



Євгеній Горовець

Перший заступник Міністра юстиції України
(Київ, Україна)
ye.horovets@minjust.gov.ua

УДК 340.134

ЗАКОНОПРОЄКТ ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ: “ЗА” І “ПРОТИ” (СПОЙЛЕР: “ЗА” ПЕРЕМАГАЄ)

АНОТАЦІЯ. З року в рік стан вітчизняного законодавства відображає такі проблеми: необхідність удосконалення процедури розроблення та ухвалення якісних законів; невиправдана кількість нормативно-правових актів, яка значно ускладнює їх застосування; наявність у текстах нормативно-правових актів суперечливих, внутрішньо неузгоджених положень; відсутність належних механізмів забезпечення виконання законодавчих приписів. Такий стан згенерував ідею розроблення спеціального закону для сфери правотворчості. Багаторічна і непроста історія створення такого закону в Україні (про нормативно-правові акти, про закони та законодавчу діяльність, про систему джерел права та під іншими назвами), з одного боку, відображає складність і дискусійність питань, що пов’язані з процесом нормотворчості, а з другого – свідчить про надзвичайну важливість законодавчого регулювання цього процесу для розвитку національної правової системи. Сьогодні зазначена ідея втілена в проєкті Закону України “Про правотворчу діяльність”.

Метою статті є аналіз законопроєкту “Про правотворчу діяльність”, виявлення у ньому позитивних (вдалих, корисних) і недосконалих положень, які доцільно доопрацювати.

Ключові слова: правотворча діяльність; законопроєкт.

Важливою правовою формою здійснення органами публічної влади своїх функцій і реалізації повноважень є правотворча діяльність, спрямована на розроблення, ухвалення (видання), зміну, скасування нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного рівнів нормативно-правової регламентації.

Натомість неврегульованість в Україні базових правил нормотворчості призводить до численних проблем якості законів та підзаконних нормативно-правових актів. Так, оцінюючи нинішній стан вітчизняного законодавства (який, принагідно зауважу, суттєво не змінюється з року в рік), представники правничої науки вказують на такі основні проблеми: необхідність удосконалення процедури розроблення та ухвалення якісних законів; невиправдана кількість нормативно-правових актів,

яка значно ускладнює їх застосування; наявність у текстах нормативно-правових актів суперечливих, внутрішньо неузгоджених положень; відсутність належних механізмів забезпечення виконання законодавчих приписів тощо¹.

Зазначені проблеми згенерували ідею розроблення спеціального закону для сфери правотворчості, який визначав би ієрархію нормативно-правових актів, їх видове співвідношення, урегулював би планування правотворчого процесу, юридичного прогнозування, експертної оцінки проєктів нормативно-правових актів, їх обліку й державної реєстрації, інші питання нормотворчої процедури.

Тож проблема законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з уніфікацією процесу правотворчої діяльності в Україні, що постала ще на початку 90-х років минулого століття, зберігає свою актуальність дотепер. Багаторічна і непроста історія розроблення в Україні спеціального закону ("Про нормативно-правові акти"², "Про закони і законодавчу діяльність"³, "Про систему джерел права України"⁴ та під іншими назвами) відображає складність питань, що пов'язані з процесом нормотворчості та свідчить про те, що такий закон має важливе доктринальне і прикладне значення для національної правової системи.

Вагомий теоретичний доробок із проблематики правотворчості в Україні становлять наукові праці Л. Андрусів, А. Зайця, В. Ковальського, І. Коліушка, Л. Лепех, І. Лозинської, Н. Оніщенко, М. Панова, С. Плавича, П. Рабіновича, Н. Пархоменко та інших вітчизняних учених. Їхні наукові здобутки відіграють важливе значення і для сучасного правотворчого процесу в Україні.

Нині є всі підстави для оптимістичних очікувань, що епопея з ухваленням відповідного закону нарешті буде успішно завершена. Сьогодні ідея розроблення та ухвалення відповідного закону втілена в проєкті Закону України "Про правотворчу діяльність" (далі – Законопроєкт)⁵. Водночас потрібно усвідомлювати, що конституційне становлення і розвиток України як правової держави вимагає відповідального ставлення українського парламенту до здійснення законопроєктної роботи в означеній сфері. Тому фахова оцінка і теоретико-практичний аналіз Законопроєкту є неодмінною умовою ефективності майбутнього закону.

