

Republic was approved by the Small Council on the last day of its existence. The Constitution of the UPR did not come into force because of a coup d'état. But its development and adoption have become an important milestone in the development of domestic constitutionalism. The Constitution of the UPR accumulated the best achievements of the national constitutional thought and advanced European standards at that time. The principles of the division of state power, the functioning of the developed institute of human and civil rights and freedoms, and the existence of the institution of local self-government were laid on the basis of the Constitution of the UPR. The main law of the UPR enshrined the system of government defined their main functions and powers. At the same time, the Constitution had serious shortcomings. The Constitution did not resolve one of the main issues of the revolution - the issue of ownership of land, did not consolidate the strategic directions of the implementation of the internal and foreign policy of the state; beyond the constitutional limits, there remained the problem of a clear definition of the territory of the UPR, its symbolism - coat of arms, anthem, flag, etc. At the same time, the Constitution of the Ukrainian People's Republic is an outstanding monument of national state-building and domestic constitutionalism; its theoretical ideas have had a tremendous influence on the development of subsequent constitutional acts in Ukraine.

Key words: constitution, Ukrainian People's Republic, human rights and freedoms, division of state power, European standards.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-103-112

УДК 340.1

О.І. ЮЩИК,
доктор юридичних наук, професор

ДОКТРИНАЛЬНИЙ ПІДХІД – НЕОБХІДНА УМОВА ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

У статті відзначається негативна тенденція в розвитку сучасної української державності щодо погіршення якості публічної влади. Визначено, що основною причиною такої тенденції є існуюча в Україні політична система. Обґрунтовано необхідність реформування політичної системи через конституційний процес, пріоритети, способи та напрями реформування публічної влади в Україні.

Охарактеризовано стратегічні і тактичні питання конституційного розвитку, матеріальний і процесуальний аспекти конституційного процесу в Україні. Зроблено висновок, що ухвалення нової редакції Конституції на референдумі стає ключовою ланкою в реалізації стратегії конституційного процесу, від якої залежить успішність політичної та правової реформ, а з ними й реформування усіх інших сфер життя суспільства.

Ключові слова: політична система, політична реформа, правова реформа, конституційний процес, юридична доктрина.

Ющик А. И. Доктринальный подход – необходимое условие политико-правовых реформ в Украине

В статье отмечается негативная тенденция в развитии современной украинской государственности относительно ухудшения качества публичной власти. Установлено, что основной причиной такой тенденции является существующая в Украине политическая система. Обосновано необходимость реформирования политической системы

через конституционный процесс, приоритеты, способы и направления реформирования публичной власти в Украине.

Охарактеризованы вопросы стратегии и тактики конституционного развития, материальный и процессуальный аспекты конституционного процесса в Украине. Сделан вывод, что принятие новой редакции Конституции на референдуме становится ключевым звеном в реализации стратегии конституционного процесса, от которого зависит успешность политической и правовой реформ, а с ними и реформирование всех иных сфер жизни общества.

Ключевые слова: политическая система, политическая реформа, правовая реформа, конституционный процесс, юридическая доктрина.

Yushchuk O. Doctrinal approach – a necessary condition for political and legal reforms in Ukraine

The article notes the negative trend of deterioration in the quality of public authority in the development of modern Ukrainian statehood. It has been established that the main reason for this trend is the existing political system in Ukraine. The necessity of reforming the political system through the constitutional process, priorities, methods and directions of reforming public authority in Ukraine is substantiated. The issues of strategy and tactics of constitutional development, the material and procedural aspects of the constitutional process in Ukraine are characterized. It is concluded that the adoption of a new version of the Constitution at a referendum becomes a key element in the implementation of the strategy of the constitutional process, on which the success of political and legal reforms depends, and with them the reform of all other spheres of social life.

Key words: political system, political reform, legal reform, constitutional process, legal doctrine.

З часу проголошення незалежності України в її політичній практиці цілком певно виявилася *негативна тенденція* якісного погіршення публічної влади кожної наступної каденції. Рейтинг довіри до кожного нового глави держави з десятків відсотків на початку його правління падає до кількох одиниць через два-три роки, а діяльність парламенту кожного наступного скликання переко­нує у невпинному згортанні парламентаризму в Україні. Таку саму тенденцію можна відзначити й щодо органів місцевого самоврядування. Постає за­коно­мірне питання: чому так стається, що громадяни країни знову і знову виявляються ошуканими тими політиками, яким вони довіряють владу?

Мета даного дослідження полягає у визначенні доктринальних підходів до здійснення політико-правових реформ як необхідної умови підвищення якості публічної влади в Україні на сучасному етапі розвитку.

