

Чехович Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРИНЦІП РІВНОСТІ ГРОМАДЯН ПЕРЕД ЗАКОНОМ У ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PRINCIPLE OF EQUALITY OF CITIZENS BEFORE THE LAW IN THE REMEDIATION ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION PUBLIC ADMINISTRATION

У статті досліджено актуальні питання застосування принципу рівності громадян перед законом у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління. Проведено аналіз чинного законодавства України та європейських нормативно-правових актів із зазначеного питання. Автором зроблено висновок, що принцип рівності становить невід'ємну вимогу у здійсненні публічного управління, але без нормативно закріплена та впровадженого у практику діяльності механізму його застосування принцип рівності залишиться лише формальною вимогою, яка розумітиметься фактично виконаною у будь-якому разі без вчинення якихось дій, спрямованих на його реальне дотримання й забезпечення. Показано, що чинні конвенції, рекомендації, закони тощо містять лише окремі вислови про те, як має бути, при цьому жодне з джерел, в яких розміщено такі вимоги, не встановлює, яким чином суб'єкти публічного управління мають досягти цих цілей. Автор наголошує, що окреслені проблеми слугують вагомою причиною для розроблення нових нормативно-правових актів та внесення відповідних змін до чинних нормативних документів.

Ключові слова: засада, принцип, принцип рівності громадян перед законом, публічне управління, правозастосовна діяльність, публічне управління, суб'єкти, європейські стандарти.

В статье исследованы актуальные вопросы применения принципа равенства граждан перед законом в правоприменительской деятельности субъектов публичного управления. Проведен анализ действующего законодательства Украины и европейских нормативно-правовых актов по данному вопросу. Автором сделан вывод, что принцип равенства составляет неотъемлемое требование в осуществлении публичного управления, но без нормативно закрепленного и внедренного в практику деятельности механизма его применения принцип равенства останется лишь формальным требованием, которое будет пониматься фактически выполненным в любом случае без совершения каких-либо действий, направленных на его реальное соблюдение и обеспечение. Показано, что действующие конвенции, рекомендации, законы и т.д. содержат лишь отдельные высказывания о том, как должно быть, при этом ни один из источников, в которых размещены такие требования, не устанавливает, каким образом субъекты публичного управления должны достигать этих целей. Автор отмечает, что указанные проблемы являются веской причиной для разработки новых нормативно-правовых актов и внесения соответствующих изменений в действующие нормативные документы.

Ключевые слова: основа, принцип, принцип равенства граждан перед законом, публичное управление, правоприменительная деятельность, публичное управление, субъекты, европейские стандарты.

The article investigates the actual issues of the application of the principle of equality of citizens before the law in the law enforcement activities of subjects of public administration. The analysis of current legislation of Ukraine and European legal acts on this issue was conducted. The author concludes that the principle of equality is an indispensable requirement for the implementation of public administration, but without the normative and practical application of the mechanism of its application the principle of equality will remain only a formal requirement, which will be understood as actually executed in any case without the commission of which, any actions aimed at its actual observance and provision. It has been shown that current conventions, recommendations, laws, etc. have only some sayings about what should be, while none of the sources that have such requirements set out how public administration entities should achieve these goals. The author emphasizes that the above-mentioned problems serve as a valid reason for the development of new regulatory acts and the introduction of appropriate changes to existing normative documents.

Key words: ambush, principle, principle of equality of citizens before the law, public administration, law enforcement activity, public administration, subjects, European standards.

