

***Дзейко Жанна Олександрівна***

доктор юридичних наук,
доцент кафедри права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

# Відродження національного досвіду застосування законодавчої техніки в Українській народній республіці, Українській державі та Західно-українській народній республіці

Здійснення державних та правових реформ в сучасній Україні потребує дослідження та використання історичного досвіду наукового розуміння та практичного застосування законодавчої техніки. Адже врахування історичного досвіду використання здобутків теорії і практики законодавчої техніки є підґрунтям подальшого удосконалення законодавчої бази України, сприяє утвердженню верховенства права, становленню правової держави в Україні, ефективній реалізації законів.

Важливим історико-правовим аспектам становлення законодавчої техніки в Україні присвячені ґрунтовні праці сучасних вітчизняних науковців О. Вовка, А. Іванової, П. Нюхіної, А. Ткача, І. Усенка та ін. Велику роль у вивченні історії законодавчої техніки відіграють праці науковців, у яких всебічно і повно досліджуються державні та правові проблеми розвитку української державності 1917-1920 рр.: О. Копиленка, О. Мироненка, О. Тимощука та ін. Доцільність подальшого наукового осмислення становлення законодавчої техніки в Україні обґрунтовується потребою системного з'ясування особливостей становлення законодавчої техніки в Українській Народній Республіці (далі – УНР) періоду Української Центральної Ради, Українській Державі, УНР періоду Директорії та Західно-Українській Народній Республіці (далі - ЗУНР). Вивчення становлення законодавчої техніки має сприяти недопущенню помилок у її застосуванні і вдосконаленні у майбутньому. Крім того, без розуміння становлення законодавчої техніки неможливе теоретичне опрацювання її проблем. Загалом актуальність дослідження відродження національного досвіду застосування законодавчої техніки в УНР періоду Української Центральної Ради, Українській Державі, УНР періоду Директорії та ЗУНР зумовлена необхідністю поглибити наукові уявлення із зазначених проблем історії законодавчої техніки, з’ясувати еволюцію формування і розвитку правил і засобів законодавчої техніки, використати історичний досвід її наукового розуміння та практичного застосування.

© Джейко Ж.О.

Метою цієї роботи є виявлення та розкриття особливостей застосування законодавчої техніки в УНР періоду Української Центральної Ради, Українській Державі, УНР періоду Директорії та ЗУНР.

Законодавча техніка була однією із складових правових систем УНР періоду Української Центральної Ради, Української Держави, УНР періоду Директорії, ЗУНР, які знаходилися лише у процесі становлення.

**Застосування законодавчої техніки в УНР періоду Української Центральної Ради.**

Як позитивний можна розглядати той факт, що питання чинності правових актів, виданих до проголошення УНР було урегульоване у Законі УНР, ухваленому Українською Центральною Радою 25.11.1917 р., відповідно до якого всі закони і постанови, які діяли на території УНР до 27.10.1917 р., якщо вони не змінені та не відмінені універсалами, законами і постановами Української Центральної Ради, лишалися чинними надалі, як закони і постанови УНР [1; с. 1].

Серед важливих причин, які вплинули на якість законів УНР, було неналежне врегулювання законодавчого процесу, недостатнє закріплення на законодавчому рівні правил і засобів законодавчої техніки. Правові засади законодавчого процесу в УНР, у якому можна виділити також техніко-юридичні аспекти, були закріплені у таких актах: "Розкладі роботи Малої Ради і її Комісій", прийнятому 01.08.1917 р., ухвалі Української Центральної Ради "Про тимчасовий порядок розпублікування законів", прийнятій 19.11.1917 р., в "Обіжнику в справі законопроектів", прийнятому Міністерством внутрішніх справ 19.04.1918 р. та ін. Важливі політико-правові документи – [III] Універсал Української Центральної Ради, проголошений 07.11.1917 р. та її [IV] Універсал, проголошений 22.01.1918 р. не закріплювали правові засади законодавчого процесу, а лише визначали Українську Центральну Раду як законодавчий орган державної влади.

Відповідно до "Розкладу роботи Малої Ради і її Комісій", прийнятого 01.08.1917 р., законопроекти мали право розробляти члени Малої Ради та Генеральний Секретаріат (після проголошення [IV] Універсалу Української Центральної Ради функції Генерального Секретаріату стала здійснювати Рада Народних Міністрів). Законопроекти повинні були обговорюватися членами Малої Ради, після чого – передаватися на розгляд до комісій Малої Ради, за результатами якого комісії готували доповіді. Після цього повинно відбуватися обговорення законопроектів на зборах Малої Ради [2; с. 1]. Відповідно до „Постанов Комісії по реорганізації Комітету Центральної Ради, ухвалених на зборах Центральної Ради 29 червня 1917 р.”, законопроекти мали прийматися більшістю голосів [3; с. 6-7] присутніх на зборах членів Малої Ради. Після цього вони повинні затверджуватися

на сесіях Української Центральної Ради і з цього моменту мають набувати чинності та публікуватися Генеральним Секретаріатом [4; с. 2]. Слід зазначити, що у зв'язку із воєнними обставинами сесії Української Центральної Ради відбувалися рідко, а здебільшого діяли збори Малої Ради, на яких приймалися рішення, у тому числі щодо прийняття законів.

У прийнятій Українською Центральною Радою 19.11.1917 р. "Ухвалі про тимчасовий порядок розпублікування законів" містилися лише деякі правила і засоби зовнішнього оформлення законів. Закріплені вимоги про необхідність вказівки: про ухвалу Українською Центральною Радою того чи того закону або постанови, дату цієї ухвали, розміщення тексту цього акта, зазначення осіб, які мали підписати ухвалу ("голова, товариш голови і секретар"), обов'язок Генерального Писаря направити текст ухвали до друку у "Вістник Генерального Секретаріату" [5; с. 1].

Закони публікувалися у газетах: "Вісти з Української Центральної Ради" (квітень 1917 р. – січень 1918 р.), "Вістник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки" (6 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.), "Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки" (13 січня 1918 р. – 2 травня 1918 р.), які мали статус офіційних друкованих видань за часів існування УНР.

Відповідно до "Внесення Генерального секретарства судових справ", "прийнятого до відома" Малою Радою 19.11.1917 р., кожен новий закон набирає сили з того моменту, коли його затверджує Центральна Рада" [4; с. 2]. У прийнятих законах у більшості випадків не вказується момент набуття ними юридичної сили (очевидно, законодавець керувався вищезазначеним правилом), але у деяких випадках зазначається, що закон набуває чинності з дня його "ухвали" – "Тимчасовий закон про випуск державних кредитових білетів Української Народної Республіки", ухвалений Українською Центральною Радою 19.12.1917 р. [6; с. 1] та ін. Набуття юридичної сили "Тимчасовим законом про флот Української Народної Республіки", ухваленого Українською Центральною Радою 14.01.1918 р. відбулося із часу його проголошення, про що зазначалося у самому цьому акті [7; с. 1]. "Закон про громадянство Української Народної Республіки" був ухвалений 2 і 4 березня 1918 р. [8; с. 2] і час набуття ним чинності не був зазначений, що викликає складнощі при вирішенні питання про час набуття ним юридичної сили. Також набуття чинності законами відбувалося з моменту їх затвердження постановами Української Центральної Ради: 11.11.1917 р. була прийнята постанова зазначеного органу про затвердження розд. І "Закону про вибори до Установчих Зборів УНР" [9; с. 1]. Зустрічаємо випадок ратифікації міжнародного договору, яка була здійснена у

формі "ухвали" "ратифікаційного закону" Українською Центральною Радою 17.03.1918 р. [10; с. 1].

Заслуговує на увагу те, що зміни до законів УНР та законів, прийнятих до її проголошення, вносилися, як правило, у формі прийняття нових законів: "Центральна Рада 15–го грудня 1917 р. ухвалила такі зміни статей закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки і додатків до нього" [11; с. 1]. Проте зміни до зазначеного акта здійснені пізніше як у формі прийняття закону, так і постанови Головної Виборчої Комісії [12; с. 3], що було не досить коректним.

Застосовувався прямий і фактичний способи відміни законів. Прямим способом можна вважати ухвалення Українською Центральною Радою 23.12.1917 р. "Закону про умови обсаджування і порядок обрання суддів Генерального і Апеляційного Судів", у якому у примітці до пункту 1-го перераховуються конкретні артикули певних правових актів, які втрачають чинність [13; с. 2]. Фактичним способом відміни закону була, наприклад, ухвала Українською Центральною Радою Закону "Про Головну Скарбницю і Державний Банк Української Народної Республіки" 09.12.1917 р. [14; с. 2].

У квітні 1918 р. при Українській Центральній Раді створена посада державного секретаря, який мав здійснювати кодифікацію та контрасигнування законів [15; с. 2], проте відомостей про його діяльність не знайдено.

Ступінь дотримання законодавцем норм, які регулювали законодавчий процес, правила і засоби законодавчої техніки виявляють якісні характеристики законів УНР періоду Української Центральної Ради. Суб'єкти законотворчості не завжди дотримувалися закріплених у законодавстві вимог законодавчого процесу, переважно у зв'язку з воєнними подіями.

Закони УНР, як правило, включали такі елементи: вказівку на виписку із протоколу засідання Української Центральної Ради; назву органу, який "ухвалив" закон – "Центральна Рада"; дату прийняття; назву виду акта – закон; найменування закону, що відображає предмет його регулювання і є досить лаконічним; поділ закону на частини – розділи чи глави (якщо він великий за обсягом), статті, артикули, параграфи чи пункти (зазначені терміни у більшості випадків не використовуються – застосовуються цифри, втім про поділ законів саме на такі елементи ми знаємо із їх змісту), які мають наскрізну нумерацію та поділені, в разі необхідності, на частини чи інші складові (термін "частина" також не вживається); наслідки недотримання нормативних приписів (які часто відсутні); підписи відповідних посадових осіб (у більшості випадків ними є: Товариш Голови Української Центральної Ради та її Секретар або Заступник Голови та Секретар

Української Центральної Ради, Голова Української Центральної Ради та її Секретар, підписи яких затверджував Генеральний Писар або виконуючий його обов'язки).

Логічна структура законів, яка розкриває їх зміст, характеризується такими ознаками. По-перше, лише у деяких законах на початку тексту міститься інформація про характеристику суб'єктів правовідносин, даються дефініції понять, проте мотивація прийняття законів практично відсутня. У "Законі про поділ України на землі", ухваленому Українською Центральною Радою 06.03.1918 р. доцільним було б пояснити мету закріпленого у ньому територіального поділу УНР [16; с. 2] тощо.

По-друге, конкретні правові норми, зміст яких загалом відповідає визначеним у найменуваннях законів предметам їх правового регулювання. Суттєвим недоліком більшості законів була відсутність у їх складі загальних положень. Використовуються як абстрактний, так і казуїстичний способи формулювання норм права. Також – прямий, відсильний та бланкетний способи викладу норм права. Досить часто ступінь врегулювання тих відносин, яким присвячений той чи той акт, був неповним. Так, серед законів УНР зустрічаємо багато таких, які містили положення про визначення посадових осіб чи органів державної влади, за якими закріплювалося право чи на яких покладався обов'язок здійснити певні заходи з реалізації законів. Втім їх права та обов'язки були закріплені занадто загально, процедура реалізації цих прав і обов'язків здебільшого не була чітко врегульована. Відповідальність часто не передбачалася за невиконання чи неналежне виконання обов'язків цими суб'єктами, про що свідчить ст. 11 "Тимчасового закону про випуск державних кредитових білетів Української Народної Республіки", ухваленого Українською Центральною Радою 19.12.1917 р. (хоча це можна було б зробити, наприклад, у формі посилання до конкретних статей іншого правового акта).

По-третє, щодо юридичних механізмів гарантування правових норм, то вони чи взагалі не були закріплені у законах, чи були сформульовані недосконало. Так, у ст. 29 "Тимчасових правил про проведення виборів членів єврейських громадських рад", які є додатком до "Закону про утворення єврейських громадських рад і проведення виборів членів цих рад", ухваленого Українською Центральною Радою 02.12.1917 р., санкція була сформульована у формі посилання до конкретних статей іншого правового акта, що передбачали відповідальність за порушення у сфері виборів. Проте ознаки суб'єктивної і об'єктивної сторін злочину визначені нечітко [17; с. 1]. У ст. 10 "Тимчасового закону про випуск державних кредитових білетів Української Народної Республіки", ухваленого Українською Центральною Радою 19.12.1917 р. здійснена невдала спроба забезпечити виконання цього закону: ознаки об'єктивної сторони злочину та санкція визначені нечітко. Зазначені недоліки

характерні для багатьох законів УНР. Загалом, суттєвим недоліком багатьох законів є чи неналежне закріплення, чи навіть взагалі відсутність закріплення у них механізмів гарантування виконання правових норм.

Законодавець прагнув розробити процедуру реалізації законів, хоча його наміри не завжди втілювалися у життя. Був ухвалений Українською Центральною Радою не лише Закон "Про громадянство Української Народної Республіки" 2 і 4 березня 1918 р., а й "Закон про реєстрацію громадянства Української Народної Республіки" 04.03.1918 р. [18; с. 2-3]. Втім загалом Закон "Про громадянство Української Народної Республіки" був недосконалим з погляду способів закріплення можливості суб'єктами реалізувати його, оскільки їх право на прийняття до громадянства УНР було великою мірою обмежене складною процедурою реалізації.

Норми, які закріплюють права і обов'язки суб'єктів та норми, які врегульовують процедуру їх реалізації містяться як у різних законах, так і у одних і тих самих законах, прикладом чого є "Закон про утворення єврейських громад і проведення виборів членів цих рад", ухвалений Українською Центральною Радою 02.12.1917 р. та ін. Втім, як правило, процедура реалізації законів була врегульована недостатньо повно.

