

Дзейко Ж. О.

СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ У НОРМОТВОРЧОСТІ ЗАХІДНО-УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

У статті проаналізовано особливості становлення законодавчої техніки у нормотворчості Західно-Української Народної Республіки на прикладі чинних на той час законів та інших джерел права.

Історія законодавчої техніки досліджується у досить обмеженій кількості юридичних праць: Л. Апт [1], О. Клименко [2], Г. Муромцева [3], Є. Прянішнікова [4], В. Тимошенка [5], А. Ткача [6], І. Усенка [7], Р. Хачатурова [8] та інших. Розвиток права Західно-Української Народної Республіки (далі — ЗУНР) ґрунтовно дослідили: О. Вівчаренко, О. Копиленко, О. Мироненко, А. Мицак, Б. Тищик, В. Чехович, І. Усенко та інші. Але зазначені праці не містять спеціального, системного дослідження становлення законодавчої техніки у нормотворчості ЗУНР.

Актуальність дослідження історії становлення законодавчої техніки у нормотворчості ЗУНР зумовлено необхідністю вирішення таких наукових та практичних завдань: по-перше, розширити уявлення із зазначених проблем історії законодавчої техніки; по-друге, вдосконалити законотворчість завдяки ефективному застосуванню вітчизняного історичного досвіду у сфері законодавчої техніки.

Мета цього дослідження — виявити і розкрити становлення законодавчої техніки у нор-

мотворчості ЗУНР на прикладі чинного на той час законодавства.

Законодавча техніка ЗУНР була обумовлена станом її правової системи, яка перебувала тоді у процесі свого становлення.

«Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії», ухвалений Українською Національною Радою на засіданні 13 листопада 1918 р. [9] мав позитивне значення для формування правової системи ЗУНР, у тому числі й законодавчої техніки. Зазначений документ має досить високий рівень зовнішнього оформлення. Він складається з таких елементів: назва виду акта — основний закон; вказівка на тимчасовий характер його дії; найменування закону, що відображає предмет його регулювання і є досить лаконічним; назва органу, який його «ухвалив» — Українська Національна Рада; дата прийняття; поділ закону на частини — артикули. Закон поділено на п'ять артикулів, які мають назви, що відображають їх зміст, і наскрізну нумерацію, однак немає підписів відповідних посадових

осіб. Структура акта ґрунтується на логічному викладі його змісту.

Проаналізуємо логічну структуру основного закону.

Мотивації прийняття і загальних положень закону немає. 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 в найменуванні закону предмету правового регулювання. Побудова нормативного тексту закону є системною. При цьому використовується як абстрактний, так і казуїстичний способи формулювання норм права. Норми права характеризуються високим рівнем узагальнення. Однак 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 шляхом закріплення лише активного виборчого права всього народу ЗУНР. А засади прав, свобод, обов'язків та відповідальності громадян, порядку реалізації права практично не визначено. Юридичні механізми реалізації правових норм у законі передбачено лише у формі визначення конкретних органів влади, на які покладається обов'язок реалізувати положення зазначеного закону. Компетенцію вищих органів державної влади ЗУНР закріплено вкрай загально, без чіткого визначення їхніх прав, обов'язків і відповідальності (Українська Національна Рада і Державний Секретаріат «виконує всю владу»); засади порядку реалізації норм закону визначено не було. Текст закону є зрозумілим, офіційним, витриманим. Однак зустрічаємо і оціночний термін - «переважно». Крім того, частина артикулу 11 надрукована іноземною мовою. Таким чином, зазначений документ є достатньо досконалим з точки зору використання правил і засобів законодавчої техніки, хоча має і певні недоліки.

Питання чинності правових актів колишньої Австро-Угорської монархії відповідно до «Закону з дня 16 листопада 1918 року про тимчасову адміністрацію Областей Західно-української Народної Республіки» [10] було вирішено в ЗУНР чітко (на відміну від УНР періоду Директорії): вони зберігали чинність до видання правових актів ЗУНР, якщо не суперечили їй законодавству.

