

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.12>

НЕОБХІДНІСТЬ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У НОРМОПРОЄКТУВАННІ

Бідзіля В.В.,

*аспірант кафедри теорії та філософії права
Львівського національного університету ім. Івана Франка
<https://orcid.org/0000-0001-8712-808X>*

Бідзіля В.В. Необхідність дотримання принципу верховенства права у нормопроектванні.

Статтю присвячено впливу елементів принципу верховенства права на нормопроектну діяльність. Проаналізовано різні вітчизняні підходи щодо розуміння змісту верховенства права, увагу зосереджено, зокрема, на інтегральному та поелементному підходах. Розкрито переваги і недоліки кожного з них. Виявлено, що інтегральний підхід застосовував Конституційний Суд України при тлумаченні верховенства права у своїх рішеннях. Поелементний підхід підтримали вітчизняні науковці (П. Рабінювич, А. Путхтецька, О. Томкіна), і зарубіжні (А. Дайсі, Т. Бінгем). Встановлено, що поелементний підхід до розуміння змісту верховенства права був застосований у доповіді Венеціанської комісії.

Висвітлено основні елементи верховенства права, такі як законність, юридична визначеність, дотримання прав людини, заборона дискримінації, свавілля та рівність перед законом. З'ясовано, що основними складниками законності в нормопроектній діяльності є: 1) відповідність нормативно-правового акта Конституції України; 2) відповідність майбутнього нормативно-правового акта загальною визнаним нормам і принципам міжнародного права; 3) узгодженість з іншими нормативно-правовими актами. Проаналізовано юридичну визначеність як елемент верховенства права. Виявлено, що у вітчизняній доктрині юридичну визначеність розглядають у вузькому розумінні (вимоги до правової норм: чіткість, зрозумілість та однозначність, то вони стосуються тільки правотворчої діяльності) та широкому (додають ще вимоги до визначеності посадових повноважень та судових рішень). Констатовано, що елементи верховенства права – дотримання прав людини та заборона дискримінації, свавілля та рівність перед законом – є одним з визначальних у нормопроектній діяльності. Так, дотримання відповідних елементів має бути враховано під час прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін до чинних нормативно-правових актів. Також у статті наведено елементи верховенства права та їх практичне застосування в нормопроектній діяльності.

Ключові слова: юридична техніка, правотворчість, права людини, законність, юридична визначеність.

Bidzilia V.V. The necessity of observing the principle of rule of law in drafting.

The article is devoted to the influence of the elements of the supremacy principle of law on drafting activity. Various domestic approaches to understanding the content of the supremacy of law are analyzed, in particular, attention is focused on integral and elemental approaches. The advantages and disadvantages of each of them are revealed. It was found that the Constitutional Court of Ukraine used an integral approach when interpreting the rule of law in its decisions. The elemental approach was supported by domestic scientists (P. Rabinovych, A. Puthetska, O. Tomkina) and foreign ones (A. Dicey, T. Bingham). It was established that the elemental approach to understanding the content of the supremacy of law was applied in the report of the Venice Commission.

The main elements of the rule of law are highlighted, such as legitimacy, legal certainty, respect for human rights, non-discrimination, willfulness and equality before the law. It has been found that the main components of legitimacy in drafting activities are: 1) compliance of the normative legal act with the Constitution of Ukraine; 2) correspondence to the future of normative legal acts with generally recognized norms and principles of international law; 3) consistency with other normative legal acts. Legal certainty as an element of the rule of law is analyzed.

It was detected that in the domestic doctrine, legal certainty is considered in a narrow sense (requirements for legal norms: clarity, comprehensibility and unambiguity, then they apply only to law-making activity) and in a broad sense (requirements for the certainty of official powers and court decisions are also added). It has been established that the elements of the supremacy of law - observance of human rights and the prohibition of discrimination, willfulness and equality before the law – are ones of the determining factors in drafting activity. Thus, compliance with the relevant elements must be taken into account when adopting new normative legal acts and making changes to existing normative legal acts. The article also provides the elements of the rule of law and their practical application in drafting activity.

Key words: legal technique, law-making, human rights, legitimacy, legal certainty.

