

Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року:

ДОСВІД ВИЗНАЧАЛЬНИХ РІШЕНЬ ВІТЧИЗНЯНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ



О. В. Лавринович
Міністр юстиції України

Стаття присвячена дев'ятнадцятій річниці з дня проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. щодо підтвердження Акта незалежності України. Аналізуються передумови проведення цього всеукраїнського референдуму, його правові наслідки та вплив на державотворення та правотворення. Визначаються перспективи для розвитку інституту всеукраїнського референдуму в конституційних реаліях сьогодення.

Ключові слова: всеукраїнський референдум, Акт проголошення незалежності України, державотворення та правотворення.

Стаття посвячена девятнадцатой годовщине со дня проведения всеукраинского референдума 1 декабря 1991 г. об утверждении Акта провозглашения независимости Украины. Анализируются предпосылки проведения этого всеукраинского референдума, его правовые последствия и влияние на государственное строительство и правотворчество. Определяются перспективы для развития института всеукраинского референдума в конституционных реалиях сегодняшнего дня.

Ключевые слова: всеукраїнський референдум, Акт провозглашения независимости Украины, государственное строительство и правотворчество.

This article is dedicated to the nineteen th anniversary of the all-Ukrainian referendum on the confirmation of the Act of Independence of Ukraine dated December, 1, 1991. Prerequisites of the referendum, its legal outcomes and impact on state building and lawmaking activity are analyzed. Prospects for development of the institution of the constitutional referendum in nowadays realities are defined.

Keywords: all-Ukrainian referendum, the Act of Independence of Ukraine, state building and lawmaking activity.

1 грудня виповнилася чергова, дев'ятнадцята річниця з дня проведення всеукраїнського референдуму, на якому український народ переконав більшістю голосів підтримав Акт проголошення незалежності України і, по суті, легітимізував утвердження України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Численні заклики політиків, державних і громадських діячів, науковців щодо широкого відзначення річниця з дня проведення першого загальнодержавного референдуму, які лунали впродовж років незалежності України, донині не мали суттєвого успіху. Відповідна подія, з різних причин, не отримала свого комплексного політико-правового та наукового висвітлення на загальнодержавному рівні. Між тим, якщо День Конституції, який відзначається 28 червня кожного року, можна вважати святом національного правотворення, утвердження демократії та верховенства права, 24 серпня – святом Незалежності України, то 1 грудня мало б утвердитися як свято єдності Українського народу та легітимізації національної державності. На користь останнього твердження свідчать і історичні події, пов'язані з підготовкою та прове-

денням Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р., та їх правові наслідки.

Як відомо, у дорадянській і радянській періоди історії української державності референдуми, незважаючи на об'єктивність потреби в їх проведенні, до прикладу, в період національно-визвольних змагань 1918-1921 рр., під час входження України до складу колишнього СРСР тощо, не практикувалися ні на загальнодержавному, ні на місцевому рівнях. Водночас європейська історія референдумів веде свій родовід іще з середини XV ст., коли у швейцарському кантоні Берн у 1439 р. було проведено перший достовірно відомий референдум, на якому було вирішено проблему погашення військової заборгованості цього кантону. З того часу референдуми, переживаючи свої злети і падіння, сприяючи утвердженню конституцій і незалежності в одних державах (Італія, Данія, Норвегія, Франція, Швейцарія та ін.) і, одночасно, легітимізації недемократичних режимів і рішень в інших (нацистська Німеччина), утвердилися після II світової війни як важливий інститут народовладдя, ставши невід'ємною складовою високих стандартів європейської демократії XXI ст.

В Україні ж інститут референдуму став вимаганим лише у період формування національної державності в кінці минулого століття. Формально право народу на референдум було закріплене іще в конституції СРСР 1936 р., але лише в Конституції СРСР 1977 р. законодавцем було усунуто казуїстику щодо ототожнювання референдумів з опитуваннями населення. Так, стаття 5 радянського Основного Закону 1977 р. закріплювала дві форми безпосередньої демократії – всенародне обговорення та всенародне голосування (референдум СРСР). Натомість законодавство колишнього СРСР не створило ефективних, а тривалий час і будь-яких правових механізмів організації проведення референдумів, що унеможливило реалізацію відповідного конституційного положення про народовладдя.