Щодо питання визначення предметів законів, то як суттєвий недолік можна розглядати те, що не були закріплені на законодавчому рівні види тих відносин, які потребують саме законодавчого врегулювання. Якщо охарактеризувати закони з погляду тих відносин, які вони врегульовували, то приходимо до висновку про перевагу законів, які містили норми публічно-правового характеру. Більшість законів прийнята у галузі конституційного права, переважно тих, які регулювали питання правового статусу органів державної влади (Української Центральної Ради, Генерального Секретаріату, пізніше – Ради Народних Міністрів, судових, контрольних та інших органів), людини і громадянина, формування Установчих Зборів, військові, фінансові та інші питання.

Відсутність визначення на законодавчому рівні видів відносин, які доцільно врегульовувати саме за допомогою законів, призвело і до відсутності чіткої різниці між законами і підзаконними актами. Так, недоцільним є закріплення у підзаконному акті – Постанові Української Центральної Ради, прийнятій 30.03.1918 р. питання "про одноособове вирішення мировими суддями усіх цивільних та карних справ у місцевостях, де члени мирового суду ще не вибрані" [19; с. 2]. Хоча, як свідчить зміст багатьох законів, часто підкреслюється значна роль закону у житті суспільства.

Закони офіційно публікувалися українською мовою. Термінологія законів була зрозумілою, проте юридично недосконалою. Вона не була єдиною, стереотипною. Текст законів не завжди був офіційним та директивним, а стиль – витриманим.

Широко використовувалися такі засоби законодавчої техніки, як примітки до статей [20; с. 1]. Використовувалися, хоча і не широко, додатки до законів. Вдалим було використання як додатку до "Закону про утворення єврейських громадських рад і проведення виборів членів цих рад", ухваленого Українською Центральною Радою 02.12.1917 р. "Тимчасових правил про проведення виборів членів єврейських громадських рад". Зустрічаємо окремі випадки вживання норм-дефініцій: визначення терміна "громадяни УНР" у §1 Закону "Про громадянство Української Народної Республіки", ухваленого Українською Центральною Радою 2 і 4 березня 1918 р., терміна "малоземельні" у примітці до параграфа 27 "Тимчасового земельного закону, затвердженого Українською Центральною Радою" 18.01.1918 р. [21; с. 1] та ін.

Закони приймалися постійні і тимчасові. Про тимчасовий характер закону можна зробити висновок як із його назви, так і змісту. Закон, ухвалений Українською Центральною Радою 25.11.1917 р. (без назви) закріпив право зазначеного органу державної влади видавати закони "до сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її Конституції" [1; с. 1].

Українська Центральна Рада, крім законів, приймала постанови, ухвали, резолюції, статути, універсали. Універсали Української Центральної Ради за юридичною силою можна прирівняти до законів, зокрема це стосується [III] Універсалу [22; с. 1] та [IV] Універсалу [23; с. 1] (відсутня нумерація універсалів, але для зручності їх звичайно нумерують у літературі). Заслуговує на увагу закріплення в універсалах мотивації їх прийняття, проголошення засад прав і свобод людини і громадянина, використання абстрактного і казуїстичного способів формулювання норм права, зрозумілість текстів законів, структуризація текстів, що загалом здійснена на підставі видів тих суспільних відносин, які у них врегульовані. Універсали містили також багато суттєвих недоліків: відсутні найменування актів та нумерація статей, їх текст не був офіційним, стиль законів не був витриманим, приписи викладені нечітко, недостатньо визначено, неповно, акти носили переважно декларативний характер, механізми реалізації нормативних приписів ними створені не були тощо. Але загалом це були важливі політико-правові документи.

На зборах Малої Ради 29.04.1918 р. прийнята "Конституція Української Народної Республіки" ("Статут про державний устрій, права і вольності УНР") [24; с. 79-85]. Конституція не була оголошена і не набула юридичної сили, втім її можна визначити як важливий історичний документ. Конституція є проявом

осмислення і застосування правил і засобів законодавчої техніки. Зазначений документ має високий рівень його зовнішнього оформлення. Структура документа ґрунтується на логічному викладі його змісту, що визначається видами суспільних відносин, які ним врегульовані. Конституція регулює різноманітні важливі види суспільних відносин, характеризується високим рівнем узагальнення. Частини конституції мають назви, які відображають їх зміст. Нумерація статей є наскрізною. Конституція містить розд. I – "Загальні постанови", а розд. II врегульовує права громадян України, що є позитивним. Текст її є зрозумілим, офіційним, витриманим. Використовується абстрактний і казуїстичний способи формулювання норм права. Також використовуються прямий, відсильний та бланкетний способи їх викладу. Активно застосовуються норми-дефініції. Велику увагу приділено врегулюванню законодавчого процесу, який містив окремі техніко-юридичні аспекти. Ступінь повноти правового регулювання є, порівняно із законами УНР, досить високим: чітко закріплені види осіб, які можуть бути суб'єктами правовідносин при реалізації цього документа; визначені різні життєві обставини, за наявності яких можуть виникати, змінюватися і припинятися правовідносини; велику увагу приділено порядку реалізації цього акта. Проте права, обов'язки і відповідальність не всіх суб'єктів права закріплені чітко. Також до недоліків цього акта можна віднести: незастосування у тексті документа термінів "розділ" та "параграф", незрозумілою є відмінність між окремими рисами законів і іншими актами тощо. Таким чином, зазначений документ, порівняно із законами УНР, є досконалим з погляду використання правил і засобів законодавчої техніки, хоча має недоліки.

Твердження про створення Українською Центральною Радою власної системи законодавства [25; с. 11] є вірним, проте можна уточнити, що система законодавства УНР, яка була виявом втілення правил і засобів законодавчої техніки, знаходилася лише на початковому етапі свого формування, у процесі становлення.

Таким чином, дослідження законодавчої техніки в УНР періоду Української Центральної Ради (7 листопада 1917 року – 29 квітня 1918 року) дозволяє зробити такі висновки. Як позитивний досвід можна розглядати той факт, що питання чинності правових актів, виданих до проголошення УНР було чітко урегульоване у законі. Зміст правових норм загалом відповідав визначеним у найменуваннях законів предметам їх регулювання. При цьому активно використовувалися абстрактний, казуїстичний, прямий, відсильний та бланкетний способи викладу норм права. Широко використовувалися такі засоби законодавчої техніки, як примітки до статей. Застосовувалися, хоча і не широко, додатки до законів. Зустрічаємо окремі випадки вживання норм-дефініцій. Норми, які закріплюють

права і обов'язки суб'єктів та норми, які врегульовують процедуру їх реалізації містяться як у різних законах, так і у одних і тих самих законах.

Незважаючи на те, що серед нормативно-правових актів УНР визначальне місце займали закони, їх якість була невисокою. На якість законів вплинуло неналежне врегулювання законодавчого процесу, недостатнє закріплення на законодавчому рівні правил і засобів законодавчої техніки. Рівень зовнішнього оформлення законів був невисоким. Мотивація прийняття законів практично була відсутня. Недоліком більшості законів була відсутність у їх складі загальних положень. Не були закріплені на законодавчому рівні види тих відносин, які потребують законодавчого регулювання, що призвело до відсутності чіткої різниці між законами і підзаконними актами. У більшості випадків ступінь повноти правового регулювання був неповним: права і обов'язки суб'єктів права у більшості випадків були закріплені занадто загально, не визначено багато життєвих обставин, при наявності яких можуть виникати, змінюватися і припинятися правовідносини, процедура реалізації законів, як правило, не була детально і чітко врегульована. Суттєвим недоліком багатьох законів є чи неналежне закріплення, чи навіть взагалі відсутність закріплення у них механізмів гарантування виконання правових норм. У законах ознаки об'єктивної сторони злочинів визначалися нечітко.

**Застосування законодавчої техніки в Українській Державі.**

Одним із перших нормативно-правових актів Української Держави є "Закони про тимчасовий державний устрій України", прийняті 29.04.1918 р. [26; с. 1-2]. У науковій літературі існує думка про визнання "Законів про тимчасовий державний устрій України" тимчасовою конституцією [27; с. 491], яка ґрунтується на аналізі предмета її правового регулювання. Постає питання: чи виконував зазначений акт роль тимчасової конституції. Якщо виходити із теорії конституції як основного закону, то за змістом "Законів про тимчасовий державний устрій України" цей акт був прийнятий без участі народу. Але, застосувавши системний спосіб тлумачення норм права, приходимо до думки, що П. Скоропадський відгукнувся на заклик населення і, проголосивши себе у "Грамоті до всього українського народу", прийнятої 29.04.1918 р. [28; с. 1], Гетьманом Всієї України, підписав разом із Отаманом Ради Міністрів "Закони про тимчасовий державний устрій України", проект яких був розроблений правознавцем О. Палтовим. У цьому акті визначені засади організації і здійснення державної влади, права і обов'язки українських "козаків" і громадян і ін., що дозволяє назвати його октройованою конституцією. Відповідь на це питання залежить і від вирішення проблеми форми виникнення Української Держави, адже досить поширеними є погляди науковців про те, що

вибори Гетьмана Всієї України були проведені на з'їзді хліборобів-землевласників за допомогою німецького уряду та збройних сил.

Правова система Української Держави знаходилася на початковому етапі свого формування, але загалом суб'єкти законотворчості намагалися у систему законодавства і у систему права цієї держави запровадити ті принципи права, що містяться у "Законах про тимчасовий державний устрій України". Здебільшого, за певними винятками, нормотворці прагнули конкретизувати норми цього акта у поточних законах. Зазначений документ можна охарактеризувати як системоутворюючий відносно системи права і системи законодавства Української Держави. Для того, щоб визнати "Закони про тимчасовий державний устрій України" тимчасовою конституцією, потрібно враховувати і такі риси, характерні для подібного виду актів: особливий порядок внесення змін, охорони тощо, які у цьому акті відсутні. Можна зробити висновок, що "Закони про тимчасовий державний устрій" мають лише окремі властивості конституції.

Зазначений документ включає наступні елементи: назва виду акта – "Закони"; його найменування; дату прийняття; преамбулу; постановляючу частину з підрозділом на сім (непронумерованих) розділів (у яких компактно викладені однорідні норми і які мають назви, що відображають їх зміст); поділ на статті (термін "стаття" тут не вживається, але це виявляється із змісту інших законів), які мають наскрізну нумерацію; у окремих випадках – наслідки недотримання нормативних приписів; підписи відповідних посадових осіб – Гетьмана Всієї України – П. Скоропадського і Отамана Ради Міністрів – М. Устимовича.

Логічна структура "Законів про тимчасовий державний устрій України" характеризує їх зміст і включає:

1. Загальне визначення питань, які врегульовані у документі ("про державний устрій і порядок керування"), цільову спрямованість і мотивацію акта, яка полягає у прагненні заснувати державний устрій Української Держави на основі законів тимчасово – до відкриття Сейму. Мотивації прийняття зазначеного акта не приділено у його положеннях достатньої уваги. Втім це зроблено у "Грамоті до всього українського народу" ("збудувати таку Державну владу, яка здібна була-б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці" [28; с. 1]). "Закони про тимчасовий державний устрій України" виграли б, якби містили розділ "Загальні положення".

2. Конкретні правові норми, зміст яких загалом відповідає визначеному у найменуванні акта предмету його регулювання. Цей акт здебільшого містить норми публічно-правові, імперативні. Для його створення використаний переважно абстрактний спосіб формулювання норм права, але зустрічаємо і казуїстичний

(наприклад, ст. 27). Недостатнім є ступінь повноти правового регулювання. Підтвердженням цього є те, що не закріплені усі види суспільних відносин, які зазвичай врегульовуються у подібного виду актах (засади правового статусу місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування тощо). Нечітко закріплені види тих осіб, які можуть бути суб'єктами правовідносин при реалізації цього акта. Не зазначено багато життєвих обставин, за наявності яких можуть виникати, змінюватися і припинятися правовідносини. Визначенню засад порядку реалізації правових норм не приділено достатньої уваги. Зміст прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів права закріплений занадто загально (наприклад, у ст. 2 сформульовано тільки положення про те, що "Гетьман стверджує закони" [26; с. 1-2], а строк виконання, наслідки невиконання – не зазначені).

3. Гарантування правових норм у формі використання положення про відповідальність на основі законів Української Держави (наприклад, ст. 37). Втім у зазначеному акті передбачена юридична відповідальність не всіх адресатів правових норм, зокрема це стосується Гетьмана Всієї України. Відповідно до цього акта, можливість реалізації прав і свобод особами повинна ґрунтуватися на нормах законів (наприклад, ст. 17, 20, 22). Це дозволило досить компактно викласти положення зазначеного акта, але призводило до певної невизначеності у правовому регулюванні. Тим більше, що багато законів Української Держави ще не було прийнято на час проголошення "Законів про тимчасовий державний устрій України". На підставі зазначеного акта в Українській Державі за час її існування було прийнято низку правових актів, які конкретизували та доповнювали його положення і були прийняті з метою його реалізації, проте вони не завжди містили всі логічні елементи норм права, що закріплені у "Законах про тимчасовий державний устрій України".

Заслуговує на увагу формальне визнання значення законів у врегулюванні суспільних відносин (наприклад, ст. 23, 11, 13, 14, 16 та ін.). Юридичні конструкції "Законів про тимчасовий державний устрій України" проголошували визнання принципу верховенства закону. Активно використовувався у "Законах про тимчасовий державний устрій України" такий засіб законодавчої техніки, як презумпції: ст. 29 – презумпція знання законів суб'єктами права, яка була сформульована у формі твердження про неможливість для будь-кого посилатися на незнання закону, якщо він був оприлюднений у встановленому порядку; ст. 16 – презумпція невинуватості особи, яка полягає у закріпленні вимоги неприпустимості засудження і покарання, крім як за злочинні вчинки, передбачені чинними у час їх здійснення законами тощо.