Постановка проблеми. Україна отримала статус кандидата в члени Європейського Союзу (23 червня 2022 року), відтак вона має дотримуватись низки вимог, які висуваються до всіх держав-кандидатів на вступ. Це так звані «копєнгагенські критерії», які були прийняті 21–22 червня 1993 року Європейською Радою на засіданні в м. Копєнгаген (Данія). Вони охоплюють економічні, географічні вимоги до потенційних країн-членів, а також вимоги, пов'язані з політичною діяльністю, а саме – верховенство права, демократичність. Не менш важливою є концепція «*acquis communautaire*», яка містить усі договори Європейського Союзу (далі – ЄС), законодавство ЄС, міжнародні угоди, стандарти, основоположні принципи. Держави-кандидати, які бажають приєднатися до ЄС, обов'язково повинні приймати «*acquis*» на рівні з національним законодавством [1]. Прийняття великої кількості нормативно-правових актів (далі – НПА) спонукатиме вітчизняну систему освіжити доктринальні підходи для ефективнішої реалізації складових верховенства права у нормопроектванні, що сприятиме змістовій досконалості створюваних нормативно-правових актів.

Стан дослідження. Проблеми змістових вимог до НПА досліджували і досліджують такі вчені, як: С.С. Алексєєв, В.М. Косович, С.І. Максимов, М.О. Теплюк, І.Д. Шутак, О.І. Ющик. Водночас додаткового вивчення потребує питання імплементації в оновлюване вітчизняне законодавство елементів верховенства права.

Мета дослідження. Завданням цієї статті є виявити теоретичні та практичні аспекти впливу елементів верховенства права на формування змісту НПА. Для цього з'ясуємо елементи верховенства права і їхній вплив на нормопроектну діяльність, також розглянемо вітчизняну і міжнародну доктрину, адже питання структури (елементів) верховенства права турбує науковців не одне десятиліття. Таке дослідження дасть змогу: 1) удосконалити доктринальну систему вимог до змісту НПА, в якій верховенство права посідає центральне місце; 2) врахувати вимогу верховенства права під час прийняття законопроекту «Про правотворчу діяльність», що своєю чергою забезпечить ефективний інструментарій для законодавця при створенні НПА, а також у разі внесення змін до чинних законів; 3) гармонізувати національне законодавство з «*acquis communautaire*», що сприятиме подальшій інтеграції з правом ЄС.

Роль і значення верховенства права у нормопроектній діяльності доцільно проаналізувати в кількох контекстах: 1) по-перше, потрібно дослідити поточне нормативне закріплення принципу верховенства права в національній правовій базі та праві ЄС; 2) по-друге, треба дослідити доктринальне бачення вітчизняних науковців, а також їх бачення змісту верховенства права; 3) проаналізувати дотримання вимоги верховенства права в законопроекті «Про правотворчу діяльність» від 25.06.2021.

Виклад основного матеріалу. З початку 90-х років минулого століття в українських наукових колах ведуться активні дискусії щодо бачення змісту верховенства права. Так, принцип верховенства права закріплено в Конституції України, у ст. 8 якої зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [2]. Там же наголошується на найвищій юридичній силі Конституції, норми якої є нормами прямої дії, а людині і громадянину гарантується звернення до суду на підставі Конституції. Окремі аспекти верховенства права закріплено в інших положеннях Конституції. Наприклад, у ст. 6 зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Звісно, завдання Конституції – це проголошення загальних положень, адже у висновку Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 02.06.1999 № 2-в/99 вказано, що наявність у Конституції України надто деталізованих положень, місце яким у поточному законодавстві, породжуватиме необхідність частого внесення змін до неї, що негативно позначатиметься на стабільності Основного Закону [3]. Повертаючись до змісту верховенства права, КСУ як єдиний орган, який здійснює офіційне тлумачення Конституції, у своєму рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004 зауважив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у

правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо [4].

Через доволі абстрактне визначення верховенства права, яке надав КСУ, вітчизняні науковці спробували розкрити зміст цього правового явища. Так, актуальною видається праця «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики» [5], яку підготувала група науковців Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. Підсумовуючи різні погляди вітчизняних доктрин щодо змісту верховенства права, науковці виділяють два підходи до інтерпретації цього поняття.

Перший підхід – інтегральний, який був застосований під час тлумачення Конституційним Судом України: «верховенство права – це панування права в суспільстві» [4]. Так, на думку П. Рабіновича, подібна інтерпретація мало що дає в практико-прикладному розрізі, але принаймні тоді це була перша офіційна (навіть більше – нормативна) спроба розкрити зміст принципу верховенства права (на той момент ще маловідомого в юридичних колах). Не втратила вона своєї актуальності й сьогодні [5, с. 59]. У цьому частково й простежується проблема застосування інтегрального підходу на практиці, адже законодавцеві важливо мати більш ефективний інструментарій для застосування принципу (вимоги) верховенства права при створенні НПА.