Перший радянський закон про референдум був прийнятий лише у період так званої «перебудови» у Литовській СРСР 3 листопада 1989 р. Вже 16 жовтня 1990 р. подібний закон з'явився в РРФСР. Загальносоюзний закон про референдум СРСР було прийнято З'їздом народних депутатів СРСР 27 грудня 1990 р. Втім, якщо союзні республіки, формуючи власне законодавство про референдуми, ставили на меті законодавчо закріпити механізми виходу зі складу радянської федерації та проголошення своєї незалежності, то керівництво колишнього СРСР намагалося в законний спосіб, шляхом проведення всесоюзного референдуму перезатвердити оновлену федерацію радянських республік.

Проведення референдуму СРСР щодо майбутнього правового статусу радянської федерації було призначене постановою З'їзду народних депутатів СРСР від 24 грудня 1990 р. № 1856 «Про проведення референдуму СРСР з питання про Союз Радянських Соціалістичних Республік» на 17 березня 1991 р. Відповідно до п. 4 ст. 4 Закону СРСР «Про всенародне голосування (референдум СРСР)», що визначав цей референдум як «виявлення громадської думки», та згідно зі ст. 29 результати референдуму СРСР не мали імперативної сили й повинні були лише враховуватися при прийнятті рішень відповідними органами державної влади СРСР.

Неоднозначним було й питання, винесене на всесоюзний референдум 17 березня 1991 р.: «Чи вважаєте ви необхідним збереження СРСР як оновленої федерації республік, де будуть повною мірою гарантовані права і свободи людини кожної національності?» [6]. Очевидно, що така формула референдуму містила у своєму складі принаймні три питання: про збереження радянської федерації, про її оновлення та про гарантування в ній прав і свобод людини та громадянина незалежно від їх національності. Дати негативну відповідь на таке питання було складно, але реалізувати його як правове рішення – іще складніше. Наведений підхід щодо предмета референду-

му СРСР та реалізації його результатів зумовлювався, насамперед, побоюваннями керівництва радянської федерації щодо миттєвого розпаду СРСР у випадку негативного голосування громадян та бажанням зберегти свободу дій щодо подальшого «оновлення» Радянського Союзу.

Власне бачення щодо використання потенціалу референдумів мало і керівництво союзних республік. Одночасно із всесоюзним референдумом більшість із них провели т. зв. «опитування громадської думки», котрі мали на меті легітимізувати національні декларації про державний суверенітет. Так, в Українській РСР, на підставі постанови Верховної Ради Української РСР від 28 січня 1991 року «Про організацію та заходи по забезпеченню проведення на території Української РСР Всесоюзного референдуму 17 березня 1991 року», одночасно з референдумом СРСР було вирішено провести опитування населення Української РСР із питання: «Чи згодні Ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу Радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?».

Підсумки всесоюзного референдуму 17 березня 1991 р., незважаючи на певні острахи керівництва колишнього СРСР, виявилися позитивними. За збереження СРСР висловилися більшість громадян союзних та автономних республік (70,9%), окрім Естонії, Латвії, Литви, Туви, Чечено-Інгушетії, Північної Осетії й Татарстану, які просто проігнорували всесоюзний референдум [2, с. 64-65]. Так само позитивними виявилися й результати республіканських опитувань щодо легітимізації декларацій про державний суверенітет. Зокрема, в Україні за входження Української РСР до складу Союзу Радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України проголосували понад 80 % громадян. Тобто результати всеукраїнського референдуму та опитування громадської думки в Українській РСР в 1991 р. виявилися парадоксальними: більшість громадян проголосували, з одного боку, за збереження СРСР

в оновленому вигляді, а, з другого – за суверенність своєї республіки. Схожа ситуація мала місце і в інших суб'єктах радянської федерації. Остаточне вирішення цієї проблеми покладалося на союзні та республіканські органи, які за умови ослаблення внутрішньої боротьбою загальносоюзного керівництва все більше схилилися на користь ідеї проголошення національної державності.