Причину стійкої деградації публічної влади в Україні впродовж останніх двох десятиліть, яку відзначають і науковці, і політики, і прості громадяни, на мій погляд, належить шукати у тій *політичній системі*, яка породжує та живить неякісну, деградууючу олігархічно-бюрократичну владу. Однак така система, вочевидь, влаштовує владарюючих, оскільки дає їм змогу безкарно наживатися на грабунку населення. Чи не тому кожна нова влада переко­нує виборців, що вона краща за попередників, і водночас прагне приховати справжню причину її деградації, відволікаючи увагу суспільства від ідеї *реформування політичної системи* та підміняючи її фікцією «реформування» самої влади? Саме цим є, *по суті*, так звана децентралізація влади, цій меті підпорядковані й судові, освітні тощо «реформи» та відповідні ідеологічні кроки чинної влади.

Тому закономірно, що в підсумку так званих конституційних реформ, які продукували можновладці впродовж останніх двадцяти років, Україна отримала: а) німечне громадянське суспільство; б) недолугу політичну систему; в) нікчемне законодавство і корумповану юридичну систему; г) відсутність бодай напівяку на найближчі конструктивні зміни. Навпаки, останнім часом сталися такі суспільні втрати, що реально загрожують безпеці людини й країни, загрожують втратою національної державності.

На жаль, ставлення сьогоденних керманів до конституційного процесу не відрізняється від ставлення до нього попередників. Про якусь *стратегію* конституційного розвитку країни вони взагалі не згадують. Мабуть, сучасній «політичній еліті» України не під силу відмовитися від спокусливої практики наживи й мотивованої нею корисливої тактики дій у конституційному процесі. Та й належних знань цій «еліті», схоже, бракує...

Що країні дасть чергова запланована владою «конституційна реформа», не важко передбачити: коли реформа не є *необхідною*, вона не перетвориться на дійсність – це аксіома.

Яке конституційне оновлення є справді необхідним для України?

Загалом я відповів би так: необхідним і актуальним є оновлення Конституції України, що ґрунтується на науковій стратегії конституційного розвитку і враховує наявну суспільно-політичну ситуацію в країні й тенденції її розвитку не менш як на десятиліття вперед.

Визначити та реалізувати стратегічну й тактичну складові оновлення Конституції – головне завдання новітнього конституційного процесу.

Не вирішуючи його роками, українське суспільство втрачає дорожочинний час, все більше відстаючи у своєму розвитку від інших країн, зрештою, деградує і скочується на задвірки історії.

У чому полягає вказана стратегія конституційного розвитку України, як її визначити? Очевидно, через критичний аналіз практики реалізації Конституції. Практика реалізації тієї форми державної влади, що встановлена Конституцією 1996 р., давно переконала суспільство в необхідності змінити співвідношення статусів президента і парламенту на користь останнього, а конкретніше – перейти до *парламентсько-президентської форми правління*. Цю необхідність у розвитку парламентаризму суспільство однозначно підтвердило під час масових протестів 2004 та 2013–2014 рр. Проте змінити *належним чином* Конституцію ні тодішня, ні наступні влади виявилися неспроможними через корисливі «тактичні» мотиви, внаслідок чого відзначена необхідність досі залишається актуальною.

Поряд з тим з 2005 по 2010 р. відбулася практична апробація в Україні парламентсько-президентської моделі. Ця практика засвідчила, з одного боку, неякісне конституційне визначення організації влади у 2004 р., а з другого – нездатність існуючої в країні політичної системи впровадити парламентсько-президентську форму правління у життя.

Таким чином, визначилася необхідність більш продуманого підходу до конституювання вказаної форми правління, що не обмежується змінами самого тільки співвідношення статусів президента, парламенту та уряду, а потребує комплексних змін організації та реалізації установчої влади народу, співвідношення державної влади та місцевого самоврядування тощо, передбачає здійс-

нення глибокої *правової реформи усіх без винятку державних і самоврядних інститутів, насамперед парламенту*, як ключової ланки в системі парламентсько-президентської форми правління.

Це, так би мовити, змістовний, *матеріальний* аспект стратегії. Водночас позначився й *процесуальний* аспект, а саме, необхідність забезпечити *гарантію, незворотність* конституційних змін, аби виключити можливість контрреформи, реваншу, як це сталося щодо конституційних змін 2004 р.

Зважаючи на це, існує очевидна потреба удосконалення *конституційного процесу*, необхідність перевести його на більш надійну основу.