Мова зазначеного документу є доступною, оскільки його прийняття було розраховане на широке коло суб'єктів. Розробниками цього акта використані звичні і зрозумілі, широковживані терміни, прості граматичні конструкції. Помітне прагнення нормопроектувальників сформулювати норми права стереотипно (ст. 14, 15, 16 акта починаються із слів "Ніхто не може..." [26; с. 1-2]). Однак формулювання правил поведінки у документі не завжди є однотипним, прикладом чого слугують його положення, що визначають правовий статус Гетьмана Всієї України (ст. 2, 3, 6 містять стереотипні, стандартні мовні звороти, а ст. 7 є відхиленням від цих стандартів). Юридична термінологія здебільшого не є єдиною, часто вживаються терміни із нечіткими значеннями.

Таким чином, "Закони про тимчасовий державний устрій України" [26; с. 1-2] загалом є досконалими з погляду застосування правил і засобів законодавчої техніки, хоча мають багато недоліків.

В Українській Державі не було чітко вирішено питання про чинність законів і розпоряджень, виданих до її проголошення, як це було здійснено у законі Української Народної Республіки, ухваленому Українською Центральною Радою 25.11.1917 р. У "Законах про тимчасовий державний устрій України" закріплено положення про те, що закон зберігає чинність до відміни його іншим законом [26; с. 1-2]. За "Грамотою до всього українського народу" – декларативним актом, прийнятим П. Скоропадським 29.04.1918 р., усі розпорядження уряду Української Народної Республіки та Тимчасового уряду були скасовані, але тільки ті, які стосуються права приватної власності. На засіданні Ради Міністрів Української Держави 07.05.1918 р. була прийнята постанова про те, що до перегляду правових актів та до їх відміни, у разі потреби, "всі закони бувшого Уряду, виключаючи закони, скасовані грамотою Гетьмана, заховують свою силу" [29; арк. 8 зворотний (далі – зв.)], тобто продовжують діяти.

Якщо застосувати буквальний спосіб тлумачення положень "Законів про тимчасовий державний устрій України" і "Грамоти до всього українського народу", то приходимо до висновку, що закони Тимчасового уряду і Української Народної Республіки зберігали чинність до їх відміни законами Української Держави, а розпорядження урядів, які врегульовують відносини приватної власності були скасовані, що призводило б до протиріччя у врегулюванні суспільних відносин. Втім зміст вищеназваної постанови Ради Міністрів та інших прийнятих в Українській Державі нормативно-правових актів наводить на думку про необхідність застосування розширеного способу тлумачення положень зазначених актів: не було чіткої різниці між законами і підзаконними актами, і тому мова йде про збереження чинності і законами, і розпорядженнями, виданими до

проголошення Української Держави, крім тих, які врегульовують відносини приватної власності і тих, які відмінені актами Української Держави.

З метою роз'яснення цього питання видавалися окремі інтерпретаційні акти: "Циркуляр про закони, циркуляри і розпорядження Російського Уряду і Української Центральної Ради", прийнятий 16.05.1918 р. № 2311 Міністерством Праці [30; с. 10] та ін.

Приймалися акти про поновлення дії окремих законів, прийнятих до проголошення Української Держави: "Ухвалена Радою Міністрів постанова про поновлення на Україні сили закону Російської держави від 2 грудня 1905 року про покарання за участь у деяких страйках", затверджена Гетьманом Всієї України 19.07.1918 р. [31; с. 32] та ін. Мали місце окремі випадки призупинення законів: наприклад, "російських та українських", які протирічили "Ухваленому Радою Міністрів закону про право продажу і купівлі землі поза міськими поселеннями", затвердженому Гетьманом Всієї України 14.06.1918 р. [32; с. 22-24]. Таким чином, в Українській Державі питання про юридичну силу законів і підзаконних нормативно-правових актів Російської імперії, Тимчасового уряду і УНР вирішувалося у формі їх часткової відміни чи залишення у силі, поновлення та призупинення.

Правові засади законодавчого процесу, який пов'язаний із законодавчою технікою, були закріплені у таких нормативних актах. Перш за все, у "Законах про тимчасовий державний устрій України", де зазначено, що закони розробляються у Міністерствах і передаються на обговорення Ради Міністрів, після їх ухвали зазначеним органом – на затвердження Гетьману Всієї України. Закони оприлюднюються у встановленому порядку і набирають юридичної сили із моменту, встановленому у самих законах. Передбачена і можливість застосування закону до моменту його оприлюднення – у випадку доведення до відома телеграфом чи через посланців. Закони, які стосуються кількох відомств, передаються до Ради Міністрів після обговорення їх заінтересованими Міністерствами. Оголошувати закони мав Генеральний Суд. Не вносило порядку у регулювання суспільних відносин і положення "Законів про тимчасовий державний устрій України" про те, що закони, які стосуються певної частини території Української Держави чи окремих груп населення, при прийнятті нового загального закону не втрачають своєї юридичної сили, коли у законі про їх відміну не говориться [26; с. 1-2].

Відповідно до "Статуту Малої Ради Міністрів", ухваленого Радою Міністрів та затвердженого Гетьманом Всієї України 18.05.1918 р., була створена Мала Рада Міністрів, на яку покладався обов'язок розгляду законодавчих пропозицій

Міністерств, які не вимагають взаємної згоди відомств у письмовій формі [33; с. 15-16]. Аналіз практики розподілу питань між Малою та Великою Радою Міністрів не дає чіткої відповіді на питання про принципи цього розподілу. Так, наприклад, питання про відчуження земель було віднесено до розгляду Малої Ради, а питання про політичні права військовослужбовців – до Великої Ради [34; с. 25–25 зв.].

В "Ухваленому Радою Міністрів законі про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, розгляд у Раді, затвердження їх і про форми та порядок оголошення законів" і затвердженому Гетьманом Всієї України 02.06.1918 р. конкретизовані положення "Законів про тимчасовий державний устрій України". Так, розробку законопроектів, крім Міністерств, мала право здійснювати і Державна Канцелярія. Важливим було положення про те, що законопроекти про асигнування коштів із Державної Скарбниці могли розглядатися лише після висновку Міністра Фінансів. Журнал засідань Ради Міністрів мав підписуватися членами Ради Міністрів, які брали у ньому участь. На підставі цього Державна Канцелярія складала текст законопроекту. Підписані законопроекти передавалися на затвердження Гетьману Всієї України, причому ця особа мала власноручно написати: "Затверджую (ім'я та прізвище), час і місце затвердження. Після чого мало слідувати посвідчення Державного Секретаря у такому виразі: "Посвідчив: Державний Секретар (ім'я та прізвище)". З часу затвердження законопроектів Гетьманом Всієї України вони стають законами і надсилаються для оголошення до Генерального Суду [35; с. 1-2] (згодом – Державного Сенату) Державною Канцелярією у газеті "Державний Вістник".

Як спробу досягти стабільності законодавства можна розглядати ухвалення Радою Міністрів 05.12.1918 р. постанови "Про строк задля перегляду законопроектів, ухвалених Радою Міністрів", у якій закріплювалася можливість перегляду законопроектів, ухвалених Радою Міністрів не раніше трьох місяців, за винятком повної чи часткової (2/3) зміни складу Ради Міністрів або питання про перегляд законопроекту буде прийняте не менш як ¾ загальної кількості членів уряду [36; арк. 1]. Відповідно до Статуту Державної Канцелярії були створені Департамент Законодавчих Справ з Термінологічною Комісією, Архівом та Бібліотекою, Окремий Відділ Кодифікації Законів [37; с. 2]. Для розгляду законопроектів створювалися такі структурні підрозділи: Комітет Праці при Міністерстві Праці, Комісія при Міністерстві Внутрішніх Справ для розгляду законодавчих Справ, Особлива нарада по розгляду законопроектів Військового Відомства [38; с. 1; 39; с. 2; 40; с. 1] та ін. Важливе значення мав розгляд законопроектів, які вносилися на розгляд Ради Міністрів, Бюджетною Комісією при Департаменті Державної Скарбниці [41; арк. 7–7 зв.]. Усі законопроекти, що

надсилалися до Бюджетної комісії, повинні були одночасно у копії направлятися до Державного контролю, який мав надавати висновки по законопроектах своєму представникові у Бюджетній комісії [42; арк. 57 зв.-58]. Позитивним є прагнення залучати науковців для розробки законів, наприклад, планувалося створити при Державній Канцелярії комісію із представників науки для розробки проекту виборчого закону [43; арк. 54]. Таким чином, правові засади законодавчого процесу, закріплення правил і засобів законодавчої техніки в Українській Державі знаходилися лише у процесі формування.

У "Грамоті Гетьмана всієї України та військ козацьких до народу України", прийнятій 29.10.1918 р. П. Скоропадський проголошує, що за час існування Української Держави було видано більше 400 законодавчих актів [44; с. 1].

Загалом закони Української Держави характеризуються високим рівнем їх зовнішнього оформлення. Вони здебільшого мають такі реквізити: вказівку на затвердження Гетьманом Всієї України, місце і дату затвердження, вказівку на особу, яка посвідчила акт – це Державний Секретар чи інша особа (виконуючий його обов'язки, Товариш Державного Секретаря або особа, що посвідчила акт "за Державного Секретаря"); органу, що його ухвалив – це Рада Міністрів; назву виду нормативно-правового акта – закон; найменування акта, що розкриває предмет його регулювання, інколи – преамбулу; далі – постановляючу частину з поділом у разі необхідності на розділи (які здебільшого мають назви), статті (хоча саме слово "стаття" відсутнє – про це можна зрозуміти із змісту законів), які мають наскрізну нумерацію та у необхідних випадках поділені на пункти чи частини; вказівки про припинення чи відновлення дії певних законів або внесення змін до чинних законів; у разі необхідності вказуються суми фінансування, конкретні заходи з реалізації законів; зазначаються (але не завжди) наслідки недотримання нормативних приписів; інколи – порядок врегулювання спорів; підписи відповідних посадових осіб – Голови Ради Міністрів (чи виконуючого його обов'язки або особи, яка підписалася "за Голову Ради Міністрів") і Міністра (або особи, яка підписалася "за Міністра" чи його Товариша) або виконуючого обов'язки Державного Секретаря, інший варіант – закони підписували Міністр і Державний Секретар. Частіше всього закони підписували Голова Ради Міністрів і Міністр.

Відповідно до "Ухваленого Радою Міністрів тимчасового закону про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави ясновельможного пана Гетьмана Всієї України" і затвердженого П. Скоропадським 01.08.1918 р. [45; с. 1], на час перебування П. Скоропадського у Німеччині у вересні 1918 р. закони затверджували: член Колегії Верховних

Правителів, Голова Ради Міністрів, Сенатор Ф. Лизогуб, член Колегії Верховних Правителів, Сенатор Д. Косенко і Генеральний Бунчужний Рогоза.

Закони офіційно публікувалися українською мовою. Використовувалися переважно такі способи офіційного оприлюднення законів: опублікування у газеті "Державний Вістник" і доведення його змісту телеграфом. Переважали закони публічно-правового характеру, які містили імперативні норми. Більше всього законів було прийнято у галузі конституційного права, особливо що стосується формування та функціонування органів державної влади (переважно судових), фінансового права (про податки, збори, засади організації і діяльності банківських установ та ін.), у галузях кримінально-процесуального, кримінального, цивільного права та ін.

На рівень якості законів вплинула відсутність закріплення на законодавчому рівні чіткого переліку суспільних відносин, що підлягають законодавчій регламентації. Наприклад, на нашу думку, не вбачається доцільним врегулювання відносин у кримінально-процесуальній сфері в підзаконному нормативному акті – "Ухваленій Радою Міністрів Постанові про провадження деяких кримінальних справ", затвердженій Гетьманом Всієї України 23.08.1918 р. [46; с. 17-18], у кримінальній сфері – у затвердженій Гетьманом Всієї України 14.06.1918 р. "Постанові Ради Міністрів Української Держави про деякі тимчасові зміни покарань за крадіжку …" [47; с. 30-31]. Широко використовуються такі засоби законодавчої техніки, як примітки, додатки – для розпису штатів, окладів, таблиць, правил. Термінологія законів є досить зрозумілою, але не завжди єдиною, стереотипною. Зустрічаємо окремі випадки вживання норм-дефініцій (визначення понять "громадянство", "хліб" та ін.).

Активну роботу з упорядкування української юридичної термінології здійснювали члени Термінологічної Комісії С. Шелухін, К. Квітка, О. Левицький і ін. [48; с. 242-243]. З метою досягнення стислості викладу нормативного матеріалу часто застосовується відсильний спосіб формулювання норм права у законах – використовуються посилання до конкретних нормативно-правових актів чи їх статей – але не тільки до тих, які мали вищу чи рівну юридичну силу, але і нижчу, що було дещо некоректним. Цікавою є відсилка у одному із законів навіть до "наказу генерал-фельдмаршала Ейхгорна від 6-го квітня 1918 р." [49; с. 11] – німецького військовослужбовця.

