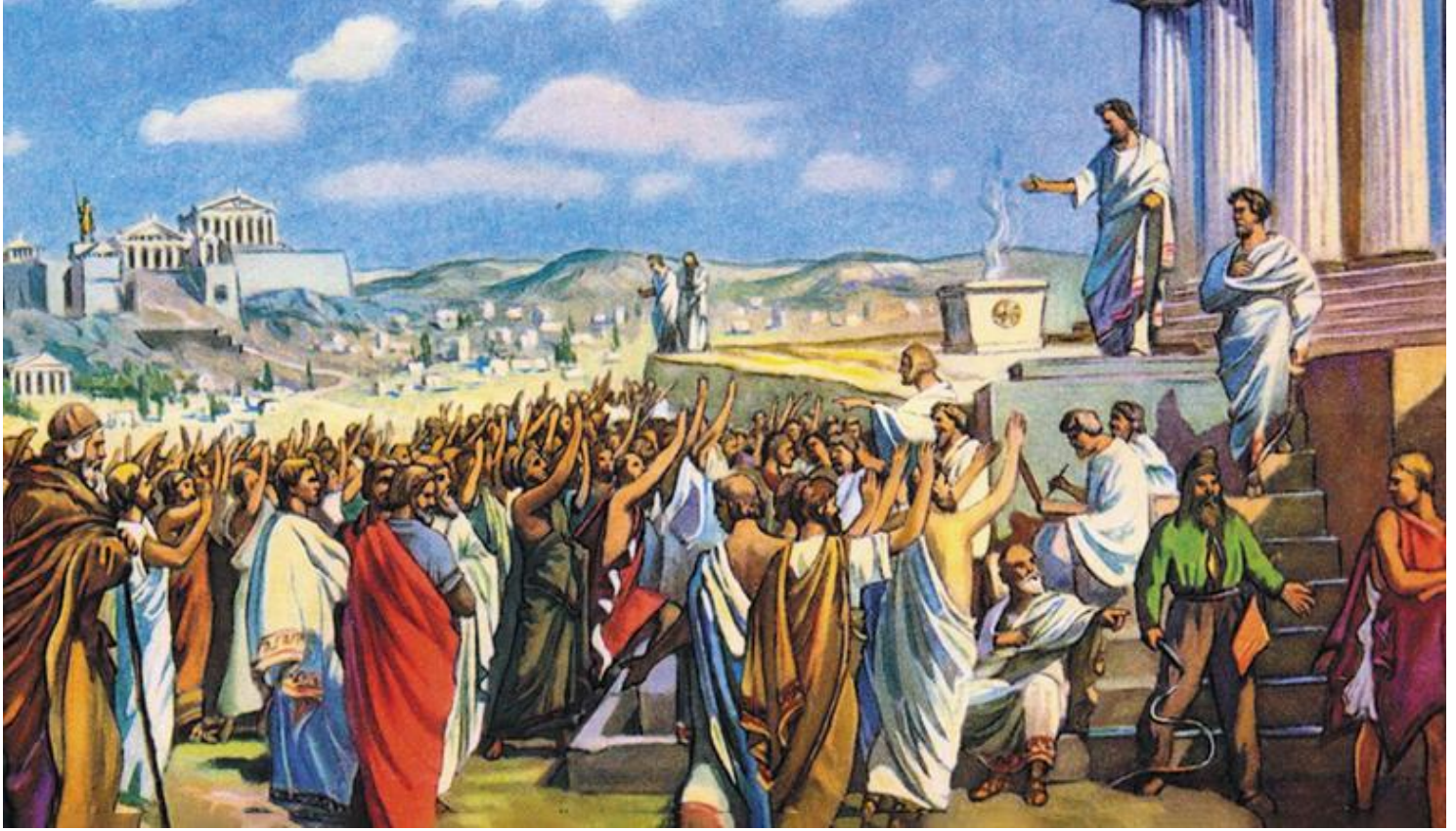


Зародження та становлення інституту референдуму



Референдум (лат. *referendum* – те, що має бути повідомлене) – одна з форм безпосередньої демократії, що застосовується для прийняття або затвердження шляхом голосування конституційних актів, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного чи місцевого значення. У ньому беруть участь усі громадяни, які мають виборчі права.