Даними матеріальним і процесуальним аспектами визначається *стратегія* сучасного конституційного процесу в Україні. Водночас сферою реалізації стратегії, в якій *наявні* умови перетворюються на необхідну реальність, визначену стратегією, є *тактика*.

Виходячи з наявності в Україні «хворої» *політичної системи* як причини і середовища, яке породжує і живить неякісну, деградуючу владу (про що було сказано вище), очевидно, що першим *тактичним* завданням повинна стати саме *реформа існуючої політичної системи України*.

Така реформа покликана змінити три ключові моменти, що підживлюють деградуючу владу, а саме: 1) розмежувати нормативно владу і бізнес, 2) зменшити відчуження громадян від публічної влади, 3) упорядкувати багатопартійність та стимулювати розвиток і відповідальність за публічну владу партій, як ідейно-політичних організацій. Зрозуміло, що наскрізь корумпована чинна влада не стане вирішувати жодне з цих завдань. Вона навіть не згадує про них, відволікаючи увагу суспільства на інше. Саме тому для їх вирішення потрібен *якісно новий склад влади*.

Розв'язати проблему нової влади *легітимно* можливо лише одним шляхом: провести справді демократичні вибори на основі *нового законодавства*. А для цього потрібно змінити Конституцію, що мають зробити не чинні президент із парламентом, а народ шляхом референдуму, тобто та *первинна* установча влада, яка й довірила владу нинішнім главі держави і депутатам і яка, за чинною Конституцією, є визначальною силою щодо держави і самої Конституції. Стара парадигма «народ – влада – Конституція», в якій народ обирає владу, а та уже творить «під себе» Конституцію, повинна бути замінена на іншу: «Народ – Конституція – влада», в якій народ сам визначає конституційний лад і під нього обирає владу, встановлюючи для неї «правила гри» і контролюючи їх виконання. Саме на таку парадигму орієнтує ст. 5 чинної Конституції України, яка зараз фактично перекреслена її розділом XIII, хоча й не виключається нормами розділу III.

Відтак буде реалізовано процесуальний аспект стратегії конституційного процесу, оскільки ухвалена референдумом нова редакція Конституції стане більш стабільною і непорушною основою правової системи.

Ухвалення нової редакції Конституції на референдумі стає ключовою ланкою в реалізації стратегії конституційного процесу, від якої залежить успішність політичної та правової реформ, а з ними й реформування усіх інших сфер (економічної, фінансової, гуманітарної тощо). Адже без належного владного суб'єкта неможливо розраховувати на якісні реформи економіки, освіти тощо.

Чому саме це ключова ланка? Тому що лише через конституційні зміни відкривається шлях до системного, послідовного і виключно *на правовій основі* здійснення не тільки кадрового оновлення, а й реформи публічної влади. Нова якість влади дасть можливість створити умови для розвитку політичної системи, що, у свою чергу, позитивно вплине на подальше зростання якості публічної влади. Таким чином буде розірване «зачароване коло», коли незріла політична система продукувала погану владу, а ця влада консервувала незрілість політичної системи.

Конституція, ініційована громадянами та ухвалена на референдумі, створює реальну можливість закріпити необхідну Україні парламентсько-президентську чи навіть парламентську форму правління й відповідні державні та самоврядні інститути та підтвердити адміністративно-територіальний устрій України як унітарної держави в межах чинних кордонів, збереження якого є для нашого суспільства стратегічно важливим з огляду суспільної та державної безпеки.

На яких *конституційних засадах* має базуватися політична реформа? – Якщо коротко, вони, на мою думку, такі:

1. Інститут політичних партій закріплюється в першому розділі Конституції «Засади конституційного ладу».

2. Вибори до *парламенту* здійснюються за *пропорційною* системою з відкритими партійними списками.

3. До участі у виборах допускаються партії, зареєстровані до призначення дати голосування на виборах.

4. Скасовується так званий прохідний бар'єр (або обмежується 1%).

5. Парламентські фракції утворюються на партійній основі, без встановлення їх мінімального кількісного складу.

6. Обмежується набуття громадянином статусу народного депутата України (не більше ніж два строки підряд).

7. Вибори до *місцевих* рад здійснюються за *мажоритарною* системою.

8. Склад виборчих комісій усіх рівнів формується на *позапартійній професійній* основі, а всі партії беруть участь у роботі виборчих комісій через своїх представників – як спостерігачі.

9. Виборчі закони ухвалюються як *органічні*, кваліфікованою більшістю голосів депутатів і не підлягають зміненню менш як за півроку до оголошення виборів.