Щодо юридичних механізмів гарантування виконання правових норм, то заслуговує на увагу прагнення нормотворця закріпити їх. Позитивним прикладом є визначення у деяких законах (особливо у тих, які закріплювали правовий статус органів державної влади) посадових осіб, на яких покладався обов'язок здійснити

певні заходи з реалізації цих законів: "Ухвалений Радою Міністрів закон про тимчасове розповсюдження Української Державної Влади", затверджений Гетьманом Всієї України 25.05.1918 р. та ін. Втім їх права та обов'язки були закріплені здебільшого занадто загально, абстрактно – це стосується правового статусу не лише органів державної влади, а також фізичних осіб. Відповідальність органів державної влади, на відміну від відповідальності фізичних осіб, часто не передбачалася у законах. Санкції за порушення норм права встановлювалися досить жорстокі. Одним із суттєвих недоліків прийнятих в Українській Державі законів було нечітке визначення ознак об'єктивної сторони злочинів, про що свідчить ст. 1 "Ухваленого Радою Міністрів закону про карну відповідальність за перевищення граничних цін та за спекуляцію", затвердженого Гетьманом Всієї України 24.07.1918 р. Суттєвим недоліком було закріплення не у законах, а у постановах Ради Міністрів, затверджених Гетьманом Всієї України, складів кримінально карних діянь.

Багато у законах закріплено процесуальних норм, які були спрямовані на реалізацію матеріальних норм. Втім процедура реалізації прав і обов'язків суб'єктів здебільшого у законах не була конкретизована. Норми матеріально-правові і процесуально-правові у разі доцільності містилися у одних і тих самих законах. Приймалися не тільки постійні, але також тимчасові закони, про що вказувалося у назвах чи у статтях законів. Було внесено багато змін до законів та інших актів, виданих до проголошення Української Держави, у формі прийняття законів: "Ухвалений Радою Міністрів закон про зміну артикула 1-го [закону] від 2-го грудня 1917 р. про Генеральний Суд" і затверджений Гетьманом Всієї України 02.06.1918 р., який діяв до прийняття 08.07.1918 р. "Ухваленого Радою Міністрів Української Держави закону про утворення Державного Сенату"; "Ухвалений Радою Міністрів закон про деякі зміни і доповнення Постанови Тимчасового Російського Уряду від 4-го травня 1917 р. про місцевий суд", затверджений Гетьманом Всієї України 02.06.1918 р. та ін. Існувала широка практика внесення змін до законів у формі прийняття постанов Радою Міністрів Української Держави, які затверджувалися Гетьманом Всієї України: "Ухвалена Радою Міністрів тимчасова постанова про зміну існуючих законів про міліцію і утворення державної варти", затверджена вищевказаною особою 18.05.1918 р. та ін. Це є також підтвердженням відсутності чіткої різниці між законами та підзаконними актами Української Держави, що було характерне і для УНР періоду Української Центральної Ради.

Застосовувався у переважній більшості прямий спосіб відміни законів як у формі прийняття законів, так і постанов: "Ухвалений Радою Міністрів закон про

відміну закону про тимчасову організацію контролю УНР, виданого Центральною Радою 14 січня 1918 р.", затверджений Гетьманом всієї України 02.06.1918 р., у якому вказувалося, що до видання нового закону про державний контроль потрібно керуватися законом про "Установи Міністерств" [50; с. 2], що мало місце до видання 30.08.1918 р. "Закону про тимчасову організацію Державного Контролю" та ін. Можна підтримати думку вчених, що в Українській Державі закону надавалася зворотна сила [51; с. 194], втім навряд чи це можна сказати про майже усі із них. Так, наприклад, "Ухвалений Радою Міністрів закон про затвердження Статуту Українського Державного Банку і про асигнування грошей на створення його основного капіталу", затверджений Гетьманом Всієї України 10.08.1918 р. передбачав затвердження і введення у дію із 01.06.1918 р. розпису окладів для утримання службовців цього банку [52; с. 5-12], "Ухвалений Радою Міністрів закон про доповнення, відміну і зміну деяких постанов про прямі податки (Статут про прямі Податки, Звід Законів. Т. V, видання 1914 р.)", затверджений Гетьманом Всієї України 30.08.1918 р., закріплював необхідність встановлення із 01.01.1918 р. розміру відрахувань, зазначених у ст. 519 Статуту про Прямі Податки [53; с. 1] та деякі інші приклади.

Такий різновид актів, як постанови Ради Міністрів за реквізитами, структурою та предметами їх регулювання мали багато спільного із законами: постанови переважно затверджувалися Гетьманом Всієї України; більшість постанов, як і закони, носили нормативний характер тощо. Мали місце випадки затвердження постанов у формі прийняття законів. Виходячи із змісту цих актів, вони одночасно проходили етапи правотворчого процесу, тобто приймалися, так би мовити, "у пакеті". Видавалися статути, які визначали завдання, структуру та функції структурних ланок механізму Української Держави: "Статут Української Державної Варти", який набув чинності у формі ухвалення Радою Міністрів і затвердження Гетьманом Всієї України закону "Про Статут Української Державної Варти" 06.08.1918 р. і ін. Гетьман Всієї України видавав також накази, розпорядження, "відручні листи", грамоти, універсали. Ратифікація міжнародного договору була здійснена у формі видання грамоти Гетьмана Всієї України, що попередньо був ухвалений Радою Міністрів [54; с. 5-7]. Міністерства видавали велику кількість обіжників (циркулярів) і інших актів. Міністри – накази, інструкції. Рада Міністрів ухвалювала закони, які обов'язково затверджував Гетьман Всієї України, а також постанови та положення, які переважно затверджувала названа особа.

Підтвердженням відсутності чіткої різниці між законами і підзаконними актами є "Постанова Ради Міністрів про повноваження Міністра Шляхів Сполучення у справі адміністративного законодавства і визначення його компетенції", прийнята

20.05.1918 р., згідно з якою такі акти, як постанови, розпорядження і пояснення Міністра мають обов'язкову силу закону. Крім того, постанови Міністра, "які за змістом своїм будуть стосуватися законодавчої сфери, повинні бути представлені на затвердження Ради Міністрів" [55; с. 10-11].

Здійснивши дослідження законодавчої техніки в Українській Державі (29 квітня – 14 грудня 1918 р.) приходимо до висновку, що рівень застосування правил і засобів створення законів у зазначеній державі можна оцінити як високий. До досягнень у сфері законодавчої техніки можна віднести: прийняття на початку існування Української Держави "Законів про тимчасовий державний устрій", для яких були характерні окремі властивості конституції, і які можна визнати системоутворюючими відносно системи законодавства і системи права Української Держави; прийняття невдовзі після проголошення Української Держави нормативно-правових актів, які регулювали законодавчий процес, і які також містили певні засоби і правила розробки і прийняття законів; офіційне публікування законів українською мовою; досить високий рівень зовнішнього оформлення законів; зрозумілість мови законів; формальне визнання значної ролі закону у житті суспільства; спроба сформувати юридичні механізми реалізації законів (втім це не можна сказати про інші – економічні, політичні та інші механізми їх реалізації); визначення у деяких законах (особливо у тих, які закріплювали правовий статус органів державної влади) посадових осіб, на яких покладався обов'язок здійснити певні заходи з реалізації цих законів; вимога розгляду законопроектів Радою Міністрів про асигнування коштів із Державної Скарбниці лише після висновку Міністра Фінансів; широке використання відсильного способу формулювання правових норм (коли нова система законодавства лише почала формуватися і багато законів Української Держави ще не було прийнято); широке використання таких засобів законодавчої техніки, як примітки, додатки, презумпції, норми-дефініції та ін.

Як недоліки можна розглядати: нечітке вирішення питання про чинність законів, виданих до проголошення Української Держави; відсутність закріплення на законодавчому рівні чіткого переліку правових відносин, які підлягають законодавчій регламентації; врегулювання у постановах відносин, які логічно повинні були б вирішуватися на законодавчому рівні; права та обов'язки органів державної влади і фізичних осіб були закріплені здебільшого занадто загально, абстрактно; відповідальність органів державної влади, на відміну від відповідальності фізичних осіб, часто не передбачалася у законах; нечітке визначення ознак об'єктивної сторони злочинів; надання зворотної сили законам не тільки у необхідних ситуаціях; не завжди достатнім є ступінь повноти

врегулювання у законах суспільних відносин; термінологія законів вживалася не завжди єдина, стереотипна та інше.

**Застосування законодавчої техніки в УНР періоду Директорії.**

Питання чинності правових актів, виданих до проголошення УНР періоду Директорії, не було однозначно і чітко вирішене, як це було здійснено у Законі УНР, ухваленому Українською Центральною Радою 25.11.1917 р. Відповідно до "Декларації" Директорії, прийнятій 26.12.1918 р., вона лише "відмінила всі закони й постанови гетьманського уряду, направлені проти інтересів трудящих класів і шкідливих для всього громадянства" [56; с. 1-2]. Пізніше в УНР періоду Директорії було прийнято багато правових актів, які здебільшого прямо, а також фактично відміняли правові акти, видані за часів Української Держави: "Закон про організацію контролю УНР", прийнятий 09.04.1919 р. [57; с. 139-144] та ін. Щодо питання чинності правових актів УНР періоду Української Центральної Ради, Російської імперії та Тимчасового уряду, то, не дивлячись на те, що всі вони прямо скасовані не були у одному акті, зустрічаємо непоодинокі приклади відновлення їх дії, як правило, у формі прийняття законів, як це було зроблено у "Законі про скасування закону бувшого гетьманського уряду від 29 червня 1918 р. "Про надання губерніальним старостам права розпускати волосні земельні зібрання та управи", прийнятому 03.01.1919 р. та ін.

Серед правових актів УНР періоду Директорії було багато законів, але їх якість була невисокою. Однією із причин цього можна назвати неналежне врегулювання законодавчого процесу та недостатнє закріплення на законодавчому рівні правил і засобів законодавчої техніки. Правові засади окремих аспектів законодавчого процесу в УНР, у якому можна виділити техніко-юридичні аспекти, знайшли своє закріплення у таких актах. Відповідно до постанови Ради Народних Міністрів, прийнятої 30.12.1918 р., для "вирішення справ відносно законодавчих внесень" були засновані комісії при кожному міністерстві [58; арк. 34]. Важливе значення мало закріплення у постанові Ради Народних Міністрів, прийнятій 02.01.1919 р. положення про те, що "фінансові справи Велика Рада [Рада Народних Міністрів – Ж.Д.] може передавати для остаточного вирішення в Колегію трьох Міністрів: Фінансів, Державного Контролера і зацікавленого Міністра" [59; арк. 27–27 зв.].

Відповідно до "Тимчасового закону про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці", прийнятого 14.02.1919 р. [60; с. 60–61], проекти законів і постанов, розроблених у відомствах, повинні подаватися на розгляд Голови Кабінету Народних Міністрів, який на свій розсуд передавав ці проекти на розгляд та ухвалу Кабінету Народних Міністрів чи Ради Народних Міністрів. Після ухвали проектів законів чи постанов зазначеними органами

державної влади вони підлягали редагуванню Державною Канцелярією, письмово затверджувалися Директорією та посвідчувалися Державним Секретарем. Закон передбачав можливість для Директорії в надзвичайних випадках приймати закони і постанови без попередньої ухвали Кабінету Народних Міністрів чи Ради Народних Міністрів. При цьому вони мали посвідчуватися Керуючим Справами Директорії і передаватися до Державної канцелярії для опублікування.

Відповідно до постанови Трудового Конгресу від 28.01.1919 р. "Про форму влади на Україні", закони, прийняті Директорією, мали затверджуватися на найближчій сесії Трудового Конгресу [61; с. 4], але через воєнні обставини її скликати не вдалося. Закон "Про склад Директорії Української Народної Республіки", прийнятий 07.05.1919 р. вніс зміни до правотворчого процесу в УНР: усі постанови Директорії УНР визнавалися законними лише у тому випадку, коли у засіданні брав участь Головний Отаман С. Петлюра. Вони мали бути підписані двома членами Директорії, у тому числі і зазначеною особою [62; с. 153].

Закони офіційно публікувалися у газетах "Вістник Української Народної Республіки" (грудень 1918 р., лютий та липень 1919 р.), "Вістник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки" (січень 1919 р. – листопад 1920 р.), "Вістник Головного Комісаріату Уряду Української Народної Республіки" (травень 1920 р.), доводилися до відома телеграфом.

Зміни до законодавчих актів УНР періоду Директорії, а також Російської імперії, Тимчасового уряду, УНР періоду Української Центральної Ради, Української Держави вносилися, як правило, у формі прийняття законів, про що свідчать: "Закон про деякі зміни [закону – Ж.Д.] з дня 26-го січня 1919 року про Надзвичайні Військові Суди", прийнятий 04.08.1920 р., "Закон про доповнення "Уложення про покарання кримінальні та виправні" 452 (1) статтею", прийнятий 11.01.1919 р., та ін. Закони УНР періоду Директорії, а також закони Російської імперії, Тимчасового уряду, УНР періоду Української Центральної Ради, Української Держави скасовувалися переважно прямо – у формі визначення у правових актах (як правило – у законах) тих конкретних законів, які втрачали юридичну силу, проте були і непоодинокі випадки, коли назви цих законів не зазначалися. Щодо актів "Уряду Півдня Росії (Денікінського)", то вони були скасовані на території УНР у формі ухвали постанови Ради Народних Міністрів УНР [63; арк. 71]. Із змісту ухваленої Радою Міністрів УНР "Постанови про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів як так званого Совєтського Українського, так і Совєтського Російського Уряду і про відновлення чинності законів Української Народної Республіки" від 17.05.1920 року [64; арк. 1] можна зробити висновок про скасування актів радянської влади.

Позитивно оцінюючи спробу керівництва УНР врегулювати законодавчий процес, слід зазначити, що багато його аспектів не було врегульовано. Не були закріплені строки, протягом яких органи державної влади та посадові особи мали здійснювати ті чи інші юридично значимі дії. Не були визначені терміни набуття законами і постановами юридичної сили, назви офіційних друкованих видань та ін. Ступінь дотримання законодавцем норм, які регулюють законодавчий процес, правила і засоби законодавчої техніки характеризує якісні характеристики законів УНР періоду Директорії.