¹ Концепція Закону України "Про правотворчу діяльність", підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/794363>> (дата звернення: 08.12.2021).

² Пропозиції Президента до Закону "Про нормативно-правові акти" від 14 лютого 2000 р. № 0923 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4> (дата звернення: 08.12.2021).

³ Пропозиції Президента до Закону "Про закони і законодавчу діяльність" № 0894 від 10.01.2006 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12103> (дата звернення: 08.12.2021).

⁴ К Кармазіна, "Закон "Про систему джерел права України": актуальність та перспективи" [2008] 13 (9) Вісник Одеського національного університету 101–6.

⁵ Про правотворчу діяльність: проєкт Закону України від 25 червня 2021 р. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355> (дата звернення: 08.12.2021).

Метою дослідження є аналіз Законопроєкту, виявлення у ньому позитивних (вдалих, корисних) і недосконалих положень, які потребують доопрацювання.

Закон як основна категорія законодавчої системи і зовнішня форма вираження національного права України має одночасно внутрішню форму, тобто власну будову, структуру, яка організує весь його зміст. Аналіз внутрішньої форми Законопроєкту дає змогу визначити в ньому положення, які, на думку автора, є вдалими, а які потребують удосконалення.

До першої групи законопроєктних положень віднесемо такі.

1. *Інституалізація правового експерименту* (ст. 22 Законопроєкту). Правовий експеримент є дієвим механізмом вирішення нагальних проблем і напрацювання найкращого алгоритму регулювання контраверсійних відносин, що підтверджує і наявна практика застосування експериментів українським Урядом та окремими міністерствами.

Водночас слід зробити застереження, що в Законопроєкті, як видається, не згадано ключові умови застосування правового експерименту:

- 1) неврегульованість законом відносин, що потребують врегулювання;
- 2) добровільність участі в правовому експерименті осіб приватного права.

У разі артикулювання цих умов можна, до речі, обійтися без використання запропонованих Законопроєктом умов щодо обмеженої території та відносно невеликого кола суб'єктів, на яких поширюється дія експериментальних норм (тим паче, що вони є занадто загальними та широкими для тлумачення, щоб бути дієвим запобіжником від зловживань при застосуванні експерименту).

2. *Правило про наскрізну нумерацію пунктів підзаконного нормативно-правового акта* (ч. 3 ст. 32 Законопроєкту). Нині існує багато підзаконних нормативно-правових актів, у яких нумерація пунктів оновлюється з початком кожного розділу акта. Відтак у документі може бути кілька пунктів із номером 1, 2 тощо. Тож при цитуванні конкретного положення замало назвати номер пункту, необхідно також позначити і відповідний розділ, елементом якого він є.

Для юриста-практика це означає марнування часу для ідентифікації місця розташування відповідної норми. Крім інших незручностей, такий формат нумерації унеможливує автоматичний комп'ютерний пошук відповідного тексту виключно за номером пункту. В епоху інтернету речей, коли навіть найдрібніша матеріальна річ, призначена для продажу через торговельну мережу, є детально описаною та індексованою з нанесенням унікального ідентифікатора у вигляді штрих-коду (QR-коду), відсутність чітких цифрових ідентифікаторів пунктів нормативно-правового акта виглядає як “моветон”.

Водночас слід зауважити, що безальтернативне позначення підпунктів пунктів у підзаконних нормативно-правових актах арабськими цифрами з дужками навряд чи є найкращим рішенням (ч. 6 ст. 32 Законопроект). На мою думку, має існувати можливість нумерації підпунктів на основі багаторівневих списків, побудованих за каскадним принципом (наприклад, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.1 і тому подібне), як, наприклад, у Модельному статуті товариства з обмеженою відповідальністю⁶ або Податковому кодексу України (далі – ПК України)⁷.