Генезис функціонування державно-правових систем багатьох країн світу свідчить, що дотримання принципу рівності громадян перед законом сприяє розкриттю права не тільки як засобу втілення інтересів членів суспільства, але й як інструмента реалізації особистих інтересів людини і громадянина, його свободи тощо. За свою суттю вони є якісною характеристикою права, забезпечують його зміст. Проте, на наш погляд, принцип рівності громадян перед законом здебільшого забезпечується у публічному управлінні через правозастосовну діяльність уповноважених суб'єктів. Це припущення зумовлене кількома обставинами: по-перше, вимоги до застосо-

ування цього принципу набули окремого нормативного закріплення в розглянутих вище актах лише в тих частинах, які регламентують правову експертизу проектів нормативних документів та їх державну реєстрацію; по-друге, правозастосовна діяльність охоплює собою найбільше напрямів діяльності суб'єктів публічного управління, що, на наш погляд, робить її основною (вказане підтверджується й тим, що у наукових джерелах неодноразово наголошується на об'ємності правозастосування [22, с. 76] та його значенні як основної форми діяльності публічної адміністрації [11, с. 36]); по-третє, досягнення цілей правотворчості, як ми зауважили вище,

забезпечується за допомогою правозастосування. Враховуючи це, наступним кроком у напрямі досяння цілей дослідження має логічно стати безпосереднє вивчення застосування принципу рівності у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління.

Проблематика принципу рівності громадян перед законом висвітлювалася такими вченими, як О. Бандурка, О. Батанов, В. Білоус, І. Бородін, І. Голосніченко, В. Грохольський, В. Гуславський, В. Єрмаков, Г. Журавльова, Р. Калюжний, В. Колісник, Т. Котарбинський, І. Полховська, Л. Худояр та ін. Питання щодо правозастосування як форми реалізації норм права, форми здійснення функцій держави та публічного адміністрування у своїх наукових працях досліджували С. Барадич, О. Донченко, О. Мельник, С. Мельничук та ін., проте, незважаючи на наукові дослідження у цій сфері, питання про застосування принципу рівності у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління є малодослідженними та залишаються актуальними.

Мета цієї статті випливає з необхідності дослідження принципу рівності громадян перед законом у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління.

Перш ніж перейти безпосередньо до дослідження принципу рівності громадян перед законом у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління, вважаємо за доцільне, насамперед, нагадати поняття правозастосованої діяльності. У науковій літературі обґрунтovується безліч дефініцій названої категорії, які, на нашу думку, схожі між собою за визначальними рисами. Зокрема, здебільшого автори наголошують на таких (не виключно) властивостях зазначеного поняття: форма діяльності уповноважених суб'єктів; невід'ємний зв'язок із виконанням нормативно-правових актів; спрямованість на реалізацію (виконання, використання, дотримання тощо) правових норм; обмеженість конкретними життєвими ситуаціями (випадками); видання адміністративних актів (конкретно-індивідуальних рішень) [7, с. 20–22; 9, с. 39–42; 3, с. 398; 21, с. 53–56; 2, 40–42; 1, с. 1–7; 11, с. 36–39; 4, с. 237; 12, с. 74; 19, с. 175]. Саме вони, як на нас, розкривають головну сутність правозастосованої діяльності. З огляду на це, в інтересах нашого дослідження достатньо обрати одне з пропонованих у літературі визначень, якщо воно враховує названі риси (з певною, ймовірною часткою варіації формулювань), або ж сформулювати на їх підставі власне. Наприклад, правозастосовну діяльність можна узагальнено розглядати як діяльність суб'єктів публічного управління, спрямовану на виконання правових норм, закріплених у Конституції України та інших нормативно-правових актах, у конкретних життєвих ситуаціях (випадках), що супроводжується виданням відповідних адміністративних актів. Залежно від різновиду (форми, напрямку тощо) правозастосованої діяльності це визначення можна конкретизувати (що нині несуттєво).

Наведена дефініція наштовхує нас на думку про те, що задля з'ясування сутності вимог до застосу-

вання принципу рівності та для встановлення їх місця у загальній сукупності вимог до правозастосованої діяльності необхідно здійснити кілька кроків: по-перше, ознайомитись із вимогами, які висуваються до публічно-управлінської діяльності за цим напрямом, та нормативно-правовими актами, в яких вони закріплені; по-друге, з'ясувати, чи закріплено у них вимоги з приводу дотримання й забезпечення принципу рівності та у чому виражається їх сутність; по-третє, сформулювати пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення застосування принципу рівності у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління.