Закони УНР, як правило, включали такі елементи: інформацію про затвердження закону "іменем УНР" та прізвища осіб, які це здійснили – Голова Директорії та члени Директорії (один із них – Секретар); дату затвердження; інформацію про "ухвалу" закону Радою Народних Міністрів чи Кабінету Народних Міністрів; назву виду акта – закон; найменування закону, що, як правило, відображає предмет його регулювання і є у одних випадках лаконічним, а у інших – має занадто довгу назву; поділ закону на частини – розділи (якщо він великий за обсягом), статті, параграфи чи пункти (зазначені терміни у більшості випадків не використовуються – застосовуються цифри, втім про поділ законів саме на такі елементи ми знаємо із їх змісту), які мають наскрізну нумерацію; статті та параграфи, у разі необхідності, поділялися на пункти і частини; наслідки недотримання нормативних приписів часто відсутні; підписи відповідних посадових осіб (у більшості випадків ними є: Голова Ради Народних Міністрів та відповідний Міністр чи виконувач його обов'язків; Голова Ради Народних Міністрів та Державний Секретар; Голова Кабінету Народних Міністрів та Державний Секретар).

Логічна структура законів, яка розкриває їх зміст, характеризується такими ознаками. По-перше, у преамбулах чи у перших статтях лише деяких законів наводилася мотивація їх прийняття чи містилася інформація про характеристику суб'єктів правовідносин. Наприклад, у Законі УНР "Про Статут Земельних Управ", прийнятому 18.01.1919 р. [65; с. 197-198] пояснювалася необхідність створення Земельних Управ – для здійснення земельної реформи. У багатьох випадках закони починалися із положень про скасування законів Української Держави.

По-друге, конкретні правові норми, зміст яких здебільшого загалом відповідає визначеним у найменуваннях законів предметам регулювання. При цьому використовуються абстрактний, казуїстичний, прямий, відсильний та бланкетний способи формулювання норм права. У переважній більшості випадків ступінь повноти правового регулювання був неповним. Так, заслуговує на увагу визначення у окремих законах посадових осіб, на яких покладався обов'язок

здійснити певні заходи з реалізації цих законів, проте їх права і обов'язки у більшості випадків були закріплені занадто загально, не визначено багато життєвих обставин, за наявності яких можуть виникати, змінюватися і припинятися правовідносини, процедура реалізації законів, як правило, не була детально врегульована. Суттєвим недоліком більшості законів, за окремими винятками, була відсутність у їх складі загальних положень. Як позитивний приклад закону, який містить розділ "Загальні положення", є "Закон про землю в УНР", ухвалений 08.01.1919 р. [66; арк. 66 зв.–68 зв.].

По-третє, щодо юридичних механізмів гарантування правових норм, то суттєвим недоліком багатьох законів, як і в УНР періоду Української Центральної Ради, було їх неналежне закріплення. Про це свідчить формулювання ст. 1 Закону УНР "Про карну відповідальність за образу національної честі та гідності", прийнятого 24.01.1919 р. [67; с. 33], у якій здійснена невдала спроба забезпечити виконання зазначеного закону: ознаки об'єктивної сторони злочину закріплені нечітко, що могло призвести до порушення прав і свобод людини і громадянина. Загалом, суттєвим недоліком багатьох законів є чи неналежне закріплення, чи навіть взагалі відсутність закріплення у них механізмів гарантування виконання правових норм: реалізація зобов'язуючих норм права органами державної влади не завжди була забезпечена юридичними санкціями та ін.

Заслуговує на увагу прагнення законодавця розробити процедуру реалізації законів, але, крім того, що ступінь повноти її правового регулювання був неповним, часто ці наміри не були реалізовані. У "Законі про землю в УНР" повідомлялося, що про умови порядкування й користування землями муніципальних (міста, містечка, поселення) установ має бути виданий окремий закон. У розвиток зазначеного закону був прийнятий 18.01.1919 р. "Закон про Статут Земельних Управ" [65; с. 197-198], 15.03.1919 р. – "Постанова про тимчасове користування землею в 1919 році" [68; с. 244]. Втім положення цих актів практично не були реалізовані. Норми, які закріплюють матеріальні і процесуальні норми містяться як у різних законах (при цьому часто використовується відсилка до конкретних правових актів та їх статей), так і у одних і тих самих законах [69; с. 58-60].

Відсутність визначення на законодавчому рівні видів відносин, які слід врегульовувати саме за допомогою законів, практично однакова процедура розробки і прийняття законів і постанов, неможливість своєчасного прийняття законів у зв'язку із воєнними подіями призвели до відсутності, як і в УНР періоду Української Центральної Ради та в Українській Державі, чіткої різниці між законами і підзаконними актами. Так, правила "Про тимчасову організацію влади на місцях", прийняті Міністерством Внутрішніх Справ 24.06.1919 р. тимчасово, до

прийняття відповідного закону встановлювали тимчасові правила організації адміністративного апарату, які було б доцільніше закріпити у законі. З іншого боку, 30.04.1919 р. був прийнятий "Закон про утворення Державної Слідчої Комісії для розслідування подій повстання 29 квітня 1919 р." [70; с. 166], який містив положення, які доцільніше було б врегулювати у постанові.

Закони офіційно публікувалися українською мовою. Термінологія законів була зрозумілою, проте юридично недосконалою. Вона не була єдиною, стереотипною. Текст законів не завжди був офіційним та директивним. Широко використовувалися такі засоби законодавчої техніки, як примітки до статей: у "Законі про землю в Українській Народній Республіці" від 08.01.1919 р. [66; с. 66 зв.-68 зв.] примітки до ст. 21 встановлюють винятки із загальних правил щодо розмірів земельних ділянок. Зустрічаємо окремі випадки вживання норм-дефініцій, зокрема у "Законі про спекуляцію", прийнятому 26.01.1919 р., сформульоване визначення терміна "спекуляція". Використовувалися, хоча і не широко, додатки до законів. Так, "Додаток до закону "Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки", прийнятого 12.11.1920 р. [71; с. 3-6], містив список організацій, які мають включити своїх представників до Державної Народної Ради.

Закони приймалися постійні і тимчасові. Про тимчасовий характер закону можна зробити висновок як із його назви, так і змісту: "Закон про тимчасові правила польового контролю", прийнятий 14.02.1919 р. [72; с. 82-83] та ін. Закони УНР мали як нормативний, так і ненормативний характер. Так, "Закон про асигнування 500000000 гривень в розпорядження Ради Державних Секретарів ЗУНР...", прийнятий 15.03.1919 р. [73; с. 244] не містив загальних правил поведінки.

Більшість законів, як і в УНР періоду Української Центральної Ради та в Українській Державі, прийнята у публічно-правовій сфері: у галузі конституційного законодавства, перш за все тих, які регулювали питання правового статусу органів державної влади, кримінального, адміністративного, земельного, фінансового, військового та інших галузей законодавства. Необхідність врегулювати відносини, здебільшого публічно-правового характеру, зумовила перевагу використання зобов'язуючих і забороняючих норм права.

Компетенційні правові норми були сформульовані законодавцем переважно у формі закріплення певних прав і обов'язків органів державної влади і посадових осіб, проте вони були недостатньо конкретизованими. Права людини і громадянина були сформульовані за допомогою визначення їх можливостей у правовій сфері у занадто загальній формі та недостатньо конкретизовано. У законах, які врегульовували правовий статус людини і громадянина, було багато забороняючих, а також зобов'язуючих норм права. Права і свободи людини і громадянина

формулювалися також у формі закріплення у законах обов'язків органів державної влади зі сприяння їх реалізації, а також норм, що забороняли втручання держави у ці права. Але ці обов'язки, як правило, були закріплені занадто абстрактно, не визначено багато життєвих обставин, які були підставами виникнення, зміни і припинення правовідносин, процедура реалізації законів не мала достатнього ступеня врегулювання.

Конгрес Трудового народу України прийняв такі акти: "Універсал Трудового Конгресу України", "Декларацію Конгресу Трудового Народу до народу України", "Ноту Трудового Конгресу до народів всього світу", а також Постанову "Про форму влади на Україні" від 28.01.1919 р. [74; с. 4] Що стосується зазначеної постанови, то вона фактично повинна була виконувати роль конституційного закону. Втім з погляду застосування правил і засобів законодавчої техніки вона була вкрай недосконалою. Преамбула постанови містить не мотивацію правової регламентації її прийняття, а більше нагадує вступ інформаційного характеру. Зміст конкретних правових норм загалом відповідає визначеному у її найменуванні предмету регулювання. Врегулювання тих відносин, яким присвячений цей акт, було неповним. Суттєвим недоліком постанови була відсутність механізмів гарантування реалізації правових норм. Заслуговує на увагу прагнення нормотворця здійснити певні організаційні заходи щодо реалізації законів, але ці наміри практично не були здійснені. Термінологія постанови була зрозумілою, проте не була єдиною, стереотипною. Текст постанови не був офіційним, а стиль – витриманим.

Роль тимчасових конституційних законів мали виконувати такі правові акти, як Закон "Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці" [75; с. 2-3] та Закон "Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки" [71; с. 3-6], прийняті 12.11.1920 р., які не були реалізовані. Рівень застосування правил і засобів законодавчої техніки у зазначених законах, порівняно із іншими законами УНР, є високим. Їх зовнішнє оформлення включає такі характеристики: інформацію про затвердження законів "іменем УНР" та прізвище і підпис особи, яка це здійснила – Голова Директорії, а також прізвище і підпис особи, яка їх посвідчила – Товариш виконувача обов'язків Державного Секретаря; дату затвердження; інформацію про "ухвалу" законів Радою Народних Міністрів; назву виду актів – закони; найменування законів, що відображає предмет їх регулювання і є лаконічними; поділ законів на частини. Закон "Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці" поділений на розділи та параграфи, а закон "Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки" – на розділи і статті. При цьому зазначені терміни не використовуються

у законах – застосовуються цифри, втім про поділ законів саме на параграфи чи статті ми розуміємо із їх змісту. Параграфи та статті, у разі необхідності, поділялися на пункти і частини. Закони інформували про наявність підписів відповідних посадових осіб – Голови Ради Народних Міністрів та Міністра Внутрішніх Справ. Структура законів ґрунтується на логічному викладі їх змісту. Зміст правових норм загалом відповідає визначеним у найменуваннях законів предметам їх регулювання: вони визначали засади організації і здійснення державної влади, засади законодавства УНР. При цьому використовуються як абстрактний, так і казуїстичний, прямий, відсильний та бланкетний способи формулювання норм права. Текст законів був офіційним, а стиль – витриманим. Можливо, ці закони були б досконалішими, якщо регулювання відносин, яким присвячені закони, було б повнішим та конкретизованішим, у тому числі це стосується норм, які регламентують законодавчий процес та його техніко-юридичні аспекти, юридичні механізми реалізації та гарантування правових норм.

Заслуговує на увагу розробка проектів конституції УНР, одним із яких є проект Урядової Комісії з вироблення Конституції Української Держави, що мав назву "Основний державний закон Української Народної Республіки" [76; арк. 70-103].

Проект "Конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки" професора О. Ейхельмана [77] заслуговує на увагу з погляду належного втілення у ньому правил і засобів законодавчої техніки. Структура документа ґрунтується на логічному викладі його змісту, що визначається різноманітними важливими видами суспільних відносин, які ним врегульовані. Великі частини конституції мають назви, які відображають їх зміст (термін "розділ" не застосовується у назвах структурних частин документа) і поділені на дрібніші складові. Документ містить "Вступ до проекту конституції У.Н.Р.", у якому міститься мотивація його прийняття (втім виклад тексту здійснений у формі оповідальних речень). Розділ під назвою "Загальні постанови" визначає принципи і засади організації УНР, які конкретизовані у п'ятнадцяти розділах проекту та "варіанті для сконструювання найвищого органу виконавчої влади". Заслуговує на увагу детальне регламентування засад законодавчого процесу, у тому числі питань оприлюднення законів, які містили також техніко-юридичні аспекти. Проект конституції характеризується високим рівнем узагальнення. Використовуються абстрактний і казуїстичний способи формулювання норм права. Занадто часто у параграфах проекту міститься відсилка до інших його параграфів. Застосовуються для формулювання норм права примітки до параграфу та його частини, застереження до частин параграфів, юридичні презумпції (знання законів суб'єктами права та ін.). Текст її є зрозумілим, витриманим, але не завжди

офіційним. До спірних моментів конституції можна віднести те, що не закріплено чітко перелік питань, які можуть врегульовуватися виключно законом, розташування розділів, які закріплюють правовий статус громадян УНР, наприкінці проекту. Зазначений документ, порівняно із законами УНР, є досконалим з погляду використання правил і засобів законодавчої техніки.

Заслуговує на увагу намагання здійснити кодифікацію законодавства 1917–1920 рр., "результатом чого стала підготовка "Повного зібрання законів українських держав" [78; с. 15].

Дослідивши становлення законодавчої техніки в УНР періоду Директорії, приходимо до висновку, що рівень використання її правил і засобів можна оцінити так само, як і в УНР періоду Української Центральної Ради. Втім, на відміну від УНР періоду Української Центральної Ради, питання чинності правових актів, виданих до проголошення УНР періоду Директорії, не було чітко урегульоване у законі. Крім того, заслуговує на увагу визначення у окремих законах посадових осіб, на яких покладався обов'язок здійснити певні заходи з реалізації цих законів.

**Застосування законодавчої техніки у ЗУНР.**

Становлення законодавчої техніки в ЗУНР характеризується такими рисами. "Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії", ухвалений Українською Національною Радою на засіданні 13.11.1918 р. [79; с. 1] мав позитивне значення для формування правової системи ЗУНР, у тому числі і законодавчої техніки. Зазначений документ має високий рівень зовнішнього оформлення. Він включає такі елементи: назву виду акта – "основний закон"; вказівку на тимчасовий характер його дії; найменування закону, що відображає предмет його регулювання і є лаконічним; назву органу, який його "ухвалив" – Українська Національна Рада; дату прийняття; поділ закону на частини – артикули. Закон поділений на п'ять артикулів, які мають назви, що відображають їх зміст і мають наскрізну нумерацію. Однак відсутні підписи відповідних посадових осіб. Структура акта ґрунтується на логічному викладі його змісту.