Перший у Європі достовірно відомий референдум проведено у 1439 році у швейцарському кантоні Берн. Предметом його було питання затвердження розміру податку з населення для погашення військових боргів кантону. Цей перший референдум було проведено досить вдало – народ вирішив за необхідне стягувати з кожного громадянина фіксовану суму на тиждень для означених потреб, тому прийняте рішення було демократично легітимізоване.

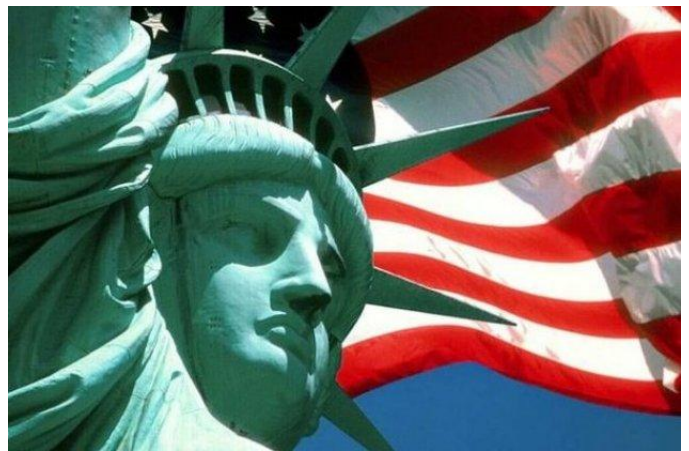


У результаті позитивний досвід прямої демократії було запозичено іншими кантонами Швейцарії (у 1802 році відбувся загальнодержавний референдум, на якому було затверджено другу конституцію Гельветичної республіки), а згодом, у міру розвитку демократії, іншими

демократичними країнами.

На території сучасних США колоніальних часів (від 1640 р. – в Массачусетській колонії).

Згодом у США інститут референдуму було закріплено у конституціях 21 американського штату і статутах понад 100 міст, але на загальнодержавному рівні референдуми у США не передбачені й не проводилися.



Протягом 1789-1839 років загальнодержавні референдуми відбувалися у Франції. На початку ХХ ст. референдуми були проведені в Австралії (1900) і Норвегії (1905).

Між Першою і Другою світовими війнами (1918-1939) інститут референдуму поширюється у країнах Європи (Греція, Естонія, Ірландія, Німеччина, Португалія, Румунія, Чехословаччина) і Латинської Америки (Болівія, Уругвай, Чилі).



Бюлетень для голосування, Австрійській аншлюс

Поряд з вирішенням питань конституційного характеру референдум використовувався (у нацистській Німеччині) для легітимізації антинародних рішень про вихід держави з Ліги Націй (1933), поєднання посади рейхсканцлера і президента держави (1934) та аншлюс Австрії (1938).

Після Другої світової війни референдум стає загальновизнаним інститутом безпосередньої демократії та закріплюється у більшості конституцій (Данія, Італія, Люксембург, Франція, ФРН, Японія та ін.). Соціалістичні країни також закріпили у своїх конституціях положення про референдум, але, як правило, не проводили його. У Бангладеш, Єгипті, Заїрі, Іраку, Сирії, Пакистані, Чилі референдум неодноразово використовувався для узаконення політики глав військових режимів та затвердження за ними посад президентів з наступним продовженням повноважень на безальтернативній основі.

Після краху соціалістичної системи і розпаду СРСР референдуми стали поширеною формою всенародного волевиявлення у постсоціалістичних державах. Головним питанням на них стало схвалення конституцій та конституційних актів. Ці референдуми, прямо чи опосередковано, передбачали зміну соціально-політичних систем мирним шляхом. На референдумах були прийняті конституції Румунії (1991), Литви (1992), Польщі (1997) та ін. країн.



Конституція Литви, прийнята на всенародному референдумі 25 жовтня 1992 р.