Приступаючи до виконання поставлених завдань, передусім зазначимо, що вимоги до правозастосованої діяльності доцільно, на нашу думку, поділити на кілька основних груп: 1) загальні вимоги до правозастосованої діяльності, які можуть включати такі підгрупи: вимоги до урядування; вимоги до адміністративних актів; 2) вимоги до правозастосування за окремими напрямами: експертиза; реєстраційні процедури; контрольно-наглядова сфера; ліцензійно-дозвільна діяльність тощо. У цій публікації пропонуємо акцентувати на загальних вимогах до правозастосованої діяльності.

Ведучи мову про загальні вимоги, нагадаємо, що з-поміж них можна виокремити: 1) загальні вимоги, які висунуто до усієї діяльності суб'єктів публічного управління (незалежно від форм чи напрямів). Вони зазвичай закріплені на початку нормативних актів, якими регламентовано правовий статус суб'єктів публічної влади та правові основи їх функціонування. Водночас до них можна вважати належними ті правові приписи, які розміщені у нормативних актах, що закріплюють засади дотримання принципу рівності, зокрема: Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Їх ретельне вивчення показує, що вони містять загальні формулювання з приводу дотримання принципу рівності, які можна застосувати до будь-яких сфер функціонування суб'єктів публічного управління, наприклад: «державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків спрямована на <...> забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень» (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»); «держави-сторони <...> зобов'язуються <...> утримуватися від вчинення будь-яких дискримінаційних актів або дій щодо жінок та гарантувати, що державні органи та установи діятимуть відповідно до цього зобов'язання». Виключення становлять правові вимоги, які закріплено щодо конкретних видів діяльності суб'єктів публічного управління (експертиза); 2) загальні вимоги, які висунуто до усієї діяльності цих суб'єктів, але в межах конкретно визначених напрямів. У такому разі – це вимоги, що становлять собою засади дій здійснення тільки правозастосованої діяльності. Вони, свою чергою, можуть поділятись

на підгрупи, з яких основними вважаємо такі: вимоги до адміністративних актів (інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які застосовуються ними у правозастосовній діяльності) та вимоги до урядування (процесу прийняття рішень).

Вказаний поділ має умовний характер, адже загальновідомо, що існують й інші підходи до класифікації цих вимог, наприклад, поділ на формальні й матеріальні з їх подальшою конкретизацією на вимоги до адміністративних процедур та адміністративних актів (до форми, компетенції, здійснення дискреційних повноважень, із приводу особливостей видання актів, які зачіпають права великої кількості осіб тощо) [10, с. 270–282]. Ми їх враховуватимемо під час здійснення дослідження за обраними нами напрямом. Проте зауважимо, що нас цікавить виявлення загальної тенденції до нормативного закріплення вимог стосовно застосування принципу рівності, рівня сформованості механізму його забезпечення, а не проблеми нормативно-правового регулювання правозастосованої діяльності. Тому задля досягнення нашої мети детальне дослідження абсолютно усіх правил правозастосування буде зайвим.

Продовжуючи виклад думок із приводу основного питання, зазначимо, що нині відсутній нормативно-правовий акт, в якому було б систематизовано усі названі вимоги. Як наслідок, вони закріплені у низці нормативно-правових актів різної юридичної сили на національному й міжнародному рівнях:

1) нормативно-правові акти України, якими визначено правовий статус та засади діяльності суб'єктів публічної влади, як-то: ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 56 Закону України «Про Національний банк України», ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим та ін. У названих структурних частинах цих актів закріплено вимоги до рішень відповідних суб'єктів публічної влади та порядку їх прийняття. Але, як можна побачити з їх змісту, у них не згадується принцип рівності. Не кращим чином здійснена регламентація принципу рівності і в регламентах, оскільки вони не закріплюють самостійної вимоги щодо його дотримання як у процесі прийняття рішень суб'єктами публічного управління, так і у процесі «виконання актів законодавства» (наприклад, розділ 8 Регламенту Кабінету Міністрів України) тощо;