Що стосується специфіки логічної структури цього основного закону, то тут мотивація прийняття і загальні положення закону відсутні. У першому його артикулі міститься лише інформація про характеристику суб'єкта правовідносин – ЗУНР. Закон регулює відносини у конституційно-правовій сфері. Зміст конкретних правових норм відповідає визначеному у найменуванні закону предмета регулювання. Побудова нормативного тексту закону є системною. При цьому використовуються як абстрактний, так і казуїстичний способи формулювання норм права. Норми права характеризуються високим рівнем узагальнення. Втім

регулювання тих відносин, яким присвячений акт, було недостатньо повним і конкретизованим. Навряд чи можна вважати достатнім лише опосередковане включення до кола можливих суб'єктів правовідносин окремої людини чи громадянина – це здійснено за допомогою закріплення тільки активного виборчого права всього народу ЗУНР. А засади їх прав, свобод, обов'язків та відповідальності, порядку реалізації практично не визначені. Юридичні механізми реалізації правових норм у законі передбачені лише у формі визначення конкретних органів влади, на які покладається обов'язок реалізувати положення зазначеного закону. Компетенція вищих органів державної влади ЗУНР закріплена вкрай загально, без чіткого визначення їх прав, обов'язків і відповідальності (зазначалося лише, що Українська Національна Рада і Державний Секретаріат мали виконувати всю владу), засади порядку реалізації норм закону визначені не були. Текст закону є зрозумілим, офіційним, витриманим. Проте зустрічаємо і оціночний термін – "переважно", частина артикула II надрукована іноземною мовою. Таким чином, зазначений документ є досконалим з погляду використання правил і засобів законодавчої техніки, хоча містить певні недоліки.

Питання чинності правових актів бувшої Австро-Угорської монархії, відповідно до "Закону з дня 16 листопада 1918 р. про тимчасову адміністрацію Областей Західно-Української Народної Республіки" [80; арк. 36-37], було вирішено в ЗУНР чітко (на відміну від УНР періоду Директорії): вони зберігали чинність до видання правових актів ЗУНР, якщо не протирічили її законодавству.

Правові засади законодавчого процесу в ЗУНР були закріплені у "Законі з дня 4 січня 1919 року про спосіб оповіщування законів і розпорядків". Втім він не містив детальної регламентації законодавчого процесу, а регулював лише його окремі аспекти (що було характерне також для УНР періоду Директорії). У цьому законі було закріплено, що "текст законів, ухвалений Українською Національною Радою, підписує Президент Української Національної Ради і один член Виділу Української Національної Ради". Опублікування законів мало здійснюватися у "Вістнику законів і розпорядків". Закони мали набувати чинності у терміни, визначені у самих законах, а якщо ці терміни вказані не були, то закони набували юридичної сили через вісім днів після опублікування в офіційному органі [81; с. 1-2]. Відповідно до "Закону з дня 4 січня 1919 року про Виділ Української Національної Ради", посвідчення і оповіщення законів входило до повноважень Виділу Української Національної Ради [82; с. 2-3]. Відповідно до "Розпорядку Державного Секретаріату судівництва з дня 8 березня 1919 року про урядові оголошення", урядові оголошення судів, державних прокуратур, карних установ, адвокатських і нотаріальних палат мали офіційно публікуватися у "щоденнику"

"Республіка" [83; с. 31]. Потрібно враховувати те, що Президія Виділу Української Національної Ради ЗУНР і Державний Секретаріат 09.06.1919 р. постановили надати право виконувати всю військову й цивільну державну владу, яку виконував до тих пір Виділ Української Національної Ради і Державний Секретаріат, уповноваженому Диктаторові [84; с. 1].

Закони офіційно публікувалися у газеті "Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки". Що стосується "щоденника" "Республіка", то у ньому офіційно публікувалися не лише зазначені у розпорядку Державного Секретаріату судівництва акти, а також і закони.

Закони набували юридичної сили, як правило, із моменту оголошення, у окремих випадках – із моменту ухвалення, про що зазначалося у законі. Така практика пояснюється, очевидно, воєнними обставинами, коли потрібно було оперативно врегульовувати ті чи ті відносини. Якщо час набуття чинності законами не був визначений у самих законах, то вони набували юридичної сили через вісім днів з дня їх офіційного опублікування. Зміни до законів ЗУНР вносилися, як правило, у формі законів, що є позитивним досвідом. Зміни до Статуту Української Національної Ради були також внесені у формі закону [85; с. 2], втім у цьому випадку слід мати на увазі, що зазначений Статут був прийнятий ще до проголошення ЗУНР. Внесення змін до Статуту у формі закону, ймовірно, можна пояснити наданням нормотворцем тим відносинам, які у ньому врегульовані, важливого значення. Застосовувався переважно фактичний спосіб відміни законів – вони не містили прямих вказівок про скасування тих чи тих, конкретно визначених законів (на відміну від УНР періоду Директорії, в якій переважав прямий спосіб відміни законів).

Аналіз законів ЗУНР свідчить про ступінь дотримання законодавцем норм, які регулюють законодавчий процес, правила і засоби законодавчої техніки. Закони ЗУНР, як правило, включали такі елементи: назву виду акта – закон; дату прийняття; найменування закону, що відображає предмет його регулювання і є досить лаконічним; назву органу, який його "постановив" – Українська Національна Рада; поділ закону на частини – параграфи, артикули (у випадку необхідності вони поділялися на пункти), які мали наскрізну нумерацію; здебільшого (але не завжди) передбачалися наслідки недотримання нормативних приписів; підписи відповідних посадових осіб, які виступали за Виділ Української Національної Ради.

Логічна структура законів, яка розкриває їх зміст, має такі ознаки. По-перше, мотивація прийняття законів, яку доцільно було б розміщувати на початку їх текстів, практично відсутня. Переважно у перших параграфах чи артикулах законів містяться конкретні правові норми. У деяких законах – інформація про

характеристику суб'єктів правовідносин, підтвердженням чого є параграф 1 "Закону з дня 8 квітня 1919 року про право громадянства на Західній Області Української Народної Республіки" [86; с. 69-70].

По-друге, конкретні правові норми, зміст яких здебільшого відповідає визначеним у найменуваннях законів предметам їх регулювання. Загалом побудова нормативних текстів законів є логічною. При цьому використовуються як абстрактний, так і казуїстичний способи формулювання норм права; також використовуються і такі способи, як прямий, відсильний і бланкетний. Однак часто регулювання тих відносин, яким присвячений той чи той акт, було неповним. Це стосується, зокрема, норм, що врегульовують законодавчий процес. Хоча коло суб'єктів правовідносин у зазначеній сфері є визначеним у законах, втім обсяг і зміст їх повноважень, порядок реалізації прав і обов'язків, їх відповідальність чітко не визначені. Суттєвим недоліком більшості законів була відсутність у їх складі преамбул та загальних положень. Ці риси були характерні і для УНР періоду Директорії.

По-третє, юридичні механізми гарантування виконання правових норм у законах передбачені, проте нечітко і неповно. Заслуговує на увагу закріплення санкції за самовільне захоплення та поділ "вивласнених" земель у параграфі 21 "Земельного закону для Західної Області Української Народної Республіки з дня 14 квітня 1919 року" [87; с. 1], втім бажано було ознаки об'єктивної сторони правопорушення описати чіткіше. Позитивним прикладом є визначення у багатьох законах конкретних осіб, на яких покладається обов'язок реалізувати ці закони, про що свідчить "Закон з дня 4 квітня 1919 року про впровадження в обіг гривень і карбованців" [88; с. 1]. Також цей закон виграв би, якби він визначав процедуру реалізації зазначеного обов'язку та відповідальність за його невиконання чи неналежне виконання, наприклад у формі застосування відсильного способу формулювання норм права. Реалізація зобов'язуючих норм права, які врегульовували компетенцію органів державної влади і посадових осіб не завжди була забезпечена юридичними санкціями.

Способи закріплення процедури реалізації законів в ЗУНР потребували удосконалення. Як у "Тимчасовому основному законі про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії", так і у поточних законах зміст і обсяг прав і обов'язків суб'єктів при регулюванні цих питань чітко не визначені, закріплені здебільшого занадто загально. Норми, які закріплюють права і обов'язки суб'єктів та норми, які врегульовують процедуру їх реалізації містяться переважно у одних і тих самих законах, підтвердженням чого є "Закон з дня 8 квітня 1919 року про право громадянства на Західній Області Української

Народної Республіки". Часто використовувався і такий спосіб формулювання норм права, які закріплювали процедуру реалізації суб'єктами своїх прав і обов'язків, як відсилка до конкретних параграфів чи артикулів певних правових актів, так і до законодавства у певній сфері їх діяльності.

Щодо питання визначення предметів законів, то, як і в УНР періоду Директорії, не були закріплені на законодавчому рівні види тих відносин, які потребують законодавчого врегулювання. Аналіз законів з погляду тих відносин, які вони врегульовували, дає можливість зробити висновок про те, що переважали закони, які мали публічно-правовий характер. Більшість законів була прийнята у галузі конституційного права, переважно тих, які регулювали питання правового статусу органів державної влади, прав і свобод людини і громадянина, військові, фінансові, земельні та інші питання.

На практиці існувала, порівняно із правовими актами УНР періоду Директорії, досить чітка різниця між законами і підзаконними актами. Як правило, підзаконні нормативні акти видавалися на основі та на виконання законів – як ЗУНР, так і тих, які діяли до часу її проголошення. Підтвердженням цього є "Розпорядок Державного Секретаріату судівництва з дня 8 березня 1919 року про означення того Трибуналу І інстанції, при якому будуть утворені Окремі Судові Сенати ІІ і ІІІ інстанції" [89; с. 30-31] та ін. Втім дещо сумнівним є регулювання засад організації органів нотаріату не у законі, а у "Розпорядку Державного Секретаріату судівництва з дня 1 березня 1919 року про тимчасову організацію нотарів" [90; с. 27-28].

Закони офіційно публікувалися українською мовою. Термінологія законів ЗУНР здебільшого була зрозумілою, але не достатньо єдиною, стереотипною. Стиль законів був витриманим. Слід відмітити такий недолік законів, що був характерний також для УНР періоду Директорії та деяких інших тогочасних держав, як занадто висока стисліть викладу правового матеріалу, що призводило до неповноти врегулювання суспільних відносин. На відміну від УНР періоду Директорії, практично не використовувалися такі засоби законодавчої техніки, як примітки до статей та норми-дефініції.

Закони приймалися постійні і тимчасові. Про тимчасовий характер закону можна зробити висновок як із його назви, так і змісту, про що свідчить "Закон з дня 15 лютого 1919 року про тимчасове виконування судівництва в цивільних і карних справах в другій і третій інстанції в часі надзвичайних відносин, спричинених війною" [91; арк. 10 зв.-11].

Щодо питання ратифікації міжнародних договорів в ЗУНР, то у формі прийняття "Ухвали Української Національної Ради з дня 3 січня 1919 року про

злуку Західно-Української Народної Республіки з Українською Народною Республікою" був затверджений "передвступний договір" між зазначеними державами [92; с. 1]. Після цього "Директорія Української Народної Республіки ухвалила ту злуку прийняти" у своєму універсалі від 22.01.1919 р. [93; с. 3]. 23.01.1919 р. ці документи були ратифіковані Конгресом Трудового народу України, про що зазначалося в його Універсалі від 28.01.1919 р. [94; с. 1].

"Перший Проект тимчасових основних законів, виготовлений у віденському Парламенті професором, доктором Дністрянським 1918 року для покликання в життя "Галицької Держави" [95; арк. 80-88] є виявом застосування таких правил і засобів законодавчої техніки. Структура проекту закону ґрунтується на логічному викладі його змісту, що визначається тими видами суспільних відносин, які ним врегульовані. Частини проекту мають назви, які відображають їх зміст. Проект характеризується високим рівнем узагальнення, для чого використовуються абстрактний і казуїстичний способи формулювання норм права. Текст проекту є зрозумілим, але не завжди офіційним (наявність у тексті законів багатозначних термінів – "споконвіку", "для добра найширших народних мас" та ін.). Тобто прагнення до простоти викладу тексту протистоїть його точності. Положення проекту страждають на їх недостатню визначеність, неповноту та неконкретність. Недостатність повноти правової регламентації виявляється, зокрема, у нечіткій вказівці на ті життєві обставини, з якими норми права зв'язують виникнення, зміну чи припинення правовідносин: закріплюючи повноваження Старшини Народної Ради, автор законопроекту пише про його право видавати постанови на власний розсуд, після чого нечітко дає вичерпний перелік його повноважень. Також обсяг і зміст прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів точно не визначені. Це робить положення законопроекту внутрішньо суперечливими та недостатньо визначеними. Крім того, порядок реалізації цих прав і обов'язків практично не закріплений. Заслуговує на увагу закріплення особливого порядку внесення змін до основних законів. Проект виграв би, якби включав мотивацію його прийняття. Отже, зазначений документ, хоча і містить недоліки, є виявом втілення використання правил і засобів законодавчої техніки на високому рівні.