Більш перспективним для застосування видається другий підхід – поелементний. П. Рабінович охарактеризував його, з одного боку, в запереченні можливості дати визначення загального поняття верховенства права, а з іншого, – у розкритті змісту верховенства права лише через вказівку на його складові, тобто на важливі (за іншою термінологією – істотні, необхідні, ключові, стрижневі) елементи [5, с. 65–66]. Схожої позиції дотримується А. Пухтецька, яка витлумачує верховенство права як правовий принцип, який характеризується сукупністю обов'язкових критеріїв (вимог), що покликані передусім забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві [6, с. 16]. Відповідний підхід відображено в доповіді Венеціанської комісії 2011 року «Про правовладдя» [7], у якій була спроба уніфікувати позиції різних європейських структур та видатних учених, які досліджували проблематику верховенства права.

У доповіді Венеціанської комісії зазначено, що, виходячи саме з цього тлумачення, а також враховуючи інші, дані з огляду на дуже відмінні системи права й держави, як видається, наразі можливий консенсус щодо безумовних складників правовладдя, як і тих складників концепції Rechtsstaat, які є не тільки формальними, а й матеріальними (*materieller Rechtsstaatbegriff*). Такими складниками є: (1) законність, враховуючи прозору, з'ясовну (поясненну) та демократичну процедуру надання юридичної сили актам права; (2) юридична визначеність; (3) заборона свавільності; (4) доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; (5) дотримання людських прав; (6) недискримінація та рівність перед приписами права [7, с. 28]. Важливим фактором є згадка саме за Rechtsstaat (нім. правова держава), оскільки у вітчизняній Конституції закріплено поняття «правова держава» та «верховенство права».

У доктринальній літературі проблематика співвідношення цих понять не є новою. Так, М. Козюбра, зокрема, зазначає, що співвідношення цих понять є радше термінологічне, ніж змістовне. Спільні основні вимоги: 1) природні, невід'ємні й невідчужувані права і свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою; 2) принцип розподілу влади; 3) обмеження дискреційних повноважень; 4) верховенство Конституції; 5) принцип визначеності; 6) принцип пропорційності; 7) принцип правової безпеки і захисту довіри; 8) незалежність суду і суддів [8, с. 4–8].

Незважаючи на проблему однозначного визначення змісту верховенства права, вважається за доцільне визначити основні підвимоги, що є складовими верховенства права, та змоделювати систему, посилаючись на: 1) національну і міжнародну доктрину; 2) врахування доповіді Венеціанської комісії 2011 року «Про правовладдя» та інших джерел «м'якого права»; 3) право ЄС (вважається за доцільне розглянути правові акти ЄС в контексті гармонізації законодавства); 4) практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Законність. До законності, як вимоги до змісту НПА, звертались неодноразово науковці, які досліджували проблематику нормопроектування. І. Шутак визначає вимогу законності, що будь-який нормативно-правовий акт має відповідати загальноновизнаним нормам і принципам міжнародного права, Конституції, нормативно-правовим актам, які мають вищу юридичну силу [9, с. 106]. Нагадаємо, що законність вважалася самостійною вимогою до змісту НПА, тому доречно «оновити» систему змістових вимог, у якій законність буде елементом верховенства права. Відповідна вимога буде працю-

вати в лоні верховенства права та поєднуватися з іншими його елементами (юридична визначеність, дотримання прав людини, обмеження дискреційних повноважень). Розглянемо елементи (підвимоги) законності в нормопроектній діяльності.

Перший елемент – це відповідність НПА Конституції України. Беззаперечно, Конституція посідає особливе місце в ієрархії нормативно-правових актів. У ст. 8 Конституції зазначено, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші НПА приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. І хоча в новому законопроекті «Про правотворчу діяльність» не було закріплено принципу верховенства права безпосередньо, а тільки певні його елементи, О. Томкіна вважає, що цей законопроект таки закріплює принципи верховенства Конституції України, дотримання міжнародних стандартів прав людини, правової визначеності, демократичності, які є «важливими елементами» верховенства права, тож останній діятиме саме за посередництва цих його елементів [10, с. 117–118]. Схожу систему закріплення застосовують у США, де в Конституції не закріплено принципу верховенства права, тому, згідно з доктриною, відповідний принцип виражається у ст. 1, 2, 3 (принцип розподілу права), поправках 4 (гарантування фундаментальних прав), 5 і 14 (належна правова процедура).