2) нормативно-правові акти України, які регулюють окремі правовідносини, але закріплюють загальні вимоги до правозастосування. Серед них, насамперед, варто згадати Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) України [6], на який вчені доволі часто посилаються, характеризуючи вимоги до усіх адміністративних актів та адміністративних процедур, незалежно від сфер їх застосування [5, с. 253–260]. Окреслене пояснюється, зокрема, тим, що КАС України встановлює перелік питань, які має перевірити судя в контексті визначення відповідності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень вимогам права. Тим самим

КАС України встановлює вимоги, яким мають відповідати дії (бездіяльність) та рішення суб'єктів владних повноважень, та відводить окреме місце серед них принципу рівності громадян перед законом (п. 7 ч. 2 ст. 2). Це створює, умовно кажучи, фундамент для визнання дотримання принципу рівності обов'язковою вимогою в діяльності суб'єктів публічного управління, яка має обов'язково знайти своє відображення в нормативно-правових актах, якими регулюється порядок діяльності цих суб'єктів, порядок прийняття ними рішень, відповідні адміністративні процедури тощо.

Викладене спонукає і до вироблення інших висновків, тобто якщо є вимога, то має передбачатись і порядок її дотримання: в яких випадках, в який спосіб, в якій формі тощо. З одного боку, це свідчить про те, що нормативне закріплення вимоги з дотриманням принципу рівності в діяльності суб'єктів публічного управління має здійснюватись із паралельною деталізацією відповідних процедур його дотримання. З іншого боку, це підводить нас до висновку, що застосування принципу рівності має відображатись в офіційних документах. На його користь може слугувати той факт, що суд має здійснювати перевірку на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів (ст. 192 КАС України), з чого випливає, що виконання або невиконання вимоги з дотриманням принципу рівності має підтверджуватись відповідними документами, а отже, відображатись у них.

На нашу думку, для фіксування фактів дотримання принципу рівності (поряд з іншими вимогами) необхідно, насамперед, внести зміни до затверджених на нормативному рівні зразків документів (адміністративних актів), які застосовуються в діяльності суб'єктів публічного управління. Ці зміни полягають у доповненні цих документів структурною частиною, присвяченою засвідченню фактів дотримання вимог, які висунуто в нормативних актах до рішень і дій суб'єктів публічної влади. Ця структурна частина може передбачати необхідність внесення таких даних: чи мала місце ситуація, за якої можуть виникнути сумніви з приводу однакового ставлення до осіб, які звернулись до суб'єкта публічної влади; чи мають громадяни претензії з приводу однакового ставлення до них під час прийняття рішення; чи було враховано й ґрунтовно досліджено усі об'єктивні обставини, що вплинули на прийняття рішення, та які саме; на підставі яких нормативних положень було прийнято рішення; чи перевірлялась аналогічна практика прийняття рішень (щодо аналогічних випадків, однотипних відносин) на предмет однакості прийнятих рішень; якщо рішення відрізняються в одинакових відносинах щодо різних осіб, то якими причинами це зумовлено та чим вони підтверджуються; чи було вжито заходів та яких саме для забезпечення громадянам рівних можливостей для реалізації їх законних прав та інтересів тощо. Альтернативою вказаній пропозиції може бути заповнення цих даних в окремому документі, спеціально присвяченому перевірці рівня дотримання правових вимог, який має долгуватись до справ, відкритих

за кожним рішенням. Так чи інакше, запровадження будь-якого з цих варіантів сприятиме, на наш погляд, зниженню кількості оскаржень рішень суб'єктів публічного управління, підвищенню рівня законності їх рішень, впровадженню реального механізму дотримання правових принципів, включаючи принцип рівності громадян перед законом.