Зокрема, у ПК України позначення пунктів і підпунктів його статей здійснено саме з використанням багаторівневих списків. Це забезпечує швидку та зручну навігацію документом. Однак формат цього Кодексу ризикує опинитися поза законом, якщо нинішня редакція ч. 5 ст. 32 Законопроект буде схвалена як фінальна, оскільки в ній передбачається позначення пунктів статей у законах арабськими цифрами з дужками, а підпунктів статей – літерою з дужками. Тож, вважаємо, що у цьому питанні важливо зберегти гнучкість, і якщо обирати єдино правильну систему позначення, то підхід, застосований у ПК України, є більш вдалим.

3. *Визначення моменту набрання чинності нормативно-правовим актом* (ч. 3 ст. 47 Законопроект). Відповідно до ч. 3 ст. 47 Законопроект:

Моментом набрання чинності нормативно-правовим актом є 0 годин дня, наступного за датою офіційного опублікування (оприлюднення) нормативно-правового акта, якщо інше не визначено Конституцією, законами України або самим нормативно-правовим актом. Якщо момент набрання чинності нормативно-правовим актом визначено вказівкою на конкретну дату, такий нормативно-правовий акт вважається чинним з 0 годин зазначеної дати⁸.

Знати свої права та обов'язки – відома правова аксіома. Проте слід визнати, що нинішні правила набрання чинності постановами Кабінету Міністрів України та наказами міністерств нормативно-правового характеру з дня їх офіційного опублікування (ч. 1 ст. 52 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”⁹, ч. 7 ст. 15 Закону України “Про центральні

⁶ Модельний статут товариства з обмеженою відповідальністю: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 березня 2019 р. № 367 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2019-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 08.12.2021).

⁷ Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>> (дата звернення: 08.12.2021).

⁸ Про правотворчу діяльність (н 5).

⁹ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>> (дата звернення: 10.12.2021).

органи виконавчої влади”)¹⁰, де-факто призводять до ретроактивної дії відповідних норм.

Оскільки опублікування нормативно-правового акта відбувається завдяки випуску певного офіційного друкованого видання, яке за усталеним порядком потрапляє до відповідних торговельних мереж не раніше початку класичного робочого дня, фактична можливість ознайомитися зі змістом нового акта зазвичай з’являється лише після спливу значного проміжку доби, протягом якого він де-юре є чинним. Отже, запровадження наведеної норми можна лише вітати.

Щоправда, через свою диспозитивність (інше може бути встановлено не лише законом, а й навіть самим нормативно-правовим актом) ця норма ризикує залишитися декларативною. Крім того, абсолютна категоричність тут також може нашкодити, адже якщо нормативно-правовий акт передбачає скасування застарілого, а тим паче шкідливого регулювання, то швидке набрання ним чинності можна не лише толерувати, а й заохочувати.

Очевидно, тут необхідні тонкі налаштування, які передбачають, що правило про набрання чинності нормативно-правовим актом із дня, наступного за днем його офіційного опублікування, працює для актів, які запроваджують обов’язки для осіб приватного права. Для решти актів можна дозволити відповідний розсуд законодавця.

Варто нагадати відому істину: *на відміну від закону, який за статусом вимагає шанобливого ставлення та виконання, проект закону за визначенням народжується, щоб зазнавати критики – у цьому головна ознака його трагічної долі.*

У світлі цього вважаємо доречним навести деякі критичні коментарі, що, можливо, дадуть змогу ефективніше втілити прихований потенціал Законопроєкту.

1. Фундаментально-кармічне (хоча, і не до кінця усвідомлене) призначення Законопроєкту полягає, зокрема, у тому, що він має бути прихистком для банальних істин, які, з одного боку, не потребують спеціального промовляння з огляду на свою життєву очевидність (принаймні з точки зору середньостатистичного розумного правозастосувача), а з другого боку, час від часу опиняються у беззахисному стані цілковитої безпорадності, наприклад, у разі раптового нападу прихильника дискурсу “Покажіть, де це написано”. Тому, зважуючи усі “за” і “проти” та беручи до уваги рівень вітчизняної правової культури, слід визнати, що маніфестування відповідних аксіом на рівні закону, як мінімум, не завадить.

З-поміж них для прикладу можна назвати таку аксіому: “Слова, що вживаються в однині, стосуються множини, і слова, вжиті в множині,

¹⁰ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>> (дата звернення: 10.12.2021).