Правові засади законодавчого процесу в ЗУНР було закріплено у «Законі з дня 4 січня 1919 року про спосіб оповіщення законів і розпорядків». Однак він не містив детальної регламентації законодавчого процесу, а регулював лише його окремі аспекти (що було характерно і для УНР періоду Директорії). У 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 [11]. Відповідно до «Закону з дня 4 січня 1919 року про Виділ Української Національної Ради», посвідчення й оповіщення законів входило до повноважень Виділу Української Національної Ради [12]. 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» [13]. При аналізі законодавчого процесу в ЗУНР слід враховувати й те, що Президія Виділу Української Національної Ради ЗУНР і Державний Секретаріат 9 червня 1919 року постановили надати право виконувати всю військову й цивільну державну владу, яку виконував до того часу Виділ Української Національної Ради і Державний Секретаріат, уповноваженому Диктаторові [14].

Аналіз законів ЗУНР свідчить про ступінь дотримання законодавцями норм, які регулюють законодавчий процес, правила і засоби законодавчої техніки.

Закони офіційно публікувалися у газеті «Вістник державних законів і розпорядків Західної Області Української Народної Республіки». У щоденнику «Республіка» офіційно публікувалися не лише зазначені у розпорядку Державного Секретаріату судівництва акти, атакож і закони.

Закони набували юридичної сили, як правило, з моменту оголошення, в окремих випадках — з моменту ухвалення, про що зазначалося у законі. Така практика пояснюється, очевидно, воєнними обставинами, коли потрібно було оперативного врегулювати ті чи інші відносини. Якщо час набуття законами чинності не був

визначений у самих законах, то вони набували юридично-їсил і через вісім дні в 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 [15], однак слід враховувати, що зазначений Статут було прийнято ще до проголошення ЗУНР. Внесення змін до Статуту у формі закону, ймовірно, можна пояснити тим, що законодавці надавали важливого значення тим відносинам, які у ньому врегульовувалися.

Застосовувався переважно фактичний спосіб відміни законів — вони не містили прямих вказівок про скасування тих чи інших конкретно визначених законів (на відміну від УНР періоду Директорії, в якій переважав прямий спосіб відміни законів).

Закони ЗУНР, як правило, містили такі елементи: назва виду акта — закон; дата прийняття; найменування закону, що відображає предмет його регулювання і є досить лаконічним; назва органу, який його «постановив» — Українська Національна Рада; поділ закону на частини — параграфи, артикули (за 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».

Проаналізуємо логічну структуру законів, яка розкриває їх зміст.

По-перше, мотивації прийняття законів, яку доцільно було би розміщувати на початку їх тексту, практично немає. В основному в перших параграфах чи артикулах законів містяться конкретні правові норми. У деяких законах — характеристика суб'єктів правовідносин, підтвердженням чого є параграф 1 «Закону з дня 8 квітня 1919 року про право громадянства на Західній Області Української Народної Республіки» [16].

По-друге, зміст конкретних правових норм здебільшого відповідає визначенням у найменуваннях законів предметам правового регулювання. У цілому побудова нормативних текстів законів є логічною. При цьому використовується як абстрактний, так і казуїстичний способи формулювання норм права; також використовуються і такі способи, як прямий, відсилочний та бланкетний. Однак досить часто регулювання тих відносин, яким присвячено той чи інший акт, є неповним. Це стосується,

зокрема, норм, які врегульовують законодавчий процес. Хоча коло суб'єктів правовідносин у зазначеній сфері є визначеним у законах, однак обсяг і зміст їх повноважень, порядок реалізації прав і обов'язків, їх відповідальність чітко не визначено. Суттєвим недоліком більшості законів є відсутність у їх складі преамбул та загальних положень. Такі ознаки були характерні й для законів УНР періоду Директорії.

По-третє, юридичні механізми гарантування виконання правових норм у законах передбачені, однак нечітко і неповно. Заслугує на увагу закріплення санкції за самовільне захоплення та поділ привласнених земель у параграфі 21 «Земельного закону для Західної Області Української Народної Республіки з дня 14 квітня 1919 року» [17], однак ознаки об'єктивної сторони правопорушення слід було описати більш чітко. 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» [18]. Проте цей закон був би вдаліший, якби визначав процедуру реалізації зазначеного обов'язку та відповідальність за його невиконання чи неналежне виконання, наприклад, у формі застосування відсилочного 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 у ЗУНР потребували вдосконалення. Як у «Тимчасовому основному законі про державну самостійність українських земель баварської австро-угорської монархії», так і в поточних законах зміст і обсяг прав та обов'язків суб'єктів при регулюванні цих питань чітко не визначено та закріплено здебільшого надто загально. Норми, які закріплюють права й обов'язки суб'єктів, та норми, які врегульовують процедуру їх реалізації, містяться в основному в 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 або до законодавства у певній сфері діяльності.