У контексті вивчення нормативних актів, які закріплюють загальні вимоги до правозастосування, доцільно згадати проект Адміністративно-процедурного кодексу [14], на прийняття якого покладено великі сподівання вчених-правознавців. І не дивно – у ньому заплановано систематизувати усі вимоги (або принаймні їх більшість) до здійснення адміністративних процедур і прийняття адміністративних актів, що сприятиме впровадженню однакової практики та введенню єдиних стандартів здійснення публічного управління, подолати прогалини чинного законодавства тощо. Позитивні боки цього документа вбачаються з огляду на тематику нашого дослідження. Так, на відміну від більшості розглянутих у межах цієї роботи нормативних актів, у проектах Кодексу одразу ж закріплено, що одним із принципів адміністративної процедури є рівність учасників адміністративного провадження перед законом (п. 3 ч. 1 ст. 6 проекту від 18 липня 2008 р. і п. 3 ч. 1 ст. 6 проекту від 3 грудня 2012 р.), та закріплено вимоги щодо його дотримання: «Адміністративний орган має забезпечити однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження під час вчинення процедурних дій та прийняття процедурних рішень» (ст. 9 проекту від 18 липня 2008 р. і ст. 9 проекту від 3 грудня 2012 р.). Викладеним, на жаль, обмежується регламентація особливостей дотримання принципу рівності у правозастосовній діяльності, однак, порівняно з рештою нормативних актів, цей Кодекс робить акцент на необхідності забезпечення однакового ставлення до всіх. З такого формулювання випливає, що має бути певний механізм такого забезпечення: способи забезпечення, інструменти забезпечення, їх оформлення тощо. Тим самим підтверджуються доцільність наших пропозицій стосовно нормативного закріплення вимог із дотримання принципу рівності та порядку їх реалізації, обґрутованих вище;

3) міжнародні нормативні документи, зокрема, акти законодавства ЄС, з якими Україна має узгодити національне законодавство, наприклад: Резолюція № (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята від 28 вересня 1977 р. [16], Рекомендація Комітету Міністрів № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнята від 11 березня 1980 р. [17], Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, прийнята від 17 вересня 1987 р. [18]. Лише один із названих документів зобов'язує суб'єктів публічного управління дотримуватись принципу рівності – Рекомендація № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними орга-

нами. Так, у р. II «Основні принципи» Рекомендації закріплено, що «Адміністративний орган у процесі здійснення дискреційних повноважень <...> дотримується принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації». У Коментарях до неї цей принцип розтлумачено таким чином: «Метою цього принципу є запобігання несправедливій дискримінації, забезпечення однакового ставлення до особи у ситуаціях де-факто або де-юре, якщо це стосується здійснення наданого дискреційного повноваження. Якщо відмінність у ставленні базується на справедливих підставах, які можуть бути об'єктивно доведені, враховуючи поставлену мету, то принцип рівності перед судом не порушується. Несправедлива дискримінація існує тільки тоді, коли відмінність у ставленні не обґрунтovується об'єктивно, з урахуванням мети й наслідків заходу, що передбачаються. В цьому принципі не виключено можливість, що адміністративний орган змінюватиме своє ставлення з причини загального інтересу або у зв'язку з тим, що колишню діяльність визнано протиправною чи невідповідною» [17].

З викладеного можемо підсумувати, що принцип рівності у публічному управлінні розглядається ЄС як вимога щодо однакового ставлення до усіх осіб, щодо яких суб'єкт публічного управління приймає рішення. При цьому принцип рівності вважатиметься дотриманим, якщо усі рішення суб'єкта публічного управління будуть належним чином обґрутованими. Припускаємо, спираючись на звичайну практику прийняття рішень органами публічної влади, що йдеється про обґрунтування на підставі: правових норм, юридичних фактів, допустимих доказів, інших об'єктивних обставин в залежності від того, про яке рішення йдеється.