стосуються однини”. Ця теза нині артикульована в Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України¹¹. Вона має загальний характер і є релевантною щодо будь-якого нормативно-правового акта.

Подібних аксіом нормопроекування достатньо багато. Можна навести, наприклад, положення Закону Ізраїлю про тлумачення термінів 1981 р., згідно з яким ‘слова чоловічого роду за своїм значенням охоплюють також жіночий рід, і навпаки’¹².

На невеликій відстані від безспірних істин розташовані правила, які мають універсальний, однак не очевидний характер. Тож необхідність їх чіткого закріплення не ставиться під сумнів. У цьому аспекті можна згадати інститут строків, правила визначення та обчислення яких достатньо вичерпно виписано у главі 18 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)¹³.

Цей Кодекс, хоча і є основним актом національного цивільного законодавства, регулює лише цивільні відносини та, з відповідними застереженнями, відносини, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля, а також трудові та сімейні відносини (ч. 1 ст. 9 ЦК України)¹⁴.

Водночас інститут строків має горизонтальний, міжгалузевий характер, тож законодавець змушений відтворювати фактично ті самі правила обчислення строків у процесуальних кодексах та інших нормативно-правових актах, зокрема й публічного. Це, зі свого боку, порушує фундаментальний принцип нормотворення – неприпустимість дублювання одних і тих самих правил. У такій ситуації напрошується генералізація інституту строків (так би мовити, його “винесення за дужки”) – і саме Законопроект найкраще здатний втілити цю ідею.

У наведеному контексті варто ще раз згадати Закон Ізраїлю про тлумачення термінів, де поряд із закріпленням загальновизнаних підходів до обчислення строків (початок перебігу з наступного дня; перенесення останнього дня строку, який припав на вихідний, на наступний за ним робочий день, тощо) міститься справжня “вишенька на торті” (до речі, навколо відповідної проблеми в Україні зламано немало списів як у науці, так і в судовій практиці).

Ідеться про ст. 8 цього Закону, вже одна лише назва якої виглядає витвором мистецтва: “... до” (!). Ну, а її зміст є таким: *‘Формулювання*

¹¹ Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 10.12.2021).

¹² ‘Закон Израиля о толковании терминов 1981 года’ в *Гражданское законодательство Израиля* (Хейфец М сост и пер, Н Лившиц ред, Юрид. центр Пресс 2003).

¹³ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>> (дата звернення: 10.12.2021).

¹⁴ Там само.

‘... до’ щодо часу або стосовно цитати тлумачиться як ‘до ... включно’¹⁵.

Після прочитання цієї норми мимоволі виникає простір для шекспірівської паузи, а на думку спадає ремінісценція відомої формули: “Все геніальне – просте, особливо якщо це про норму закону”.

Другим напрямом для збільшення “потужності” Законопроекту є все, що пов’язано з тлумаченням норм права. У цьому питанні Законопроект регулює відповідні питання лапідарно. Розділ IX Законопроекту (“Реалізація результатів правотворчої діяльності”) починається зі ст. 57, що має назву “Усунення прогалин та їх подолання під час застосування нормативно-правового акта”. Однак прогалина – це ситуація не зовсім ординарна, швидше аномальна. Нормальний хід справ вимагає спершу впоратися з типовими, рутинними методами тлумачення. Зокрема, спочатку має бути проголошено, що основним методом з’ясування змісту закону є текстуальне (словесне) тлумачення, за якого береться до уваги загальноприйняте значення слів (термінів). Цей підхід фактично втілений у відповідній нормі ЦК України щодо тлумачення змісту правочину (ч. 3 ст. 213)¹⁶.

Застосування цього методу тлумачення як основного має важливе значення для створення ефективної системи якісного нормотворення. Адже якщо процес створення норм права порівняти з шифруванням певного змісту, то коректне дешифрування можливе лише за наявності знання про “пароль”. У нашому випадку такий “пароль” фактично має статус таємного, оскільки прямо законодавцем не розкривається. Однак це ще пів біди. Головна проблема в тому, що про методи тлумачення саме ідеться, проте лише побіжно і виключно через призму офіційного роз’яснення нормативно-правових актів.