Щодо питання визначення предметів законів, то, як і в УНР періоду Директорії, не було закріплено на законодавчому рівні види тих відносин, які потребують законодавчого врегулювання. Аналіз законів з погляду тих відносин, які вони врегульовували, дає можливість дійти висновку, що переважали закони, які мали публічно-правовий характер. Більшість законів було прийнято у галузі конституційного права, перш за все ті, які регулювали питання правового статусу органів державної влади, прав і свобод людини і громадянина, військові, фінансові, земельні та інші питання.

На практиці існувала, порівняно з правовими актами УНР періоду Директорії, досить чітка відмінність 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 I інстанції, при якому будуть утворені Окремі Судові Сенати II і III інстанції» [19] та інші. Однак дещо сумнівним є регулювання засад організації органів нотаріату не у законі, а в «Розпорядку Державного Секретаріату судівництва з дня 1 березня 1919 року про тимчасову організацію нотарів» [20].

Закони офіційно публікувалися українською мовою. Термінологія законів ЗУНР здебільшого була зрозумілою, але недостатньо єдиною, стереотипною. Стиль законів був стриманим. Слід відзначити такий недолік законів, що був характерний і для УНР періоду Директорії та деяких інших тогочасних держав, як занадто висока стислість 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 й тимчасові. Тимчасовий характер закону можна було встановити як із його назви, так і змісту, про що свідчить «Закон з дня 15 лютого 1919 року про тимчасове виконання судівництва в цивільних і карних справах в другій і третій інстанції в часі надзвичайних відносин, спричинених війною» [21].

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 Народ-

ної Республіки з Українською Народною Республікою» було затверджено «передвступний договір» між зазначеними державами [22]. Після цього «Директорія Української Народної Республіки ухвалила ту злуку прийняти» у своєму універсалі від 22 січня 1919 року [23]. 23 січня 1919 року ці документи було ратифіковано Конгресом Трудового народу України, про що зазначалося в його Універсалі від 28 січня 1919 року [24].

«Перший Проект тимчасових основних законів, виготовлений у віденському Парламенті професором, доктором Дністрянським 1918 року для покликання вжиття "Галицької Держави"» [25], є виявом застосування певних 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 досить високим рівнем узагальнення, для чого використовується абстрактний і казуїстичний способи формулювання норм права. Текст проекту є зрозумілим, але не завжди офіційним (наявність у тексті законів багатозначних термінів — «споковіку», «для добра найширших народних мас» та інших). Тобто прагнення до простоти викладу тексту протистоїть його точності. Положення проекту страждають на недостатню визначеність, неповноту та неконкретність. Недостатність повноти правової регламентації полягає, зокрема, у нечіткій вказівці на ті життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення правовідносин: закріплюючи повноваження Старшини Народної Ради, автор законопроекту пише про його право видавати «постанови про все, що вважає потрібним до постійного та відповідного функціонування», після чого нечітко дає вичерпний перелік його повноважень. Також обсяг і зміст прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів точно не визначено. Це робить положення законопроекту внутрішньо суперечливими та недостатньо визначеними. Крім того, порядок реалізації цих прав і обов'язків практично не закріплено. Однак заслуговує на увагу закріплення особливого порядку внесення змін до основних законів. Проект був би вдалішим, якби містив мотивацію його прийняття. Таким чином, зазначений документ, хоча і містить недоліки, проте є виявом використання правил і засобів законодавчої техніки на досить високому рівні.

Отже, дослідивши становлення законодавчої техніки у нормотворчості ЗУНР, можна дійти

певних висновків. Законодавча техніка ЗУНР перебувала лише на початковому етапі свого формування, у процесі становлення. Позитивним досвідом можна вважати той факт, що питання чинності правових актів, виданих до проголошення ЗУНР, було чітко врегульовано у законі. Зміст правових норм у цілому відповідав визначенню у назвах законів предметам регулювання. Загалом побудова нормативних текстів законів є логічною. Відмінність між законами і підзаконними нормативними актами досить виразна. 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 недостатньо єдиною, стереотипною. Стиль законів був стриманим.

Серед нормативно-правових актів важливе місце посідали закони, якість яких була досить високою. Закони ЗУНР були б досконалішими, якби належно було врегульовано законодавчий процес, закріплено правила і засоби законодавчої техніки. Суттєвим недоліком

більшості законів була відсутність у їх складі преамбул, де містилася б мотивація прийняття законів та загальних положень. Досить часто врегулювання тих відносин, яким присвячений відповідний акт, було неповним. Закони характеризувалися занадто високою стилістю викладу правового матеріалу. У багатьох законах механізми гарантування виконання правових норм чітко не закріплено. Способи закріплення процедури реалізації законів у ЗУНР потребували вдосконалення. Застосовувався переважно фактичний спосіб відміни законів.

