



УДК 342.573

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.969>**В. Кириченко,**кандидат історичних наук, доцент,  
завідувач кафедри політології та права  
Національного університету “Запорізька політехніка”**Ю. Соколенко,**старший викладач кафедри політології та права  
Національного університету “Запорізька політехніка”

## РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

**Постановка проблеми.** За останні роки в політико-правовій системі України відбулися глибинні трансформаційні процеси, що обумовлює необхідність пошуку нових правових підходів під час нормопроекування вітчизняного законодавства про всеукраїнський референдум, правозастосовча практика якого не повною мірою відповідає сучасним європейським стандартам. У ч. 1 ст. 5 Конституції України закріплено, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”, тим самим встановивши його статус пріоритетного суб’єкта влади, який реалізує свою правосуб’єктність на “владу безпосередньо” [1].

Проте, відсутність відповідного законодавства унеможливує реалізувати права громадян на національну правотворчість через проведення всеукраїнського референдуму для вирішення нагальних проблем суспільного і державного життя, що по суті нівелює принципи зазначеної норми щодо суверена влади, яким є народ. У цьому сенсі актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю вивчення історичного розвитку інституту референдуму та його ролі в суспільстві, співвідношення термінів “референдум” і “плебісцит”, та практичного застосування досвіду демократичних держав у цій сфері діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним

підґрунтям для дослідження проблематики референдуму стали насамперед роботи як зарубіжних, так і українських учених, таких як Т. Брежнева, А. Георгіца, А. Дюнан, В. Ковальчук, С. Кравченко, О. Крупчан, О. Лотюк, О. Могиловець, В. Німченко, М. Оніщук, В. Погорілко, Б. Ткачук, В. Федоренко, О. Фрицький, Д. Ціммерман, В. Чиркін, М. Чудаков, В. Шаповалов та інші. Водночас доводиться констатувати, що в сучасній правовій доктрині відсутні комплексні дослідження щодо нормативного регулювання всеукраїнського референдуму та недостатньо розробленим залишається порівняльно-правовий аналіз проблемних питань здійснення народовладдя в Україні та європейських державах. Також не досліджені прорахунки юридичного характеру, які відбулись під час проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою цієї статті є дослідити інститут референдуму та його роль в суспільстві. Для досягнення зазначеної мети передбачено вирішення таких завдань: висвітлити історичний розвиток інституту референдуму; розкрити історико-правові аспекти термінів “референдум” і “плебісцит”; висвітлити досвід організації і проведення референдумів у зарубіжних державах, який може сприяти розробці необхідних змін і доповнень



до Конституції України та прийняття спеціального закону про всеукраїнський референдум.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах трансформації політико-правової системи України посилюється інтерес як науковців і політиків, так і значної частини громадянського суспільства до конкретних виявів прямої демократії. Згідно зі ст. 69 Конституції України “народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії” [1]. Тобто, у цій конституційній нормі закріплено обидві основоположні форми прямого народовладдя як вибори і референдум, які ґрунтуються на реалізації громадянами України свого права голосу, який є загальним, рівним і таким, що здійснюється шляхом таємного голосування. При цьому слід зазначити, що не можна змішувати або отожднювати термін “вибори” з терміном “референдум” тому, що їх відмінність полягає в об’єкті волевиявлення: на відміну від виборів голосування на референдумі виражає відношення виборців не до будь-якої особи, а до остаточного рішення щодо змісту Конституції, прийняття законів та інших найважливіших питань внутрішньополітичного чи зовнішньополітичного значення.

Термін “референдум”, який у перекладі з латинської мови дослівно означає “те, що має бути повідомлене”, з’явився вперше в обігу в XV ст. у зв’язку з діяльністю новоутвореного Сейму Швейцарського Союзу. Свого часу появу цього терміну швейцарський вчений А. Дюнан пояснював так: “У старій Швейцарії засідання Сейму були нерегулярними ... представники Союзних земель були не депутатами в нинішньому розумінні цього слова, а послами, які вели справи від імені своїх урядів. Коли з’являлися такі справи, відносно яких у послів не було повноважень, то рішення по ним приймалося “ad referendum”, тобто “для доповіді” ... тобто влади земель не були пов’язані рішеннями Сейму” [2, с.19].