Наприклад, згідно з ч. 2, 3, 6 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [13], орган ліцензування приймає обґрунтоване рішення про відмову у видачі ліцензії у разі встановлення наявності підстав для такої відмови, а саме: встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, встановленим для провадження виду господарської діяльності, зазначеного в заявлі про отримання ліцензії; виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії. Перелік та опис підстав (обґрунтування) для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії обов'язково у ньому зазначаються. З наведених норм бачимо, що орган ліцензування може відмовити у видачі ліцензії лише з підстав, передбачених законом, та за умови, що вони будуть викладені повністю у рішенні про відмову у видачі ліцензії.

Якщо спиратись на позицію ЄС у цій сфері, то можна дійти висновку, що дотримання передбачених законом вимог щодо прийняття рішень є водночас дотриманням принципу рівності, оскільки принцип рівності буде дотримано тоді, коли орган ліцензування відмовлятиме лише за наявності підстав, передбачених законом, і якщо обґрунтуватиме відмову у передбачений законом способ. Якщо ж орган ліцензування порушить процедуру при-

йняття рішення, включаючи випадки відмов з інших причин, ніж передбачені законом, це створить правову підставу для звинувачення органу ліцензування у порушенні принципу рівності перед законом. Хоча, як на нас, для таких обвинувачень недостатньо порушення процедури – це лише стане підставою для оскарження рішення як незаконного. Для доведення факту порушення принципу рівності мають бути наявними фактичні прояви неоднакового ставлення до осіб, які звертаються за отриманням ліцензій чи інших послуг.

З цього випливає, що хоча й рекомендації ЄС і слугують певним орієнтиром у формуванні ефективного законодавства, задля впровадження дієвого механізму забезпечення принципу рівності положення рекомендацій необхідно розвивати, спираючись на особливості національного права. Окрім закріплення вимоги з приводу дотримання принципу рівності, доцільно закріпити: зміст принципу рівності, в чому проявляється його дотримання; обставини, за яких необхідно діяти із дотриманням принципу рівності та в який спосіб він має реалізовуватись (певна річ, що прийняття негативного рішення з належним обґрунтуванням та забезпечення рівних можливостей для позитивних дій (здійснення комплексу дій, необхідних для того, щоб усі громадяни мали однакову змогу реалізувати права й інтереси), наприклад, для ознайомлення з текстом рішень (забезпечення доступу до текстів, надрукованих шрифтом Брайля; здійснення повідомлень по телебаченню за допомогою перекладачів жестової мови; пристосування входів до будівель органів публічної влади для в'їзду на інвалідних візках тощо) має різні наслідки (юридичні та соціальні), відповідно, потребує різних механізмів застосування принципу рівності); випадки, коли принцип рівності вважатиметься недотриманим; можливість оскарження рішень із причин порушення принципу рівності; способи захисту прав та інтересів у разі порушення принципу рівності тощо. На нашу думку, чим детальніше буде закріплено механізм застосування принципу рівності, тим більше шансів, що він буде дотриманий. Абстрактні ж формулювання, застосовані у розглянутих рекомендаціях, можуть лише запутати громадян, привести до втрати часу, нервів, фінансових ресурсів, зневіри в судовій системі тощо, оскільки, як ми показали, вони можуть стати причиною для оскарження рішення суб'єкта публічного управління не з тих правових підстав/або з висуненням не тих вимог.

Розглядаючи рекомендації і резолюції Комітету Ради Європи як джерела і зразок правової регламентації вимог із застосування принципу рівності у правозастосуванні, доцільно нагадати й про принципи належного урядування, в яких так само відводиться

місце принципу рівності. Нагадаємо, що нині відсутній єдиний документ, в якому було б офіційно закріплено принципи належного урядування, через що у різноманітних джерелах формулювання їх назва та змісту дещо відрізняється. Однак практично усі вони враховують вимоги щодо забезпечення принципу рівності, наприклад: усі громадяни мають право голосу; правова система має бути справедливою та однаково діяти для всіх; добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства в ньому [20]; передбачається участь як чоловіків, так і жінок; рівність та інклюзивність. Добробут суспільства залежить від твердження, що всі його члени відчувають себе часткою цілого та не почуваються відлученими від шляху його розвитку. Це вимагає залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, але особливо – найуразливіших [8, с. 76].