Історичні витоки становлення інституту референдуму

Референдум є сучасною формою прямої демократії, але має своїх історичних попередників. Таким попередником, зокрема, є давньоримський плебісцит, хоча і він у Давньому Римі був уже доволі зрілою формою народовладдя. Більш архаїчними формами прийняття рішень більшістю голосів членами спільноти є: племенні зібрання, народні збори поліса, екклесія, агора, алія, віче, юс суфрагіорум, тінги, курултаї, меджліси, ландсгемайнде, ландтаги і т.д. – всі ці реліктові форми прямої народної демократії у різних як державних, так і додержавних спільнот є передумовами формування у XV ст. такого явища, як референдум.

Саме поняття «референдум» має швейцарське походження і як дефініція, що має конституційно-правове значення в сучасному сенсі, виникло до XIV століття. Парламент Швейцарської конфедерації через особливості державного устрою цієї держави працював не на постійній основі, а його депутати не були депутатами у сучасному розумінні як представницькі посадовці законодавчого органу, а виконували радше функції послів своїх кантонів і діяли від імені кантональних урядів. У разі винесення на розгляд питання, що не входило до компетенції таких депутатів-послів через те, що предмет питання перевищував обсяг делегованих кантоном повноважень депутата-посла, таке питання вирішувалося «ad referendum» - «для доповіді».



Це означало, що рішення мало бути прийнятим за подальшою згодою кантону, який представляв депутат-посол, що зобов'язувався попередньо погоджене ним питання у

парламенті найближчим часом «доповісти» у себе в кантоні й отримати згоду кантону для набуття законної сили такого рішення в майбутньому. З XIX ст. дефініція «референдум» поступово починає використовуватись для означення індивідуального голосування громадян Швейцарії, а не волевиявлення громади кантону на конфедеративному рівні.

Наразі у міжнародному праві використовується ідіома **«ad referendum»**, яка має конкретне значення у праві міжнародних договорів і означає, що міжнародний договір підписується уповноваженим представником держави у попередньому порядку, але потребує підтвердження з боку держави.

Таким чином, лінгвістичне коріння цієї дефініції дійсно є латинським, але такий термін у Давньому Римі не використовувався у сучасному значенні.

Римські народні голосування з певних питань державного життя у трибутних, куріатних коміціях (зібраннях плебеїв чи патриціїв або змішані зібрання для голосування), які допускала державна система Давнього Риму у певних випадках, називалися **«jus suffragiorum»**.



Місце зібрання коміцій біля Ростри на Римському форумі

Всенародне голосування, що завдяки швейцарським державотворцям формально-юридично отримало назву «референдум», як зазначалося вище, було проведене у 1439 р. у кантоні Берн. Словник іншомовних слів 1906 р. не містив окремого поняття «референдум» на початку XX ст., натомість визначав конкретне поняття «референдум у Швейцарії», встановлюючи, що це є «підпорядкуванням певних основних рішень представників нації всенародному голосуванню у Швейцарії». Таким чином, референдум пов'язувався виключно з державно-конституційним життям Швейцарії, і це поняття не було родовим для позначення будь-якого всенародного голосування у будь-якій країні, а характеризувало виключно швейцарську конституційно-правову дійсність.

Проте швейцарський досвід реалізації різноманітних форм прямої демократії не є суто кабінетним винаходом, а ґрунтується на народній традиції, що сформувалася як під впливом давньонімецьких племінних зборів – тінгів, ландтагів та ландсгемайнде, так і під впливом сприйняття давніми гельветами (пращурами швейцарців) певних ідей голосування, що були привнесені римським правом (оскільки гельвети були федератами римлян і входили до римського світу (Pax Romania). Народне законодавство у Швейцарії існувало вже за виникнення союзу. У

старовинних землях: Урі, Швіц, Обвальден, Нідвальден, Гларус, Анпенцель існувало (реалізовувалось) майже повне народне законодавство. Воно обмежувалось лише верховною владою німецького імператора, але таке обмеження було досить неістотним і згодом стало фіктивним. Усі найважливіші справи вирішувались загальними зборами, дрібніші віддавалися на вирішення місцевим радам.

У 1439 році фактично відбулось чергове народне голосування, але таке голосування було втілене у певну формальну юридичну об'єктивацію, проводилось за фіксованими юридичними процедурами, а народне протоправо природнім шляхом перетворилось у позитивну писану правову норму конституційної спрямованості.