Так, у ч. 4 ст. 66 Законопроекту передбачено, що

офіційне роз’яснення має ґрунтуватися на меті суб’єкта правотворчої діяльності, яка встановлюється, зокрема, через аналіз пояснювальної записки до проекту нормативно-правового акта, висновків суб’єктів забезпечення правотворчої діяльності, а також враховувати результати правового моніторингу¹⁷.

Тут, звісно, ситуацію дещо “рятує” слово “зокрема”, однак “меседж законодавця” звучить дуже дзвінко (можна навіть сказати, гримить): роз’яснення має ґрунтуватися на волі, а не на волевиявленні законодавця, а аналіз має своїм предметом насамперед пояснювальну записку, а не текст самого акта. За такого підходу важко уникнути висновку, що

¹⁵ Закон Израиля о толковании терминов 1981 года (н 12).

¹⁶ Цивільний кодекс України (н 13).

¹⁷ Про правотворчу діяльність (н 5).

при розробці проекту нормативно-правового акта слід концентрувати увагу не на ретельному виписуванні конкретних норм, а на зазначенні мети ухвалення акта у пояснювальній записці до відповідного проекту. Отже, є достатньо підстав вважати, що запропоноване регулювання відповідних фундаментальних питань у підсумку може мати небезпечні наслідки для нашої правової системи.

Підлягає сумніву також ідея створення Єдиного глосарію правових термінів з метою забезпечення єдності термінології, що вживається у нормативно-правових актах (ч. 5 ст. 28)¹⁸.

З дефініціями в нашій правовій системі, відверто кажучи, справжня біда. З якогось часу нормопроектувальна техніка сприйняла глосарій термінів як іманентний елемент будь-якого закону, такий собі *“must have”* солідного юридичного творіння. Латинське *“Nulla dies sine linea”* імплементувалося у сучасне *“Жодного закону без глосарію термінів”*.

У цьому аспекті варто нагадати відомий вислів Яволена про те, що будь-яка дефініція в цивільному праві небезпечна, а також міркування Г. Шершеневича, який принагідно до легальної дефініції права власності зауважував, що такі визначення в законодавстві даремні.

Існує також бувальщина про розгляд у Парламенті Сполученого Королівства законопроекту, що містив дефініцію слона, під час обговорення якого один із членів Парламенту так прокоментував своє враження від неї: *“Коли б я зустрів на вулиці слона, я без вагань зрозумів би, що це слон, однак навряд це було б так само легко, якщо мені довелося би керуватися обговорюваною дефініцією”*.

Вітчизняна практика нормотворення нерідко підтверджує обґрунтованість цих давно озвучених побоювань. Так, нам відомі закони, в яких глосарій містить визначення терміна, який жодного разу в тексті закону не використовується. Такий собі вияв мистецтва заради мистецтва, хоча, звісно, це не найбільш небезпечний варіант.

Водночас є і відверто кумедні приклади. Так, п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України *“Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”* (далі – Закон) визначено, що *“вода питна – харчовий продукт, придатний для споживання людиною”*¹⁹. Спроба розв’язати цей нескладний ребус неминуче приводить нас до констатації очевидно-неймовірного: водою питною є огірок, банан, м’ясо, молоко і будь-який інший харчовий продукт, навіть вино (біблейські мотиви божественного перетворення води на вино таким чином набувають рис цілком здійсненого людського творіння). Де-юре, наслідки є катастрофічними

¹⁸ Про правотворчу діяльність (н 5).

¹⁹ Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 10.12.2021).

(де-факто, схоже, все компенсується відомою властивістю необов’язковості виконання занадто суворого закону).

Наприклад, “примірювання” цієї дефініції до відповідних норм Закону змушує визнати, що правило, за яким *‘до новітніх харчових продуктів не належить вода питна будь-якого походження у будь-яких ємностях’* (ч. 7 ст. 38 Закону), насправді означає, що до новітніх харчових продуктів не належать харчові продукти, придатні для споживання людиною, будь-якого походження у будь-яких ємностях. Інакше кажучи, обговорювана дефініція повністю блокує функціональність інституту новітніх харчових продуктів, оскільки жоден харчовий продукт не охоплюється відповідним поняттям.