Варто зазначити, що інститут рефе-

рендуму був започаткований ще в Стародавньому Римі, проте перший у світі достовірно відомий референдум було проведено в 1439 р. у швейцарському кантоні Берн з питання запровадження додаткового збору для погашення військових боргів кантону. У подальшому позитивний досвід кантону Берн був запозичений більшістю інших швейцарських кантонів. Крім того, перший у світі загальнодержавний референдум також був проведений у Швейцарії в 1802 р. Його предметом стало затвердження другої конституції Гельветичної республіки. За підрахунками В. В. Маклакова з 1793 по 1994 р.р. у Швейцарії було проведено на національному рівні 414 референдумів, причому до 1900 р. – 57 разів, у 1971-1980 р.р. – 87, у 1981 – 1990 р.р. – 76, а в 1991-1993 р.р. – відбулося 33 референдуми. У той же час за ці роки в решті європейських країнах відбулося лише 149 референдумів, а всього у світі за 200 років було проведено 779 загальнонаціональних референдумів [3, с. 489]. Таким чином, понад 50 відсотків усіх проведених загальнонаціональних референдумів у світі припадає на Швейцарію, і тому цю країну по праву називають “батьківщиною референдумів”. Причому використання цієї форми прямої демократії в Швейцарії виявляє тенденцію до зростання. За ствердженням В. Маркітантова і В. Нечитайла, референдум у Швейцарії є справжнім механізмом впливу громадськості на вироблення державної політики. За допомогою референдумів у цій країні поступово створюється унікальна модель консенсусної демократії. Застосування цього досвіду українськими державними політиками і політехнологами може позитивно позначитися на трансформації усієї політичної системи суспільства [4, с. 72].

Необхідно наголосити, що після Другої світової війни і завершенням процесів деколонізації референдум стає загальноновизнаним, універсальним інститутом безпосередньої демократії та закріплюється в конституціях біль-



шості держав світу, зокрема в Данії, Італії, Люксембурзі, Франції, ФРН, Японії та ін., а також у постсоціалістичних і пострадянських країнах. До речі, всеукраїнський референдум, як інструмент безпосередньої демократії, був закріплений в ст. 30 Конституції УРСР 1937 р. [5], проте з того часу референдум був проведений в Україні лише двічі – 1 грудня 1991 р., на якому було підтверджено законність і надано найвищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. [6] та 16 квітня 2000 р., на якому громадяни України проголосували за зміни до Конституції України, але із-за того, що організатори референдуму припустили істотні помилки, його рішення залишилися проігнорованими. І тому дуже важливий механізм народного волевиявлення фактично спрямував безрезультатно.

Отже зародившись у Швейцарії, референдуми пройшли складний і неоднозначний шлях історичного розвитку і на сьогодні вони стали важливим політико-правовим інститутом, який В. Ф. Погорілко і В. Л. Федоренко ідентифікують як підгалузю конституційного права – референдне право та референдний процес [7; 8]. Референдуми вважаються найдемократичнішою формою волевиявлення громадян, в якій виражається безпосереднє народовладдя, реалізується принцип щодо належності всієї повноти влади та закріплений на конституційному рівні в 36 із 42 держав континентальної Європи. Наприклад, у ст. 3 Конституції Французької Республіки 1958 р. зазначено, що “національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму” [9, с. 665], а в п. 3 ст. 3 Конституції Російської Федерації 1993 р. проголошено, що “вищим безпосереднім проявом влади народу є референдум і вільні вибори” [10]. Тобто, референдуми застосовуються в більшості держав світу, навіть у мусульманських країнах, які обережно ставляться до форм прямого народовладдя в цілому.

Так у ст. 2 Конституції Королівства Марокко 1996 р. зазначено, що “верховна влада належить народу, який може реалізувати її безпосередньо шляхом референдуму...” [11, с. 91].

Крім того, референдум виконує в суспільстві визначальну роль, є способом формування громадської думки, формою реалізації політичних прав громадян, а також може використовуватися навіть у демократичній державі як протипага представницькій демократії. Референдум як безпосереднє народне волевиявлення має, звичайно, перевагу перед представницькою демократією, але вона не є абсолютною і тому про неї можна говорити лише при дотриманні певних умов. По-перше, питання яке виноситься на референдум, повинно бути доступним для розуміння звичайному виборцю тому, що іноді сформульоване питання має певний прихований підтекст, а по-друге, до початку проведення референдуму слід попередньо обговорити питання, що виноситься на розсуд виборців, ґрунтовно роз’яснити їм через засоби масової інформації сутність цього питання, а також бажані й можливо небажані його наслідки, щоб кожен виборець зміг усвідомити всі наслідки прийнятого ним рішення. Але таке роз’яснення потребує неупередженості й об’єктивності, представлення різних альтернативних поглядів. Тільки за виконанням цих умов референдум дає можливість народу висловити свою волю та уникнути політичного маніпулювання з боку держави. В іншому разі референдум може мати неправовий характер та антинародну спрямованість, а також враховуючи, що референдум не передбачає процесу домовленостей між зацікавленими сторонами, він може перетворитися на інструмент “тиранії більшості”.