10. Для здійснення *установчої влади народу* стосовно перегляду Конституції України та реалізації окремих установчих повноважень щодо інститутів президента і парламенту утворюються Всеукраїнські Установчі Збори з депутатів від усіх рівнів рад відповідно до Конституції України та спеціального органічного закону.

Послідовна реалізація таких конституційних засад дасть змогу провести *комплексну політичну реформу* і сформувати більш якісну політичну систему, що ґрунтується на *відповідальній* багатопартійності, демократії та праві. А з нею з'явиться реальна можливість здійснити широкомасштабну *правову реформу*: парламентську, адміністративну, судову, місцевого самоврядування, без якої дарма розраховувати на успішне здійснення усіх інших реформ, передусім економічної та соціальних реформ, для яких необхідною умовою є наявність відповідального та дієздатного суб'єкта реформи – публічної влади.

Такою уявляється *легітимна* стратегічна лінія реформ в Україні на основі Конституції, а не в обхід принципу конституційної законності, як це має місце останнім часом.

При цьому зовсім не виключаються в рамках даної стратегії відповідні *тактичні поступки*, які можуть бути зафіксовані в *перехідних* конституційних положеннях стосовно питань окремих територій на певний період часу, за чіткого одночасного декларування в основному тексті Конституції стратегічних прагнень нашої держави.

Навпаки, те, що наразі коїть влада, вкладаючи з «тактичних» міркувань у зміст Конституції положення, продиктовані винятково поточними обставинами та зі своскорисливих мотивів, без урахування стратегічних наслідків пропонованих рішень, суперечить національним інтересам і є неприйнятним для суспільства. Яскравим підтвердження цього є остання так звана судова реформа в Україні, за лаштунками якої хіба що сліпий не помітить загрози для правової державності *тенденцію бюрократизації* національної судової системи. Цю тенденцію формує щоразу дедалі більш брутальне прагнення «реформаторів» вивести судову владу з-під контролю народу та його представників за цією владою, підпорядкувавши суди адміністративній владі, чиновництву, що завжди і скрізь виступає осердям бюрократії. По суті, йдеться про руйнівне рішення *відкинути засадничий принцип поділу влади*, закріплений у ст. 6 Конституції України, і намагання *узурпувати* державну владу всупереч ст. 5 Основного Закону України, про реальну загрозу *порушення гарантованого конституційного права людини* на судовий захист.

Чи не тому Конституційний Суд України дав «зелене світло» таким змінам до Конституції, «не помітивши» цієї конституційної суперечності, що він давно уже став «бюрократичним придатком» у владній системі, вирішуючи справи на користь урядовців проти права народу і людини ?...

Значення ідеї поділу влади, яка свого часу виникла як заперечення проти узурпації влади, слід розуміти глибше, ніж у цьому вузькому сенсі. Дана ідея є однією з визначальних засад *правової державності*. У своїй книзі «Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні» (1997) я зазначав: *судова влада є завершальною ланкою у функціонуванні держави, ланкою, що здійснює владне визнання законної сили інтересу окремого суб'єкта. Його особливий інтерес вона співвідносить із законом остаточно, як остання інстанція, в якій цей інтерес за умови його законності отримує державну санкцію і захист як загальний, дійсний інтерес, що втілений у право суб'єкта.*

Підкоряючи судову владу адміністративній, «реформатори» таким чином фактично видаляють із правової системи вказану останню інстанцію, залишаючи суб'єкта права один на один з бюрократичним свавіллям чиновництва, тобто позбавляють усіх нас гарантованого ст. 55 Конституції України права на захист своїх прав і свобод судом. А це є беззаперечною ознакою *бюрократично-правової, поліцейської держави* як антиподу правової держави.

Справжня судова реформа, якої потребує наше суспільство, повинна мати *протилежне* спрямування, а саме, бути спрямованою на максимальне усунення адміністративно-бюрократичного впливу на судову владу і водночас реалізувати загальну підконтрольність судової системи *установчій та контрольній владі народу* і його представницьким органам. Не згорання демократичних

засад організації судової влади, а, навпаки, її демократизація в загальному контексті формування *демократичної* держави – *магістральний напрям судової реформи*. Усунення народу і парламенту від формування судової влади, нищення інституту народних засідателів тощо засвідчують *антинародний* характер цієї «реформи».

На моє переконання, вітчизняна юридична наука покликана не освячувати антинародні зусилля таких «реформаторів», а, слугуючи народу, який утримує її, сформулювати якісну *юридичну доктрину*, що сприяла б виробленню і реалізації науково обгрунтованої стратегії і тактики утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави.