Дослідивши становлення законодавчої техніки в ЗУНР, приходимо до таких висновків. Законодавча техніка ЗУНР знаходилася лише на початковому етапі свого формування, у процесі становлення. Як позитивний досвід можна розглядати той факт, що питання чинності правових актів, виданих до проголошення ЗУНР було чітко урегульоване у законі. Зміст правових норм в цілому відповідав визначеним у найменуваннях законів предметам їх регулювання. Загалом побудова нормативних текстів законів є логічною. Існувала досить чітка різниця між законами і

підзаконними нормативними актами. Зміни до законів ЗУНР вносилися, як правило, у формі законів. Використовувалися як абстрактний, так і казуїстичний способи формулювання норм права. Термінологія законів ЗУНР здебільшого була зрозумілою, але не достатньо єдиною, стереотипною. Стиль законів був витриманим. Серед нормативно-правових актів важливе місце займали закони і їх якість була досить високою. Закони ЗУНР були б ще досконалішими, якби належно був врегульований законодавчий процес, закріплені правила і засоби законодавчої техніки. Суттєвим недоліком більшості законів була відсутність у їх складі преамбул, де містилася б мотивація прийняття законів, відсутність загальних положень. Часто врегулювання тих відносин, яким присвячений даний акт, було неповним. Закони характеризувалися занадто високою стислістю викладу правового матеріалу. У багатьох законах механізми гарантування виконання правових норм чітко не закріплені. Способи закріплення процедури реалізації законів у ЗУНР потребували удосконалення. Застосовувався переважно фактичний спосіб відміни законів.

Отже, на основі дослідження відродження національного досвіду застосування законодавчої техніки в УНР періоду Української Центральної Ради, Українській Державі, УНР періоду Директорії та ЗУНР, можна зробити такі висновки. Відсутність чіткої різниці між законами і підзаконними актами (крім ЗУНР), недостатнє закріплення на нормативному рівні правил і засобів законодавчої техніки почасти спричинили невисоку якість законів. Втім заслуговує на увагу своєчасне прийняття в Українській Державі "Законів про тимчасовий державний устрій", в ЗУНР - "Тимчасового основного закону про державну самостійність українських земель бувшої Австро-угорської монархії", які були системоутворювальними щодо систем законодавств відповідних держав.

На описуваній території на початку XX ст. переважали закони публічно-правового характеру, які містили імперативні норми. Найбільше законів було прийнято у галузі конституційного права. Загалом зміст правових норм відповідав визначеним у найменуваннях законів предметам їх регулювання. Суттєвим недоліком більшості законів була відсутність у їх складі преамбул, де містилася б мотивація їх прийняття. Вадою більшості законів можна назвати і відсутність у їх складі загальних положень. Не були вироблені уніфіковані підходи до позначення структурних елементів законів (статей та їх складових, глав, розділів тощо). У досліджуваних державах, крім ЗУНР, широко використовувалися такі засоби законодавчої техніки, як примітки до статей, а також, в окремих випадках - норми-дефініції. В законах досліджуваних держав широко використано відсильний спосіб формулювання правових норм.

Правове регулювання було неповним: права й обов'язки суб'єктів права у більшості випадків були закріплені в законах занадто загально, не визначено багато життєвих

обставин, за наявності яких можуть виникати, змінюватися і припинятися правовідносини. Закони здебільшого характеризувалися занадто високою стислістю викладу правового матеріалу. Юридичні механізми реалізації законів були недосконалими: процедура реалізації законів, як правило, не була чітко і повно врегульована, а суттєвим недоліком багатьох законів було неналежне закріплення чи взагалі відсутність закріплення у них механізмів гарантування виконання правових норм. Закони офіційно публікувалися українською мовою. Їх термінологія здебільшого була зрозумілою, але не достатньо єдиною, стереотипною. Крім ЗУНР, в інших досліджуваних державах текст законів не завжди був офіційним та директивним, а стиль – витриманим. Зміни до законів досліджуваних держав і законів, прийнятих до їх проголошення, вносилися, як правило, у формі прийняття нових законів (крім Української Держави, де була поширеною практика внесення змін до законів у формі постанов Ради Міністрів Української Держави, які затверджувалися Гетьманом Всієї України). В досліджуваних державах, крім ЗУНР, застосовувався не лише прямий, а й фактичний способи скасування законів. Скасування законів здійснювалося здебільшого у формі прийняття нових законів (крім Української Держави, де з цією метою приймалися також і постанови).

Автор наголошує на високому рівні осмислення та застосування для створення "Конституції Української Народної Республіки" ("Статуту про державний устрій, права і вольності УНР") правил і засобів законодавчої техніки. У роботі проаналізовано проект "Конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки" проф. О. Ейхельмана та "Перший Проект тимчасових основних законів, виготовлений у віденському Парламенті професором, доктором Дністрянським 1918 року для покликання в життя "Галицької Держави".

**Використані джерела:**

1. До сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її Конституції виключне і неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки належить Українській Центральній Раді. Закон Української Народної Республіки від 25.11.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 1 грудня. – № 3. – С. 1.

2. Розклад роботи Малої Ради і її Комісій. Прийнятий на засіданні Малої Ради Української Центральної Ради 01.08.1917 р. // Вісти з Української Центральної Ради у Києві. – 1917. – Листопад. – № 19. – С. 1.

3. Постанови Комісії по реорганізації Комітету Центральної Ради, ухвалені на зборах Центральної Ради 29 червня 1917 року. Ухвалені на зборах Української Центральної Ради 29.06.1917 р. // Вісти з Української Центральної Ради у Києві. – 1917. – Вересень. – №15–16. – С. 6–7.

© Джейко Ж.О.

4. В Малій Раді. Порядок розпублікування законів // Нова Рада. – 1917. – 21 листопада. – № 191. – С. 2.

5. Тимчасовий порядок розпублікування законів. Ухвалений Українською Центральною Радою 19.11.1917 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 5 квітня. – № 15. – С. 1.

6. Тимчасовий закон про випуск державних кредитових білетів Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 19.12.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 23 грудня. – № 7. – С. 1.

7. Тимчасовий закон про флот Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 14.01.1918 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 13 квітня. – № 19. – С. 1.

8. Закон про громадянство Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 02.03.1918 р. і 04.03.1918 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 15 березня. – № 9. – С. 2.

9. Постанови Української Центральної Ради що до затвердження закону про вибори до Українських Установчих Зборів. Постанова Української Центральної Ради від 11.11.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 1 грудня. – № 3. – С. 1.

10. Ухвала про прийняття ратифікаційного закону в тексті предложеному парламентарною комісією. Ухвала Української Центральної Ради від 17.03.1918 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 2 травня. – № 31. – С. 1.

11. Центральна Рада 15–го грудня 1917 р. ухвалила такі зміни статей закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки і додатків до нього. Ухвала Української Центральної Ради від 15.12.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 23 грудня. – № 7. – С. 1.

12. Про розширення і доповнення ст. 16, 19, 20, 21 і 22 Закону про вибори в Українські Установчі Збори. Постанова Головної Виборчої Комісії УНР, прийнята у грудні 1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1918. – 5 січня. – № 1. – С. 3.

13. Закон про умови обсаджування і порядок обрання суддів Генерального і Апеляційного Судів. Закон Української Народної Республіки від 23.12.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1918. – 5 січня. – № 1. – С. 2.

14. Закон про Головну Скарбницю і Державний Банк Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 09.12.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 21 грудня. – № 6. – С. 2.

15. Державний секретар // Нова Рада. – 1918. – 19 квітня. – № 62.– С. 2.

16. Закон про поділ України на землі. Закон Української Народної Республіки від 06.03.1918 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Республіки. – 1918.– № 9. – 15 березня. – С. 2.

17. Закон про утворення Єврейських Громадських Рад і проведення виборів членів сих Рад. Закон Української Народної Республіки від 02.12.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 21 грудня. – № 6. –С. 1.

18. Закон про регістрацію громадянства Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 04.03.1918 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 15 березня. – № 9. – С. 2–3.

19. Про одноособове рішення мировими суддями всіх цивільних та карних справ в місцевостях, де члени мирового суду ще не вибрані. Постанова Української Центральної Ради від 30.03.1918 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 13 квітня. – № 19. –С. 2.

20. Закон про заведення Апеляційних Судів. Закон УНР від 17.12.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 23 грудня. – № 7. –С. 1.

21. Тимчасовий земельний закон. Закон Української Народної Республіки від 18.01.1917 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 30 січня. – № 10. – С. 1.

22. Універсал Української Центральної Ради. Універсал Української Центральної Ради від 07.11.1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату України. – 1917. – 23 листопада. – № 2. – С. 1.

23. Універсал Української Центральної Ради. Універсал Української Центральної Ради від 09.01.1918 р. // Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 13 січня – № 3. – С. 1.

24. Конституція Української Народної Республіки / Статут про державний устрій, права і вольності УНР // Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. – К.: Знання, 1993. – С. 79–85.

25. Подковенко Т. О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, Гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень” / Т. О. Подковенко. – К., 2004. – 21 с.

26. Закони про тимчасовий державний устрій України. Закон Української Держави від 29.04.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 16 травня. – № 1. –С. 1–2.

27. Мироненко О. М. Закони про тимчасовий державний устрій України / Мироненко О. М. // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1999. – Т. 2: Д–Й. – С. 491.

28. Грамота до всього українського народу. Видана Гетьманом всієї України 29.04.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 16 травня. – № 1. – С. 1.

29. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3766 Міністерство закордонних справ Української Держави, м. Київ, 1918 р., оп. 3. – Спр. 8. Журнали засідань Ради Міністрів Української Держави, 1918 р., 114 арк. - Арк. 8 зв. – Журнал засідання Ради Міністрів Української Держави від 07.05.1918 р. – № 4. – П. IV.

30. Циркуляр о законах, циркулярах и распоряжениях Российскаго Правительства и Украинской Центральной Рады. Циркуляр Министерства труда Украинской Державы от 16.05.1918 г., № 2311 // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. V. – С. 10.

31. Одобренное Советом Министров постановление о возобновлении на Украине силы закона Российской державы от 2 декабря 1905 года о наказании за участие в некоторых стачках. Постановление Совета Министров Украинской Державы, утвержденное Гетьманом всей Украины 19.07.1918 г. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. VI. – С. 32.

32. Одобренный Советом Министров закон о праве продажи и купли земли вне городских поселений. Закон Украинской Державы, утвержденный Гетьманом всей Украины 14.06.1918 г. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. V. – С. 22–24.

33. Одобренное Советом Министров положение о Малом Совете Министров. Утверждено Гетьманом всей Украины 18.05.1918 г. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. V. – С. 15–16.

34. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1064 Рада Міністрів Української Держави, м. Київ, 1917-1918 рр., оп. 2. – Спр. 1 Постанови та Закони (копії), схвалені Радою Міністрів Української Народної Республіки, 19 листопада 1917 р.–12 грудня 1918 р., 307 арк. - Арк. 25–25 зв. – Журнал засідань Ради Міністрів Української Держави від 23.05.1918 р. Укладений на засіданні Ради Міністрів 23 травня 1918 р. поділ питань між Малою та Великою Радою.

© Джейко Ж.О. 

35. Ухвалений Радою Міністрів закон про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, розгляд у Раді, затвердження їх і про форми та порядок оголошення законів. Закон Української Держави, затверджений Гетьманом всієї України 02.06.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 9 червня. – № 12. – С. 1–2.

36. Ухвалена Радою Міністрів постанова про строк за для перегляду законопроектів, ухвалених Радою Міністрів. Постанова Ради Міністрів Української Держави від 05.12.1918 р. // Державний вістник. – 8 грудня. – 1918. – Ч. 82.

37. Ухвалений Радою Міністрів Статут Державної Канцелярії. Затверджений Гетьманом всієї України 14.06.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 22 червня. – № 18. – С. 2.

38. Ухвалений Радою Міністрів закон про Комітет Труда. Закон Української Держави, затверджений Гетьманом всієї України 15.07.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 24 липня. – № 27. – С. 1.

39. Ухвалена Радою Міністрів постанова про асигнування 23200 карбованців на утримання Комісії при Міністерстві Внутрішніх Справ для розгляду законодавчих справ. Затверджена Гетьманом всієї України у липні 1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 24 липня. – № 27. – С. 2.

40. Ухвалена Радою Міністрів постанова про Особливу нараду по розгляду законопроектів Військового Відомства. Затверджена Гетьманом всієї України 29.10.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 6 листопада. – № 67. – С. 1.

41. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3325 Державний контроль Української Держави, м. Київ, 1918–1919 рр., оп. 3. – Спр. 1. Закони, переліки законів Ради Міністрів Української Держави.- Арк. 7–7 зв. – Перечень законопроектів, підлежних на розгляд Бюджетової Комісії при Департаменті Державної Скарбниці 6 серпня ц. р., 06.08.1918 р.

42. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1064 Рада Міністрів Української Держави, м. Київ, 1918 р., оп. 1. – Спр. 11. Журнал Совета Министров, 20.07.1918 р.–03.12.1918 р., 193 арк. - Арк 57 зв. –58. – Журнал Совета Министров Украинской Державы от 5 августа 1918 г. – П. XI.

43. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1064 Рада Міністрів Української Держави, м. Київ, 1918 р., оп. 1. – Спр. 7. Журнал Совета Министров, 1 жовтня–6 грудня 1918 р., 92 арк. - Арк. 54. – Журнал Совета Министров Украинской Державы от 20 ноября 1918 г. – П. VIII.

44. Грамота Гетьмана всієї України та військ козацьких до народу Українського. Прийнята Гетьманом всієї України 29.10.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 2 листопада. – № 66. – С. 1.

© Джейко Ж.О. 

45. Ухвалений Радою Міністрів тимчасовий закон про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави ясновельможного пана Гетьмана Всієї України", затверджений Гетьманом всієї України 01.08.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 4 серпня. – № 30. – С. 1.

46. Одобренное Советом Министров Постановление о производстве некоторых уголовных дел. Утвержденное Гетьманом всей Украины 23.08.1918 р. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса 1918. – Вып. VII. – С. 17–18.