Другим елементом є відповідність майбутнього НПА загально визнаним нормам і принципам міжнародного права. З початку 90-х років минулого століття почалась активна імплементація міжнародних актів. Вважається, що, приймаючи відповідний закон, законодавець повинен проаналізувати міжнародну базу вже імплементованих актів, а ігнорування відповідного положення призведе до негайного внесення відповідних змін. Такі положення передбачено в Конституції України, де зазначено, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [2]. Як ми вже зазначали вище, з отриманням статусу кандидата в члени Європейського Союзу (23 червня 2022 року) доводиться враховувати концепцію «*acquis communautaire*», яка охоплює всі договори ЄС, законодавство ЄС, міжнародні угоди, стандарти, основоположні принципи. Також у Законі «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» зазначено вимогу адаптації законодавства як процес приведення законів України та інших НПА у відповідність до «*acquis communautaire*» [11].

Третій елемент – узгодженість з НПА. Адже НПА мають складати систему, а тому мають бути взаємопов'язані між собою й не суперечити один одному. На думку відомого англійського юриста Тома Бінгема, верховенство права вимагає дотримання державою своїх зобов'язань і в міжнародному, і в національному праві [12, с. 190]. С. Погребняк вважає, що належна процесуальна правова процедура підвищує ймовірність прийняття нормативно-правових та індивідуально-правових актів, які є правовими за своїм змістом [13, с. 52].

Юридична визначеність. Стрижневим елементом верховенства права є, безсумнівно, юридична визначеність. Зміст юридичної визначеності у вітчизняній доктрині розглядають у вузькому розумінні (де зазначають про вимоги чіткості, зрозумілості та однозначності правової норми, які за своєю суттю є вимогами до її формулювання, тобто стосуються лише процесу правотворчості, а реалізація їх здебільшого залежить від рівня володіння нормотворцем юридичною технікою) та широкому (додають вимоги до визначеності посадових повноважень та визначеності судових рішень) [14, с. 53–54].

До слова, КСУ в рішенні від 6 червня 2019 року зазначив, що принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Цього можна досягти лише шляхом законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм [15]. Так, КСУ на офіційному рівні визнав юридичну визначеність не тільки одним з елементів верховенства права, а й важливість цієї вимоги у правотворчому процесі та обов'язковості закріплення в НПА якісних, зрозумілих норм, причому вказував на це неодноразово. Скажімо, у його рішенні від 22 вересня 2005 року зазначено, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не унеможливило необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі [16]. Тобто, згідно із цим рішенням, ясність і недвозначність правової норми впливає саме з вимоги справедливості і рівності.

Аналізоване положення закріплено також у неодноразово згадуваній уже доповіді Венеціанської комісії про верховенство права, де зауважено, що юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними. Зворотна дія юридичних норм також суперечить принципу юридичної

визначеності. Окрім того, не можна допускати зневаження основоположних прав людини внаслідок ухвалення нечітких законів [7, с. 178–179].

Дотримання прав людини. У сучасній правовій дійсності вимогу верховенства права не можна розглядати окремо від дотримання прав людини. А. Довгрет справедливо зауважує, що самостійного значення принцип верховенства права набуває, коли ми розрізняємо закон і право; поза лоном доктрини природного права цей принцип існувати не може. Саме в культурі природних основних прав і свобод вбачається мало не весь зміст верховенства права [17, с. 84]. Що стосується нормопроектної діяльності, на важливості дотримання прав людини наголошується у вітчизняній доктрині. Так, І. Шутак, розглядаючи вимогу законності з точки зору змісту нормативно-правового акта, зазначав, що мають бути дотримані права і свободи людини та громадянина. Прикладом порушення прав і свобод є: 1) їх обмеження; 2) встановлення додаткових формальностей; 3) пов'язування вирішення конкретного питання з виконанням яких-небудь умов; 4) ускладнення процедури реалізації громадянами належних їм прав шляхом коригування передбачених механізмів такої реалізації тощо [9, с. 121].

Крім того, у ст. 22 Основного закону України зазначено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод. А також, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними [2].

І хоча Конституція намагається дати досить повний перелік прав і свобод людини та громадянина, дискусії щодо розширення їх кількості є питанням часу. Як слушно зауважує Т. Бінгем у своїй праці «Верховенство права», звісно, держави самі вирішують, які права вони захищатимуть законом і які санкції застосовуватимуть за їх порушення. Але це складна сфера, оскільки немає загального консенсусу щодо прав і свобод, які є фундаментальними, навіть серед цивілізованих націй [12, с. 118].