Висновки

1. Аналіз практики здійснення державно-правових реформ в Україні дає підстави стверджувати про їх неефективність і навіть шкідливість, що веде лише до погіршення якості публічної влади в цілому та більшості її інститутів.

2. Неефективність реформаційних процесів має місце через невизначеність стратегії конституційного розвитку країни і держави, послідовності та методів здійснення необхідних суспільству реформ, суперечливий характер Конституції України в частині визначення конституційного процесу.

3. Пріоритетним для здійснення ефективних політико-правових реформ в Україні в умовах неякісної і такої, що втратила довіру народу, публічної влади є ухвалення нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі за ініціативою громадян України.

4. Необхідною умовою ефективності політико-правових реформ в Україні стає наукове формулювання *юридичної доктрини*, яка сприяла б виробленню та реалізації необхідної стратегії і тактики утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави.

Yushchuk O. Doctrinal approach – a necessary condition for political and legal reforms in Ukraine

The article notes the negative trend of deterioration in the quality of public authority in the development of modern Ukrainian statehood. It has been established that the main reason for this trend is the existing political system in Ukraine. The necessity of reforming the political system through the constitutional process, priorities, methods and directions of reforming public authority in Ukraine is substantiated. The issues of strategy and tactics of constitutional development, the material and procedural aspects of the constitutional process in Ukraine are characterized. It is concluded that the adoption of a new version of the Constitution at a referendum becomes a key element in the implementation of the strategy of the constitutional process, on which the success of political and legal reforms depends, and with them the reform of all other spheres of social life.

It is argued that the Constitution of Ukraine, initiated by citizens and adopted at an all-Ukrainian referendum, will create a real opportunity to consolidate the necessary parliamentary-presidential (or parliamentary) form of government and the corresponding public-governmental institutions, and to confirm the administrative-territorial structure of Ukraine as a unitary state within existing borders, the preservation of which for our society is strategically important in terms of security.

The constitutional foundations on which the political reform should be based are defined. A critical assessment was made of the state-legal reforms carried out by the government, their anti-democratic orientation. On the example of judicial reform, the need for a high-quality legal doctrine acceptable for the development of a scientifically based strategy

and tactics of the reformation approval of Ukraine as a democratic, social, legal state is emphasized.

Key words: *political system, political reform, legal reform, constitutional process, legal doctrine.*

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-112-119

УДК 34(09)"1919-1921"(477)

О. В. ЗАЙЧУК,
Науково-дослідний інститут
приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор

ПРОБЛЕМА НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ТА ЗУНР

Розглядаються проблеми набуття, втрати, позбавлення громадянства в Українській Народній Республіці (УНР) на всіх етапах її існування. Аналізуються основні нормативно-правові акти УНР. А саме: «Статут про Державний устрій, права і вольності УНР» (Конституція УНР) від 29 квітня 1918 р., «Закон про громадянство Української Народної Республіки» від 2 березня 1918 р., «Закон про реєстрацію громадянства Української Народної Республіки» від 4 березня 1918 р. Також аналізуються особливості набуття, втрати, позбавлення громадянства на території Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) після Акта Злуки від 22 січня 1919 р.

Ключові слова: Українська Народна Республіка (УНР), Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР), право на громадянство (набуття, втрата, позбавлення), особливості на території ЗУНР.

Зайчук О. В. Проблема приобретения гражданства согласно законодательству Украинской Народной Республики и ЗУНР

Рассматриваются проблемы получения, утраты, лишения гражданства в Украинской Народной Республике (УНР) на всех этапах ее развития. Анализируются основные нормативно-правовые акты УНР. А именно: «Устав о Государственном строе, правах и вольностях УНР» (Конституция УНР) от 29 апреля 1918 г., «Закон о гражданстве Украинской Республики» от 2 апреля 1918 г., «Закон о регистрации гражданства Украинской Народной Республики» от 4 марта 1918 г. Также анализируются особенности получения, утраты, лишения гражданства на территории Западно-украинской Народной Республики (ЗУНР) после акта воссоединения от 22 января 1919 г.

Ключевые слова. Украинская Народная Республика (УНР), Западно-Украинская Народная Республика (ЗУНР), право на гражданство (получение, утрата, лишение), особенности на территории ЗУНР.

Zaichuk O. The problems of obtaining, loss, deprivation of citizenship in the Ukrainian People's Republic (UNR) and Western Ukrainian People's Republic (ZUNR)

The problems of obtaining, loss, deprivation of citizenship in the Ukrainian People's Republic (UNR) at all stages of its development are considered. The main normative legal acts