, с. 223].

Такі обмеження зумовлені специфікою виконуваних публічними службовцями завдань, функцій держави та службових повноважень для забезпечення високого морального обличчя державного службовця та свободи його діяльності в межах службових повноважень [12, с. 69]. Тому, на нашу думку, такі нерівності є вкрай необхідними для належної реалізації функцій публічної служби. При цьому для усіх кандидатів на державну службу такі вимоги є рівними.

**Висновки.** У правовій доктрині зміст принципу рівності не має єдиного тлумачення та й нині залишається предметом наукових дискусій. При цьому дослідженню змісту принципу рівності на публічній службі присвячено мало уваги.

Рівний доступ до публічної служби є елементом рівності перед законом. Водночас винятки, пов'язані із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо для вступу на державну службу, є об'єктивними вимогами для належної реалізації функцій публічної служби. При цьому для усіх кандидатів на державну службу такі вимоги є рівними.

Визначено такі основні прояви принципу рівності та відповідно до них об'єднано змістовні елементи принципу рівності:

- 1) рівність як елемент верховенства права: рівність у гідності і правах;
- 2) рівність як рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод (дотримання нормативно-правових приписів, пам'ятаємо загальновідому норму, що «незнання закону не звільняє від відповідальності»); рівний захист за законом (дотримання презумпції невинуватості); гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості;
- 3) рівність як заборона дискримінації: заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками).
- 4) рівність як рівність перед судом.

#### Список використаних джерел:

1. Головатий С.П. Верховенство права: Ідея. Доктрина. Принцип : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 44 с. URL: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jLIWfS\\_Yv\\_4J:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_low/cgiirbis\\_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DBN%3DARD%26Z21ID%3D%26Image\\_file\\_name%3DDOC/2008/08gspidp.zip%26IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jLIWfS_Yv_4J:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DBN%3DARD%26Z21ID%3D%26Image_file_name%3DDOC/2008/08gspidp.zip%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua) (дата звернення: 14.08.2019).
2. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010) (дата звернення: 04.09.2019).
3. Європейська Конвенція з прав людини з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11 та 14, з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12, 13 та 16. 63 с. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf) (дата звернення: 05.09.2019).
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Розділ «Термінологія законодавства». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/p/page16/name> (дата звернення: 05.09.2019).
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.



7. Городовенко В. Принцип рівності громадян перед законом і судом. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 2. С. 178–186.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI / Верховна Рада України Відомості. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст.385.
9. Про Державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
11. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 66–72.
13. Туляков В.А. Актуальные проблемы современной уголовно правовой политики. *Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 11–12 жовтня 2012 р. Харків : Право, 2012. С. 65–70.
14. Руссу К.С. Значення принципу рівності у визначенні об'єктів кримінально-правової охорони. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2014. № 8. С. 222–227.

**ГУТЬ Н. Ю.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-2-5>

## КОНЦЕПЦІЯ ШИРОКОГО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У роботі розкрито зміст концепції широкого розуміння адміністративного процесу та визначено її вплив на формування системи функцій адміністративного процесу. Зазначається, що концепція широкого розуміння адміністративного процесу, по-перше, була поширена в працях науковців радянського адміністративного права, які намагалися в умовах відсутності адміністративної юстиції та судового порядку розгляду адміністративних спорів використовувати його у процесі характеристики діяльності органів виконавчої влади, по-друге, має прибічників серед сучасних науковців України. Зроблено висновок, що концепція широкого розуміння адміністративного процесу базується на трьох постулатах. Перший постулат полягає в тому, що в основу концепції була покладена традиційна класифікація правовідносин залежно від їх змісту на дві групи – матеріальні і процесуальні. До процесуальних відносин належать всі відносини організаційного характеру. Другий постулат полягає у тому, що будь-яка форма реалізації діяльності владних суб'єктів є за своєю суттю процесуальною. На