До речі, про негативні явища, що здійснюються під час проведення референдуму, говорив і член Конституційної комісії України В. Г. Бурчак 13 грудня 1995 р.: “... референдум ... це ж величезний обман ... бо коли переважна більшість – 70 чи 80% людей, які ідуть



до урн, взагалі не розуміють, про що йде мова ... Агітація і пропаганда привертають їх до якоїсь ідеї, щоб за рахунок маніпулювання народом можна було зробити шляхом референдуму що завгодно" [12, с. 442-443]. На підтвердження зазначеного можна навести безліч прикладів, коли диктатори, починаючи від Наполеона Бонапарта і до сьогодення, успішно використовували цей інститут для розширення власних повноважень, скасування чи зупинення дії конституції, маскуючи під народне волевиявлення узурпацію влади. Так, у Пакистані в 1984 р. за правління диктатора генерала М. Зія уль-Хака був проведений референдум з дуже своєрідно сформульованим питанням: "Чи є ви правовірним мусульманином і чи підтримуєте ви політику правління президента Зія уль-Хака?" Природньо, що в Пакистані, де 95-98% жителів є правовірними мусульманами, вони, прочитавши першу частину питання, змушені були відповідати також позитивно й на другу частину [13, с.430]. Таким чином, вміло поставлене питання на референдумі найчастіше передбачає в абсолютній більшості випадків і відповідь на нього. І тому тоталітарні режими завжди використовували референдуми для виправдання свого існування.

У сучасній конституційній доктрині термін "референдум" розглядається як одна з форм безпосередньої демократії, що застосовується для прийняття або затвердження шляхом голосування конституційних актів, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного чи місцевого значення [14, с. 301]; як форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті виборчим корпусом конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [15, с. 273]; як спосіб прийняття законів, ухвалення рішень з найважливіших питань суспільного життя шляхом прямого волевиявлення громадян під час всенародного голосування [16, с. 210]; як форма волевиявлення народу шляхом

голосування з важливого державного або суспільного питання [11, с. 91; 17, с.79]; як голосування громадян з приводу певного законопроекту або закону, а також питань державного, регіонального або місцевого значення [18, с. 223].

З урахуванням зазначеного, слід констатувати, що правова наука розглядає референдум як одну із форм здійснення безпосередньої демократії, участь в якому забезпечує народу як первинному суб'єкту конституційно-правових відносин, право вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя.

У той же час нерідко голосування виборців на референдумі ще називають плебісцитом. Термін "плебісцит" походить від грецького слова "plebs", а у перекладі з латинської мови "plebiscitum" означає "рішення народу". Наприкінці 18 ст. уперше з'являється термін "плебісцит" для позначення способу приєднання до конкретної держави тих земель, які були заселені й знаходилися під територіальною юрисдикцією інших держав. В юридичній літературі термін "плебісцит" вважається синонімом терміна "референдум" або слугує за критерієм змісту питань (предметом), які виносяться на голосування, для позначення його різновидів. Але слід мати на увазі, що смислове позначення цих термінів не завжди співпадає, і тому в різних державах чинне законодавство по-різному підходить до зазначених інститутів. Наприклад, у ст. 14 Конституції Федеральної Республіки Бразилія 1988 р. застосовуються обидва поняття: і референдум, і плебісцит. При цьому зазначена Конституція визначає предмет плебісциту, а предмет референдуму – ні, а також наголошує, що плебісцит має імперативний або вирішальний характер, а референдум – консультативний характер. У Франції плебісцит вважається більш широким поняттям, ніж референдум, який розуміється різновидом плебісциту. Тому у французьких джерелах зустрічається і термін "рефе-



рендум плебісцитарного характеру”, які проводив президент Франції Шарль де Голль. На нашу думку, заслуговує на увагу пропозиція В. Ковальчука про те, що в новому законі про всеукраїнський референдум повинно бути передбачено право на проведення консультативних референдумів, у тому числі “плебісцитних референдумів” [19, с. 159]. Більшість країн світу в національному законодавстві використовують тільки термін “референдум” (Іспанія, Італія, Україні, Росія та ін.), але ряд країн використовують лише термін “плебісцит” (Еквадор, Коста-Ріка, Чилі).