Венеціанська комісія у своїй доповіді «Про правовладдя», посилаючись, зокрема, на роботу Т. Бінгема, вказує на важливість дотримання основних прав, які пов'язані з верховенством права, а саме: (1) право на доступ до правосуддя; (2) право на законного і компетентного суддю; (3) право на виклад своєї позиції (the right to be heard); (4) неприпустимість подвійної загрози [подвійного покарання за одне й те саме діяння] (ne bis in idem) (ст. 4 Протоколу 7 до Європейської конвенції з прав людини (далі – ЄКПЛ)); (5) юридичний принцип, згідно з яким заходи, що накладають обтяження, не можуть мати зворотної сили; (6) право на ефективні засоби юридичного захисту в будь-якому спорі (ст. 13 ЄКПЛ); (7) презумпція невинуватості – будь-яка особа вважається невинуватою у скоєнні злочину, доки її вину не доведено [7, с. 181].

Заборона дискримінації, свавілля та рівність перед законом. Аналізуючи заборону дискримінації, варто звернути увагу на систему НПА, які регулюють це питання в Україні та ЄС. Серед внутрішнього законодавства: 1) Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»; 2) Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»; 3) Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». У законодавстві ЄС – це Директива ЄС 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року про імплементацію принципу однакового ставлення до осіб незалежно від расового або етнічного походження.

Посилаючись на сучасну доктринальну базу, важливе значення для заборони свавілля в контексті верховенства права має обмеження дискреційних повноважень. Як зауважує Л. Аллахвердова, не всі правовідносини можна врегулювати законодавчо, і практика це неодноразово підтверджувала. Можливий негативний вплив повноважень у рамках закону, оскільки в НПА важко змоделювати всі ситуації, що можуть виникнути в реальному житті. Тому досить часто законодавець наділяє посадових осіб або державний орган певними дискреційними повноваженнями [14, с. 35]. Своє бачення дискреційних повноважень висловила і Венеціанська комісія: дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб [7, с. 179].

Принцип рівності всіх перед законом гарантований ст. 24 Конституції України: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом [2]. Цей основоположний принцип дуже часто в літературі йде разом із принципом заборони дискримінації. Досліджуючи принцип рівності всіх перед законом, Т. Бінгем слушно зауважив, що закони країни мають однаково застосовуватися до всіх, за винятком тих випадків, коли об'єктивні відмінності виправдовують диференціацію [12, с. 97].

Повертаючись до питання інтеграції вітчизняної правової системи, треба згадати законопроект «Про правотворчу діяльність» (далі – Законопроект) від 25.06.2021, який має стати основою для ім-

плементатії великої кількості актів ЄС у національну правову систему. Важливо те, наскільки ефективним буде його інструментарій виконання вимог до НПА, зокрема вимоги верховенства права. Тож проаналізуємо Законопроект з огляду на наведені вище елементи верховенства права, визначені і в доповіді Венеціанської комісії, і в доктринах вітчизняних та міжнародних науковців.

Вимога законності. У ст. 3 Законопроекту одним із принципів правотворчої діяльності вказано принцип верховенства Конституції України – коли правотворча діяльність здійснюється виключно відповідно до положень Конституції України. Дискусійною видається назва принципу «верховенство Конституції», оскільки в самій Конституції нормативно не закріплено відповідного принципу (на відміну від верховенства права). Вважаємо за доцільне замінити «принцип верховенства Конституції» на «принцип законності». Це дасть змогу змістовно розширити відповідний принцип, закріпити не тільки особливості правової природи Конституції в ієрархії НПА (наприклад, найвища юридична сила), але й додати: 1) відповідність майбутнього НПА загальноновизнаним нормам і принципам міжнародного права; 2) узгодженість правових норм з іншими НПА. Також це буде більш природно узгоджуватися з іншими положеннями Законопроекту. Так, ст. 9 Законопроекту присвячена питанню системи НПА, в ній акцентовано увагу на важливості взаємоузгодженості, ієрархії НПА. Окрім того, у ст. 26 окреслено вимоги до змісту і серед іншого вказано «узгодженість з іншими нормами права».