Аналогічна ситуація стосується й інших правових систем, що склалися у давніх народів – слов'янських віче, грецьких еклесіях, тюркських курултаях, німецьких ландтагах, норманських тінгах, римських суфрагіорумах, козацьких радах тощо.



Не у всіх державних системах вони згодом трансформувалися у референдумну форму прямої демократії. Швейцарія швидше є винятком, адже прареферендумні форми прямої демократії були втрачені у перебігу історії розвитку демократії, і стали відроджуватись у Європі та Північній Америці лише з XIX ст. У рецесивному стані вони були закарбовані у правовій підсвідомості багатьох народів, і у певні історичні часи народи

їх використовували як вагомий метод прийняття важливого колективного рішення, що стосується долі державності й устрою: наприклад, відомі збори афінського поліса для вирішення питання війни з персами, вікові собори у «сму́тні часи» Московського царства, коли було втрачено династію, козацькі ради кінця XVII ст. щодо вирішення питання підданства московському царю, грецький референдум про відновлення республіки 1967 р. і т.д.

Референдуми в Україні

Прояви елементів безпосередньої та представницької демократії були притаманні Україні на всіх етапах її історичного розвитку. Стародавні віча, громади «татарських людей», коповища литвинських часів, козацькі ради до Хмельницького, за Хмельницького, в часи Коліївщини та Паліївщини, вільні громади, Центральна Рада ґрунтувались на традиціях українського народовладдя. Але через вороже оточення України, втрати здобутків Визвольної війни 1648-1654 рр., відсутність справжніх союзників у боротьбі спочатку з польською, а згодом і російською експансіями, чвари серед козацької верхівки та соціальну неоднорідність українського суспільства не відбулося становлення національної державності.



Альфонс Муха «Віче»

Про наявність загальних зборів у слов'ян і антів писав у VI ст. Прокопій Кесарійський. Деякі натяки на громадське рішення політичних проблем можна углядіти в часи Олега та Святослава. Але все-таки перша згадка про реальне віче в Новгороді відноситься до 1016 р., у Києві до 1068 р., Полоцьку – 1151 р.

Склад вічових зборів був соціально неоднорідний,

зустрічались як «низи» суспільства, що складали основну масу учасників народних зборів, сільські жителі, так і «кращі мужі» - знать. На віче були представлені всі верстви населення, і кожен міг висловити своє ставлення до тієї чи іншої проблеми або підтримати своїм голосом ту чи іншу людину – це і є риси демократії. Вимагалось, щоб учасник віча був

вільний і не був під батьківською опікою або у приватній залежності (закупи, холопи, раби), а також жінки.

Так само не можна стверджувати, що народне віче насправді було органом волевиявлення всіх вільних жителів чоловічої статі. В багатьох випадках вічові збори перебували під контролем міської знаті. Були випадки, коли багаті люди підкуповували бідних, смердів, худих мужиків для того, щоб вони своїм криком заглушали промови їхніх супротивників і тим сприяли проведенню їх власних думок.

Віче було досить добре організовано, інакше подібні зібрання і не називалися б так – віче (збори). **Віче** – це не натовп, а нарада, що проходить за суворими правилами. Передбачається, що велися навіть протокольні записи вічових зборів. Можна навіть припустити, що вічові збори були цілком схожі на зібрання сучасних парламентів.

Отже, наприкінці X – на початку XIII ст. у Київській Русі закріпився особливий різновид пізньої військової демократії – так звана **вічова демократія**, яку М.С. Грушевський називав органом громадського контролю над князем і його управою. Вічова демократія була більш прогресивним явищем, ніж тогочасні демократії германців та франків, оскільки правом участі в народних зборах були наділені не тільки дружинники, а й глави сімейств та господарі подвір'їв.