Серед науковців зустрічається і така точка зору, згідно якої плебісцит визначають як референдум, який проводиться з важливого питання, що має доленосний характер для держави, тобто здійснюється голосування з питань зовнішньополітичного характеру, що пов’язані з міжнародно-правовими наслідками. У міжнародному праві термін “плебісцит” – це голосування осіб, наділених активним виборчим правом, щодо зміни державної належності певної території або визначення її статусу як території новоутвореної держави, а також прийняття або зміни форми державного правління [20, с. 574]. Наприклад, в Ісландії за результатами всенародного голосування 1944 р. була не тільки утворена нова держава, а і встановлена її форма правління. Також питання форми державного правління були предметом плебісциту в Італії (1946 р.), Греції (1975 р.) і Бразилії (1993 р.) [21, с. 162].

Таким чином, в юридичній науці визначаються певні відмінності між референдумом і плебісцитом, які полягають у тому, що предметом референдуму може бути прийняття конституції чи закону або внесення змін до них, а також скасування закону, а предметом плебісциту є вирішення інших питань, таких як відповідне голосування щодо державної належності або загального статусу тієї чи іншої території, голосування щодо надання “верховної влади” одній особі. У зв’язку з цим, плебісцит

розглядається як один з різновидів референдуму за предметом. Але незважаючи на це, референдум і плебісцит за своєю політико-правовою природою і порядком проведення є тотожними.

В Україні питання референдуму регламентується на конституційному рівні. При цьому, визнавши референдум важливою формою безпосередньої демократії в Україні, Основний Закон закріпив у статях 38, 69, 70, 72-74, п. 2 ч. 1 ст. 85, п. 20 ч. 1 ст. 92, п. 6 ч. 1 ст. 106 та ст. 156 положення щодо порядку ініціювання та проведення референдумів. Розвиток зазначених конституційних положень має здійснювати відповідний Закон України про референдум, але, на жаль, необхідно констатувати факт відсутності такого законодавчого регулювання, що обумовлює виникнення ряду проблем практичного та теоретичного характеру. При цьому слід нагадати, що ще в 2007 р. Рада Європи рекомендувала Україні ухвалити та ввести в дію без подальшого зволікання базовий конституційний закон про референдум [22]. Це сталося через те, що Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 р. (до речі, чимало його положень прямо суперечили Конституції України), у зв’язку з прийняттям Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 р., втратив чинність, а останній, у свою чергу, був визнаний рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. №4-р/2018 таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) [23].

**Висновки.** Отже, незважаючи на те, що в тексті Конституції України закріплено такий інститут безпосередньої демократії як референдум, це ще не гарантує обов’язкове його використання. В Україні концепція проведення всеукраїнського референдуму ще не набула правового оформлення, тобто до теперішнього часу не прийнято спеціального закону про всеукраїнський референдум, що негативно впливає на









ня позитивного досвіду зарубіжних демократичних держав щодо проведення референдумів, внесення необхідних змін і доповнень до розділу III "Вибори, референдум" Конституції України та прийняття законодавчого акту про всеукраїнський референдум, відсутність якого негативно впливає на подальший розвиток демократичних засад, розвитку громадянського суспільства взагалі, та підвищення ролі громадян у прийнятті найважливіших рішень внутрішньополітичного та зовнішньополітичного значення зокрема.

**Ключові слова:** народне волевиявлення, безпосередня демократія, референдум, плебісцит, всеукраїнський референдум, плебісцитний референдум, референдумне законодавство.