47. Постановление Совета Министров Украинской Державы о некоторых временных изменениях наказаний за кражу, мошенничество, присвоеніе и растрату и расширение подсудности уголовных дел Мировым Судьям. Утвержденное Гетьманом всей Украины 14.06.1918 р. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. V. – С. 30–31.

48. Українська юридична термінологія // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького: [за ред. Ю. І. Римаренко]. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – С. 242–244.

49. Одобренный Советом Министров закон о праве на урожай 1918 г. на территории Украинской Державы. Закон Украинской Державы, утвержденый Гетьманом всей Украины 27.05.1918 г. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. V. – С. 11.

50. Ухвалений Радою Міністрів закон про відміну закону про тимчасову організацію контролю УНР, виданого Центральною Радою 14 січня 1918 р. Закон Української Держави, затверджений Гетьманом всієї України 02.06.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 9 червня. – № 12. – С. 2.

51. Законодавча процедура в Українській Державі // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького: [за ред. Ю. І. Римаренко]. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – С. 192–194.

52. Одобренный Советом Министров закон об утверждении Устава Украинского Державного Банка и об ассигновании денег на образование его основного капитала. Закон Украинской Державы, утвержденный Гетьманом всей Украины 10.08.1918 р. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. VII. – С. 5–12.

53. Ухвалений Радою Міністрів закон про доповнення, відміну і зміну деяких постанов про прямі податки (Статут про прямі Податки, Звід Законів. Т. V, вид.

1914 р.). Закон Української Держави, затверджений Гетьманом всієї України 30.08.1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 10 вересня. – № 46. – С. 1.

54. Грамота Гетьмана Всієї України видана на підставі ухвали Ради Міністрів про ратифікацію Мирового Договору України з Німеччиною. 1918 р. // Державний Вістник. – 1918. – 1 жовтня. – № 53. – С. 5–7.

55. Постановление Совета Министров о полномочиях Министра Путей Сообщения в деле административного законодательства и определение его компетенции. Постановление Совета Министров Украинской Державы от 20.05.1918 г. // Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. V. – С. 10–11.

56. Декларація Директорії Української Народної Республіки. Прийнята Директорією Української Народної Республіки 26.12.1918 р. // Державний вістник. – 1918. – 31 грудня. – № 84. – С. 1–2.

57. Про організацію контролю Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 09.04.1919 р. // Вістник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 1919. – 28 червня. – Вип. 20. – Ч. 262. – С. 139–144.

58. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1065 Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, м. Київ, м. Кам'янець-Подільський, м. Вінниця, м. Ровно, м. Кам'янець-Подільський, 1918–1923 рр., оп. 1. – Спр. 2а. Державна канцелярія. Секретаріат. Журнали засідань Ради Міністрів Української Народної Республіки, 15 грудня 1918 р.–11 січня 1919 р., 36 арк. - Арк. 34. – Журнал засідання Ради Народних Міністрів УНР від 30.12.1918 р. – № 13. – П. XV.

59. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1065 Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, м. Київ, м. Кам'янець-Подільський, м. Вінниця, м. Ровно, м. Кам'янець-Подільський, 1918–1923 рр., оп. 1. – Спр. 14. Департамент загальних справ. Журнали засідань Ради Міністрів Української Народної Республіки, 15 грудня 1918 р.–30 листопада 1919 р., 186 арк. - Арк. 27–27 зв. – Журнал засідання Ради Народних Міністрів УНР 02.01.1919 р. – Ч. 16. – П. 1.

60. Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці. Закон Української Народної Республіки від 14.02.1919 р. // Вістник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 1919. – 18 лютого. – Вип. 8. – Ч. 104. – С. 60–61.

© Джейко Ж.О. 

61. Про форму влади на Україні. Постанова Трудового Конгресу України від 28.01.1919 р. // Вістник Української Народної Республіки. – 1919. – 10 лютого. – Ч. 5. – С. 4.

62. Закон про склад Директорії Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 07.05.1919 р. // Вістник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 1919. – 11 липня. – Вип. 22. – Ч. 282. – С. 153.

63. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1065 Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, 1918–1923 рр., оп. 4. – Спр. 14. Департамент законодавчих справ. Постанови Директорії Української Народної Республіки, 1920 р., 86 арк. - Арк. 71. – Ухвалена Радою Народних Міністрів УНР постанова про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів так званого російського „Правительства Юга Росії" (Денікінського) і про відновлення чинності законів Української Народної Республіки від 21.05.1920 р.

64. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1065 Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, 1918–1923 рр., оп. 2. – Спр. 69. Постанова про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів, 17 травня 1920 р. – Арк. 1. - Ухвалена Радою Народних Міністрів Української Народної Республіки постанова про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів як так званого Совєтського Українського, так і Совєтського Російського Уряду і про відновлення чинності законів Української Народної Республіки від 17.05.1920 р.

65. Закон про Статут Земельних Управ. Закон УНР від 18.01.1919 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1919. – 29 липня. – Вип. 27. – Ч. 376. – С. 197–198.

66. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1065 Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, м. Київ, м. Кам'янець-Подільський, м. Вінниця, м. Ровно, м. Кам'янець-Подільський, 1918–1923 рр., оп. 1. – Спр. 255а. Департамент законодавчих справ. Закони, ухвалені Радою Народних Міністрів Української Народної Республіки, 1919 р., 281 арк. - Арк. 66 зв.– 68 зв. – Закон про землю в Українській Народній Республіці. Закон УНР від 08.01.1919 р.

67. Про карну відповідальність за образу національної честі та гідності. Закон Української Народної Республіки від 24.01.1919 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1919. – 8 лютого. – Вип. 5. – Ч. 68. – С. 33.

© Джейко Ж.О. 

68. Постанова про тимчасове користування землею в 1919 році. 15.03.1919 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1919. – 20 серпня. – Вип. 32. – Ч. 478. – С. 244.

69. Закон про надзвичайні військові суди. Закон Української Народної Республіки від 26.01.1919 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1919. – 18 лютого. – Вип. 8. – Ч. 102. – С. 58–60.

70. Закон про утворення Державної Слідчої Комісії для розслідування подій повстання 29 квітня 1919 р. Закон Української Народної Республіки від 30.04.1919 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1919. – 14 липня. – Вип. 23. – Ч. 301. – С. 166.

71. Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 12.11.1920 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1920. – 19 листопада. – Вип. 2. – Ч. 25. – С. 3–6.

72. Закон про тимчасові правила польового контролю. Закон Української Народної Республіки від 14.02.1919 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1919. – 27 лютого. – Вип. 11. – Ч. 153. – С. 82–83.

73. Закон про асигнування 500000000 гривень в розпорядження Ради Державних Секретарів Західної Української Народної Республіки на відновлення мешкань і будівель, зруйнованих попередньою війною. Закон Української Народної Республіки від 15.03.1919 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1919. – 20 серпня. – Вип. 32. – Ч. 476. – С. 244.

74. Про форму влади на Україні. Постанова Конгресу Трудового народу України від 28.01.1919 р. // Вістник Української Народної Республіки. – 1919. – 10 лютого. – Ч. 5. – С. 4.

75. Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці. Закон Української Народної Республіки від 12.11.1920 р. // Вістник Державних Законів Української Народної Республіки. – 1920. – 19 листопада. – Вип. 2. – Ч. 24. – С. 2–3.

76. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1065 Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, 1918–1923 рр., оп. 2. – Спр. 52. Закони та документи до них, ухвалені Радою Народних Міністрів Української Народної Республіки. – Т. 2. – 19 лютого 1919 р.–грудень 1920 р., 250 арк. - Арк. 70–103. – Основний державний закон Української Народної Республіки. Проект урядової комісії по виробленню конституції української держави.

77. Ейхельман О. Проект Конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки / О. Ейхельман. – К., Тернів: Вид-во С.У.Д., 1921. – 90 с.

78. Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради : автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / А. Ю. Іванова. – К., 2005. – 20 с.

79. Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії. Закон від 13.11.1918 р. // Діло. – 1918. – 5 листопада. – № 262. – С. 1.

80. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2192 Диктатор Західної області Української Народної Республіки, м. Чортків, м. Кам’янець-Подільський, 1919–1922 рр., оп. 2. – Спр. 3. „Вістник державних законів і розпоряджень” уряду Диктатора Західної області України, 68 арк. - Арк. 36–37. – Закон з дня 16 листопада 1918 р. про тимчасову адміністрацію Областей Західно-Української Народної Республіки. Закон ЗУНР від 16.11.1918 р.

81. Закон з дня 4 січня 1919 р. про спосіб оповіщування законів і розпорядків. Закон від 04.01.1919 р. // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 31 січня. – Вип. 1. – Ч. 2. – С. 1–2.

82. Закон з дня 4 січня 1919 року про Виділ Української Національної Ради. Закон від 04.01.1919 р. // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 31 січня. – Вип. 1. – Ч. 4. – С. 2–3.

83. Розпорядок Державного Секретаріату судівництва з дня 8 березня 1919 року про урядові оголошення // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 17 березня. – Вип. 4. – Ч. 39. – С. 31.

84. Стебельський С. Критичні уваги до акту злуки з 3 січня 1919 р. // Галицький голос. – 1919. – 4 вересня. – Ч. 3. – С. 1.

85. Закон з дня 4 січня 1919 року доповнюючий статут Української Національної Ради. Закон від 04.01.1919 р. // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 31 січня. – Вип. 1. – Ч. 3. – С. 2.

86. Закон з дня 8 квітня 1919 року про право громадянства на Західній Області Української Народної Республіки. Закон від 08.04.1919 р. // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 5 травня. – Вип. 10. – С. 69–70.

87. Земельний закон для Західної Області Української Народної Республіки з дня 14 квітня 1919 року. Закон від 14.04.1919 р. // Республіка. Станіславів. – 1919. – 8 травня. – № 79. – С. 1.

© Джейко Ж.О. 

88. Закон з дня 4 квітня 1919 року про впровадження в обіг гривень і карбованців. Закон від 04.04.1919 р. // Республіка. Станіславів. – 1919. – 10 квітня. – С. 1.

89. Розпорядок Державного Секретаріату судівництва з дня 8 березня 1919 року про означення того Трибуналу І інстанції, при якому будуть утворені Окремі Судові Сенати ІІ і ІІІ інстанції // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 31 січня. – Вип. 1. – Ч. 38. – С. 30–31.

90. Розпорядок Державного Секретаріату судівництва з дня 1 березня 1919 року про тимчасову організацію нотарів // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 17 березня. – Вип. 4. – Ч. 32. – С. 27–28.

91. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2192 Диктатор Західної області Української Народної Республіки, м. Чортків, м. Кам'янець-Подільський, 1919–1922 рр., оп. 2. – Спр. 3. „Вістник державних законів і розпоряджень" уряду Диктатора Західної області України, 68 арк. - Арк. 10 зв.–11. – Закон з дня 15 лютого 1919 року про тимчасове виконування судівництва в цивільних і карних справах в другій і третій інстанції в часі надзвичайних відносин, спричинених війною. Закон ЗУНР від 15.02.1919 р.

92. Ухвала Української Національної Ради з дня 3 січня 1919 року про злуку Західно-Української Народної Республіки з Українською Народною Республікою // Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки. – 1919. – 31 січня. – Вип. 1. – Ч. 1. – С. 1.

93. У відповідь на грамоту Галичини, член Директорії Швець оголошує такий Універсал ... Універсал Директорії Української Народної Республіки від 22.01.1919 р. // Нова Рада. – 1919. – 24 січня. – № 16. – С. 3.

94. Універсал до українського народу. Ухвалено Трудовим Конгресом України 28.01.1919 р. // Нова Рада. – 1919. – 30 (17) січня. – № 21. – С. 3–4.

95. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 4465 Колекція окремих документальних матеріалів українських націоналістичних емігрантських установ, організацій і осіб, 1901–1989 рр., оп. 1. – Спр. 474. Статті та реферати Дністрянського С. про проекти конституції Західно-Української Народної Республіки, 88 арк. - Арк. 80–88. – Перший Проект тимчасових основних законів, виготовлений у віденському Парламенті професором, доктором Дністрянським 1918 року для покликання в життя "Галицької Держави".

*У статті аналізуються особливості становлення законодавчої техніки в Українській Народній Республіці періоду Української Центральної Ради, Українській Державі, Українській Народній Республіці періоду Директорії та Західно-Української Народній Республіці.*

***Ключові слова:*** *законодавча техніка, історія законодавчої техніки, правила і засоби законодавчої техніки, Українська Народна Республіка, період Української Центральної Ради, Українська Держава, Українська Народна Республіка, період Директорії, Західно-Українська Народна Республіка.*

*В статье анализируются особенности становления законодательной техники в Украинской Народной Республике периода Украинской Центральной Рады, Украинской Державе, Украинской Народной Республике периода Директории, Западно-Украинской Народной Республике.*

***Ключевые слова:*** *законодательная техника, история законодательной техники, правила и приемы законодательной техники, Украинская Народная Республика, период Украинской Центральной Рады, Украинская Держава, Украинская Народная Республика, период Директории, Западно-Украинская Народная Республика.*

*The revival of national experience of legislative techniques application in Ukrainian People's Republic, Ukrainian State and Western-Ukrainian People's Republic*

*The analysis of the main peculiarities of the development of legislative techniques in drafting rules of law of Ukrainian People's Republic (during the Ukrainian Central Rada period), Ukrainian State, Ukrainian People's Republic (during the Directories period), Western-Ukrainian People's Republic is provided.*

***Key words:*** *legislative techniques, history of the legislative techniques, rules and methods of legislative techniques, Ukrainian People's Republic, the Ukrainian Central Rada period, Ukrainian State, Ukrainian People's Republic, the Directories period, Western-Ukrainian People's Republic.*

© Джейко Ж.О.