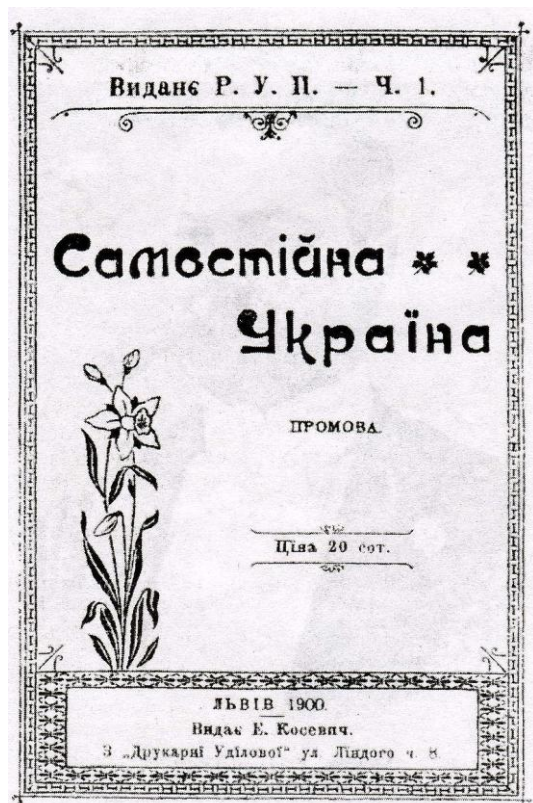
Віча давніх слов'ян мали багато спільного з народними зборами давніх швейцарців, що стали прототипом проведення перших референдумів у світі. Проте подальший розвиток народовладдя в Київській Русі не отримав свого логічного завершення, оскільки був перерваний татаро-монгольською експансією.



А.М. Васнецов «Віче»

Із входженням української козацької держави до складу Московської держави в XVII ст. роль безпосередньої демократії для вирішення суспільних справ зійшла нанівець.

За часів входження України до складу Австро-Угорської та Російської імперій можливість проведення референдумів не передбачалася державно-правовим законодавством цих імперій.



Перше видання брошури М. Міхновського

Одним із перших українських конституційних проектів, що передбачав закріплення на загальнодержавному рівні інститутів безпосередньої демократії, був Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського, розроблений у 1905 р. Українською народною партією. Зокрема, ст. 32 цього проекту передбачала народну законодавчу ініціативу на вимогу не менш як 25 тис. осіб, ст. 63 закріплювала плебісцит як вибори усім українським народом президента України. Проте серед позитивних положень цього документа не передбачалося можливості проведення референдумів.

Радянські «референдуми» за змістом фактично були опитуванням населення на сільських сходах і за своїм змістом вони не можуть вважатися референдумами. У період національно-визвольних змагань (1917-1919 рр.) та за радянської доби (1919-1991 рр.) референдуми в Україні не проводилися.

В історії незалежної України відбулося два всеукраїнські референдуми.

Перший всеукраїнський референдум відбувся 1 грудня 1991 року. Після того, як 24 серпня 1991 року Верховна Рада затвердила Акт проголошення незалежності України, грудневий референдум того ж року було проведено одночасно з першими виборами президента, на яких переміг Леонід Кравчук. 90,32 % учасників референдуму висловилися за підтримку Акта проголошення незалежності України.



На всеукраїнському референдумі голосує Левко Лук'яненко – автор Акта про Незалежність України

Проведення другого референдуму 16 квітня 2000 року було пов'язане зі спробою реформування Конституції України.

Рекомендована література:

Білан С.В. Зародження та становлення інституту референдуму: історично-конституційний аналіз ранніх форм референдуму. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 7-10

Дашковська О.Р. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1(60). С. 235-240.

Закоморна К.О. Інститут референдуму в контексті конституційних реформ в постсоціалістичних країнах Східної Європи та СНД. *Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційних реформ: зб. наук. статей та тез повідом. за матер. міжн. наук.-практ. конф. (Полтава, 27 черв. 2013 р.). – Полтава: НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування*. 2013. С. 33-35.

Мороз О. Держава і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу (питання взаємодії). *Право України*. 2021. № 2. С. 42-51.

Ставнічук А.П. Генезис інституту місцевого референдуму.
Юридична наука. 2015. № 10. С. 7-17.

Юридична енциклопедія: у 6 т. - Київ: Українська енциклопедія,
1998. – Т. 5: К-М/ редкол. Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. – 736 с.