**Kurychenko V., Sokolenko Yu. REFERENDUM AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS**

*The article identifies theoretical and practical problems of the referendum institute as a form of direct democracy and directions of their solution in the legislation of Ukraine. The genesis of the term "referendum" was considered, the development of the referendum institute in Switzerland, and it was proved that more than 50 percent of all national referenda held in the world belong to it, and it is stated that the referendum in Switzerland is a real mechanism of influence of the public on policy making. It is justified that the term "elections" cannot be confused or equated with the term "referendum" because their difference lies in the object of the will of the voters.*

*It is stated that after the Second World War and the completion of the decolonization process, the referendum became a universally recognized, universal institution of direct democracy and enshrined in the constitutions of most states of the world. Examples of holding referendums in Ukraine are given and*

*attention is drawn to the fact that the referendum decision of April 16, 2000. has not been implemented in national legislation.*

*It was noted that the referendum, which is considered to be the most democratic form of expression of the will of citizens, is fixed at the constitutional level in 36 of the 42 states of continental Europe. It is emphasized that the referendum plays a decisive role in society, is a way of forming public opinion, a form of exercising citizens' political rights, and can also be used even in a democratic state as a counterweight to representative democracy, but subject to certain conditions. First, the referendum question must be accessible to the ordinary voter; secondly, before the referendum is held, the issues that are at the discretion of the voters should be discussed beforehand, especially in the media. Only by fulfilling these conditions does the referendum enable the people to express their will and avoid political manipulation by the state. The opinions of some scholars on the concept of the term "referendum" are given.*

*It is stated that the term "plebiscite" is considered synonymous with the term "referendum" in the legal literature. Attention is drawn to the fact that the meaning of these terms does not always coincide, and therefore, in different countries, the current legislation differently approaches these institutions. That is, plebiscite is regarded as one of the varieties of referendum on the subject, at the same time, by their political and legal nature and procedure, they are identical. V. Kovalchuk's proposal that the new law on the all-Ukrainian referendum should provide for the right to hold consultative referendums, including "plebiscite referendums", was supported.*

*The expediency of studying the positive experience of foreign democratic states regarding the holding*



of referenda, making necessary changes and additions to section III "Elections, referendum" of the Constitution of Ukraine and adopting a legislative act on the all-Ukrainian referendum, the absence of which adversely affects the further development of the society, which further influence the further development of society, are substantiated. and enhancing the role of citizens in making major political and foreign policy decisions in particular.

**Key words:** people's will, direct democracy, referendum, plebiscite, all-Ukrainian referendum, plebiscite referendum, referendum legislation.

#### Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
2. Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. Исторический обзор. Санкт-Петербург. 1896.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов. / рук. авт. кол. Б. А. Страшун. 4-е изд. обновл. и дораб. Москва: Норма, 2007. 896 с.
4. Маркітантов В., Нещитайло В. Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Зб. наук. праць. Вип. 27. Львів: Видавництво "Львівська політехніка", 2015. С. 69-74.
5. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР. Відомості Верховної Ради України. Київ, 1991. №38. ст. 502.
7. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: навч. посіб. Київ: Прецедент, 2006. 366 с.
8. Федоренко В. Референдне право в системі конституційного права України. Вісник Центральної виборчої комісії. Київ, 2005. №2. С. 72-76.
9. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: Издательская группа ИНФ-РА-М - НОРМА, 1997. 816 с.
10. Конституция Российской Федерации: официальный текст. Москва: Издательство "Экзамен", 2003. 64 с.
11. Кириченко В. М., Куракин О. М. Порівняльне конституційне право: модульний курс: навч. посіб. Київ: "Центр учбової літератури", 2012. 256 с.
12. Конституція незалежної України: у 3 кн. / під заг. ред. С. П. Головатого. кн. 3, частина III: Документи. Стенограми. Київ: Видавництво "Право". Українська Правнича фундація, 1999. 480 с.
13. Чудаков М. Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран. Минск: "Харвей", 1998. 784 с.
14. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Т. 5: П-С. Київ: "Українська енциклопедія", 2003. 736 с.
15. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Тернопіль: "Астон", 2003. 432 с.
16. Рябов С. Політологія: словник понять і термінів. 2-ге вид. перероб. і доп. Київ: Видавничий дім "КМ Академія", 2001. 256 с.
17. Лотюк О. Форми безпосередньої демократії в сучасних зарубіжних країнах (італійський досвід). Підприємництво, господарство і право. Київ, 2008. №6. С. 79-82.
18. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
19. Ковальчук В. Всенародний референдум як одна з форм легітимації державної влади: зарубіжний та вітчизняний досвід. Право України. Київ, 2009. №12. С. 151-159.
20. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Т. 4: Н-П. Київ: "Українська енциклопедія", 2002. 720 с.
21. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 496 с.
22. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи "Функціонування демократичних інституцій в Україні" від 19 квітня 2007р. №1549 URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
23. Справа за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум": Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18/print>.