Суперечливі сенси народжуються, якщо підставляти відповідне визначення в інші норми Закону. Наприклад, вимога до операторів ринку забезпечити, щоб *‘лід, який контактує з харчовими продуктами і може спричинити забруднення харчових продуктів, виготовлявся з води питної’* (п. 5 ч. 1 ст. 47 Закону) за умови її відповідного “тлумачення” може бути виконана у менш витратний спосіб, ніж це, вочевидь, уявлялося розробниками закону.

Жарт жартом, але поставимо запитання – чи вирішить проблему подібних вишуканих дефініцій Єдиний глосарій правових термінів? Беруть сумніви.

Тим паче, що фактично такий глосарій насправді вже існує – це тлумачний словник української мови.

Тут можна зробити крок назад і нагадати, що основоположним способом тлумачення є словесне, засноване на усталеному значенні слів. Тож в ідеальному законі (якщо раптом такий взагалі можна створити) геть усі слова мають вживатися у значенні, яке не потребує окремого визначення і для з’ясування якого (у найскладніших випадках) достатньо зазірнути у словник (за відомим заповітом М. Рильського).

Крім того, спеціалізовані глосарії законодавчих термінів вже й так існують завдяки кропіткій роботі розробників відповідних баз законодавства України, тож витратити на цю історію кошти платників податків навряд чи обґрунтовано.

Нарешті слід звернути увагу, що дефініція за визначенням має інструментальний, другорядний характер. Вона не має самостійного значення поза відповідним правилом поведінки. З точки зору повсякденного правозастосування є інтерес у розумінні не дефініції, а правила, яким слід керуватися. Дефініція води питної не відповідає на запитання: які права й обов’язки існують у зв’язку з її споживанням?

Тому якщо і створювати Єдиний глосарій правових термінів, то спочатку потрібно створити Єдиний реєстр правил (це останній жарт на сьогодні).

Зауважу при цьому, що я заперечую проти Єдиного глосарію, а не дефініцій як таких. В окремих випадках потреба в них справді є об'єктивною.

Ще один крок назад – в обговорюваному вище інституті строків нині спостерігається потреба в дефініції “робочого дня”, оскільки на практиці існують спори, як рахувати строк, визначений робочими днями, якщо одна зі сторін зобов'язання працює (здійснює господарську діяльність) у дні, які законодавство за замовчуванням проголошує вихідними або святковими.

Інша справа, що дефініція як юридичний інструмент вимагає обмеженого (продуманого) використання та філігранного поводження.

Висновки. Підбиваючи підсумки, висловлюю сподівання, що підготовка проекту до фінального голосування буде плідною. Він подолає усі об'єктивні та штучні перешкоди й нарешті посяде одне з найбільш важливих і почесних місць на п'єдесталі нашого законодавства.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. 'Zakon Izrailja o tolkovanii terminov 1981 goda' v *Grazhdanskoe zakonodatel'stvo Izrailja* (Hejfec M sost i per, Livshic N red, Jurid centr Press 2003) (in Russian).

Journal articles

2. Karmazina K, 'Zakon "Pro systemu dzhерel prava Ukrainy": aktualnist ta perspektyvy' [2008] 13 (9) *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu* 101–6 (in Ukrainian).

Yevhenii Horovets

BILL ON LAWMAKING ACTIVITY: “AYE” AND “NAY” (SPOILER: “AYE” WINS)

ABSTRACT. From year to year, the state of domestic legislation reflects the following issues: we have to improve the procedure for developing and adopting quality laws; unjustified number of legal acts, which significantly complicates their application; presence of contradictory, internally inconsistent provisions in the texts of legal acts; lack of appropriate mechanisms to ensure compliance with legislation. This situation generated the idea of developing a special law for lawmaking. The long and difficult history of the development of such a law in Ukraine (on regulations, laws and legislation, the system of sources of law and other names), on the one hand, reflects the complexity and controversy of issues related to the rule-making process, on the other hand, it testifies to the extreme importance of legislative regulation of this process for the development of the national legal system. Today, this idea is embodied in the draft Law of Ukraine “On Lawmaking”.

The purpose of the article is to analyze the bill “On lawmaking”, to identify positive (successful, useful) and imperfect provisions that have to be finalized.

KEYWORDS: lawmaking activity; bill.