Підсумовуючи результати дослідження, ми можемо дійти **висновку**, що принцип рівності становить невід'ємну вимогу у здійсненні публічного управління. Ale без нормативно закріпленого та впровадженого у практику діяльності механізму його застосування принцип рівності залишиться лише формальною вимогою, яка розумітиметься фактично виконаною у будь-якому разі без вчинення якихось дій, спрямованих на його реальне дотримання й забезпечення. Тому видається дивним, що розуміння важливості цього принципу на міжнародному рівні досі не посприяло створенню такого механізму. Чинні конвенції, рекомендації, закони тощо містять лише окремі вислови про те, як має бути, однак жодного слова про те, як і за допомогою чого цього досягти. Наприклад, вимагається забезпечити рівну участь у прийнятті рішень, однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження під час вчинення процедурних дій та прийняття процедурних рішень або ж запобігти дискримінації тощо. Однак при цьому жодне з джерел, в яких розміщено такі вимоги, не встановлює, яким чином суб'єкти публічного управління мають досягти цих цілей, як вони мають забезпечити дотримання названих вимог, за допомогою яких методів, які активні дії мають вчинити для цього суб'єкти публічного управління та яким чином вони мають бути оформлені, як за цим процесом можна спостерігати та як можна впевнитись, перевірити, проконтролювати, що цей принцип дійсно забезпечується. Зважаючи на це, навряд чи можна стверджувати, що цього принципу реально дотримуються, а суб'єкти публічного управління дбають про це. На нашу думку, вказане слугує вагомою причиною для розроблення нових нормативно-правових актів та внесення відповідних змін до чинних нормативних документів з урахуванням наших зауважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барадич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 4. С. 1–7.
2. Донченко О.І. Особливості правозастосування як форми реалізації норм права. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 11, т. 1. С. 40–42.
3. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
4. Загальна теорія права: Підручник / М.І. Козюбра, С.П. Погребняк, О.В. Цельєв, Ю.І. Матвеєва; За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Вайте, 2015. 392 с.
5. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Грищенка. К.: Юрінком Интер, 2017. 568 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
7. Костюк Н.П. Правозастосовча діяльність органів внутрішніх справ. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 36. С. 20–25.
8. Кухарєва Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. Теорія та практика публічного управління. 2015. Вип. 3. С. 76–83.
9. Мельник О. Правозастосування як особлива форма реалізації правових норм у процесі фінансового контролю. Юридична Україна. 2007. № 5. С. 39–42.
10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Вайте, 2014. 376 с.
11. Мельничук С.М. Правозастосовна форма здійснення функцій держави та публічне адміністрування: взаємозв'язок змісту правових категорій. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 35, Ч. 1, Т. 1. С. 36–39.
12. Перепелюк А.М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень». К., 2016. 224 с.
13. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.
14. Проект Адміністративно-процедурного кодексу: від 18 липня 2008 р. № 2789. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073
15. Проект Адміністративно-процедурного кодексу: від 3 грудня 2012 р. № 11472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
16. Резолюція № (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята від 28 вересня 1977 р. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. С. 460–468.
17. Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнята від 11 березня 1980 р. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. К. : Факт, 2003. С. 469–479.
18. Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, прийнята від 17 вересня 1987 р. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. С. 480–493.
19. Теорія держави та права: навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.]; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. К.: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
20. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2012. Вип. 9. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf
21. Юхимюк О.М. Співвідношення понять «правозастосування» та «застосування норм права». Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 53–56.
22. Юхимюк О.М. Formi правозастосовної діяльності. Актуальні питання реформування правової системи України. У 2 т. : III Міжнар. наук.-практ. конф. (2–3 червня 2006 р.; Луцьк): зб. наук. пр. / Волин. нац. ун-т імені Лесі Українки. Луцьк: РВВ «Вежа» ВДУ ім. Лесі Українки, 2006. Т. 1. С. 76–77.