Вимога юридичної визначеності. У ст. 3 Законопроекту закріплено «принцип правової визначеності», а ст. 26 дещо більше висвітлює певні складники юридичної (правової) визначеності, а саме: 1) зрозумілість змісту; 2) однозначність розуміння; 3) передбачуваність (прогнозованість) наслідків реалізації. Відповідні положення також узгоджуються вже зі згаданою працею Тома Бінгема «Верховенство права», який зазначив, що «закон має бути доступним і, наскільки це можливо, зрозумілим, ясним і передбачуваним» [12, с. 67].

Вимога дотримання прав людини. Досить прогресивно у ст. 3 закріплено принцип дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, звернено увагу на основні міжнародні акти, які регулюють відповідне питання (Загальна декларація прав людини 1948 р., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.), а також на практику ЄСПЛ, де неодноразово згадується принцип верховенства права і надається сучасне тлумачення певним його елементам.

Вимога заборони дискримінації, свавілля та рівність перед законом. Варто зауважити, що принцип верховенства права безпосередньо не було закріплено в Законопроекті. Тимчасом якби у ст. 3 Законопроекту було виділено принцип верховенства права, це дало б змогу ширше тлумачити відповідний припис із врахуванням майбутніх тенденцій. Звісно, доволі часто в зарубіжних НПА обмежуються його складовими, але такий крок надав би Законопроекту більшої стабільності. Щоправда, уже згадуваний принцип верховенства Конституції України теж надає змогу у процесі тлумачення акта посилатись на заборону дискримінації та рівності перед законом.

Далі наводимо елементи верховенства права та способи їх застосування в нормопроектній діяльності:

Елементи верховенства права	Способи використання в нормопроектній діяльності
1. Законність	1. Відповідність НПА загальноновизнаним нормам і принципам міжнародного права. 2. Відповідність Конституції. 3. Узгодженість з іншими НПА.
2. Юридична визначеність	1. Закріплення якісних і зрозумілих правових норм. 2. Прогнозованість наслідків реалізації правових норм.
3. Дотримання прав людини	1. Врахування всіх міжнародних стандартів захисту прав людини. 2. Врахування практики ЄСПЛ.
4. Заборона дискримінації, свавілля та рівність перед законом	1. Дослідження всього антидискримінаційного законодавства України та ЄС. 2. Обмеження дискреційних повноважень.

Висновки. Важливим елементом інтеграційного процесу вітчизняної правової системи з правовою системою ЄС є ефективне застосування вимоги верховенства права у правотворчій діяльності.

Основними елементами верховенства права є законність (законопроект повинен відповідати загально визнаним нормам і принципам міжнародного права, Конституції, нормативно-правовим актам, які мають вищу юридичну силу), юридична визначеність, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом. Як наголосив Конституційний Суд України (у рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004), верховенство право вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, що відповідає загальносвітовій правотворчій практиці.

Список використаних джерел:

1. Glossary of summaries : Acquis. Access to European Union law: вебсайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html> (дата звернення: 25.09.2022).
2. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80Text> (дата звернення: 25.09.2022).
3. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статті 46 Конституції України від 02.06.1999 № 2-в/99. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-99#Text> (дата звернення: 25.09.2022).
4. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> (дата звернення: 25.09.2022).
5. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія. Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України / заг. ред. П.М. Рабінович та ін. Львів: Сполом. 2016. 200 с.
6. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009.
7. Report on the Rule of Law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). URL: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (дата звернення: 25.09.2022).
8. Козюбра М.І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2007. Т. 64: Юридичні науки. С. 3–9.
9. Шутак І.Д., Онишук І.І. Юридична техніка: навч. посіб. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.
10. Томкіна О.О. Верховенство права як основоположний конституційний принцип законодавчої діяльності. *Нове українське право*. 2022. Вип. 2. С. 112–119.
11. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 25.09.2022).
12. Бінгем Т. Верховенство права, 16 листопада 2006 року. URL: <https://legalitas.com.ua/ua/ukr-tbin%D2%91em-verhovenstvo-prava/> (дата звернення: 25.09.2022).
13. Погребняк С.П. Основні вимоги, що впливають з принципу верховенства права. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 4 (51). С. 41–53.
14. Аллахвердова Л.В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. *Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки*. 2015. Т. 168. С. 34–37.
15. Рішення Конституційного Суду України від 06.06.2019 № 3-р/2019. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19#Text> (дата звернення: 25.09.2022).
16. Рішення КСУ у справі про постійне користування земельними ділянками від 22.09.2005 № 5-рп/2005. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text> (дата звернення: 25.09.2022).

17. Довгерт А.С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 83–89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_2_14 (дата звернення: 25.09.2022).