Історичний досвід ЗУНР у сфері законодавчої техніки слід врахувати у сучасній науці й практиці законотворчості України.

Подальші дослідження історії законодавчої техніки України полягають у вивченні інших періодів її розвитку, створенні узагальнюючих праць із зазначеної проблеми. Потребує спеціального вивчення і досвід втілення вимог законодавчої техніки в ЗУНР в окремих галузях законодавства — конституційному, земельному, фінансовому та інших.

1. *Апт Л. Ф.* Законодательная техника советского периода / Законодательная техника: Научно-практическое пособие.- М.: Городец, 2000.- С. 231-249.
2. *Клименко О.* Систематизація права Лівобережної України у другій чверті XIX сторіччя: Автореферат дис.... канд. юрид. наук.— К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2004.- 20 с
3. *Муромцев Г. И.* Юридическая техника: некоторые аспекты содержания понятия // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. проф. В. М. Баранова.- Нижний Новгород, 2000.— С. 23-37.
4. *Прияшников Е. А.* Развитие законодательной техники в дореволюционной России / Законодательная техника: Научно-практическое пособие.— М.: Городец, 2000.— С. 213-231.
5. *Тимошенко В. І.* Основні етапи систематизації законодавства в Західній Європі / Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення.— К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003.- С 56-107.
6. *Ткач А. П.* Історія кодифікації дореволюційного права України.- К.: КДУ, 1968.
7. *Усенко І. Б.* Перша кодифікація законодавства Української РСР- К.: Наукова думка, 1989.- 120 с
8. *Хачатуров Р. Л.* Становление права (На материале Киевской Руси).— Тбилиси: Изд. Тбилисского университета, 1988.-262 с.
9. Діло.- 1918, 5 листопада.- № 262.- С. 1.
10. Закон з дня 16 листопада 1918 р. про тимчасову адміністрацію Областей Західно-Української Народної Республіки /I Центральний державний архів вищих органів влади і органів державного управління України (далі - ЦДАВО України).- Ф. 123 с/2192, опис 2, спр. 3.— Арк. 36—37.
11. Закон з дня 4 січня 1919 р. про спосіб оповіщення законів і розпорядків // Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки.— 1919, 31 січня.— Вип. 1, ч. 2.— С. 1—2
12. Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки.- 1919, 31 січня.— Вип. 1, ч. 4.- С. 2-3.
13. 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.
14. *Стебельський С.* Критичні уваги до акту злуки з 3 січня 1919 р. // Галицький голос— 1919, 4 вересня.— Ч. 3.— С. 1.
15. Закон з дня 4 січня 1919 року доповнюючий статут Української Національної Ради // Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки.— 1919, 31 січня.— Вип. 1, ч. 3.— С. 2.
16. Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки.— 1919, 5 травня.- Вип. 10.- С 69-70.
17. Республіка. Станіславів.- 1919, 8 травня.- № 79.
18. Республіка. Станіславів.— 1919, 10 квітня.
19. Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки.— 1919, 31 січня.- Вип. 1, ч. 38.- С 30-31.
20. 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.
21. Закон з дня 15 лютого 1919 року про тимчасове виконання судівництва в цивільних і карних справах в другій і третій інстанції в часі надзвичайних відносин, спричинених війною // ЦДАВО України.- Ф. 123с / 2192, опис 2, спр. 3.— Арк. 10 зв.— 11.
22. Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки.— 1919, 31 січня.- Вип. 1, ч. 1.- С. 1.
23. Нова Рада.- 1919, 24 січня.- № 16.- С. 1.
24. Універсал Трудового Конгресу України. 28 січня 1919 р. // Вістник Української Народної Республіки.- 1919, 7 лютого.- С. 1.
25. ЦДАВО України.- Ф. 4465, опис 1, спр. 474.- Арк. 80-88.

Zh. Dzeiko

THE DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE TECHNIQUES IN DRAFTING RULES
OF LAW OF WESTERN UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC

The main features of the development of legislative techniques in drafting rules of law of Western Ukrainian People's Republic on the examples of laws and other sources being in force at that time have been analyzed.