Відомі події 19-21 серпня 1991 р., пов'язані зі спробою ДКНС здійснити військовий переворот і узурпувати владу у Москві, спричинили до фактичного розпаду колишнього СРСР і зростання національної самосвідомості союзних і автономних республік, утвердження в них політичних еліт, які не ставили своє майбутнє в залежність від майбутньої долі радянської федерації та єдиної правлячої в ній комуністичної партії. Так, в Україні Верховна Рада 24 серпня 1991 р. приймає постанову № 1428 «Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов неповторення надалі військового перевороту», положення якої, зокрема, зобов'язують комісію парламенту з питань законодавства і законності внести на розгляд пропозиції про доповнення статті 97 Конституції (Основного Закону) Української РСР положеннями про утворення військових формувань, підпорядкованих республіканським органам влади та управління, завершити внесення змін і доповнень до Конституції України, пов'язаних з заснуванням інституту президентства в республіці, і прискорити формування Конституційного Суду України, а також, спільно з Кабінетом Міністрів України, підготувати і внести на розгляд парламенту проект постанови про порядок тимчасової дії окремих законів Союзу РСР на території республіки до прийняття відповідних законів України, підготувати проект Звернення до ООН з проханням виступити гарантом реалізації незалежності України як суб'єкта міжнародного права і члена ООН [4].

Верховна Рада України, незважаючи на неоднозначність внутрішньої та зовнішньопо-

літичної ситуації, й надалі була послідовною у своїй державотворчій діяльності й 24 серпня 1991 р., продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами, реалізуючи Декларацію про державний суверенітет України, урочисто прийняла постанову, яка затверджувала Акт проголошення незалежності України [5] та стала свого роду «Днем народження» Української держави. Відтоді у цей день в нашій країні щороку відзначається найбільш шановане державне свято – День незалежності України.

Свою політико-правову позицію щодо національного державотворення Президія Верховної Ради України висловила 26 серпня 1991 р. в Зверненні до громадян України всіх національностей, в якому засвідчувалося наступне: «Верховна Рада України 24 серпня 1991 року прийняла історичний документ – Акт проголошення незалежності України. Відтепер наша республіка – незалежна демократична держава. На її території проживає більш як 110 національностей, серед яких: росіяни, євреї, білоруси, молдаване, поляки, болгары, угорці, кримські татари, румуни, греки, гагаузи та інші. Разом з українцями вони становлять п'ятдесятимільйонний народ України. В попередні роки проводилась політика гноблення духовного життя націй, їх мов і культур. Ми зазнали важких деформацій і викривлень, свавілля і беззаконня в національному бутті народів. Цей гіркий час ми пережили разом без чвар і в злагоді. Віднині настає нова доба в розвитку міжнародних відносин на Україні. Президія Верховної Ради республіки бере на себе відповідальність, що проголошення незалежності України ніякою мірою не призведе до порушення прав людей будь-яких національностей. Незалежна Україна як правова демократична держава, керуючись загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права в національній сфері, Декларацією про державний суверенітет України, забезпечить рівні полі-

тичні, економічні і соціальні права всіх громадян, повну свободу розвитку всіх національних мов і культур» [1]. Це Звернення, по суті, стало програмою розбудови незалежної Української держави, «дорожною картою» для подальшого розвитку національного державотворення та правотворення нової європейської країни.

Окремо слід відзначити, що тодішнє керівництво Верховної Ради України чітко усвідомлювало необхідність подальшої легітимізації незалежності України у загальноприйнятій для демократичних держав спосіб. Таким правовим інструментарієм всенародної легітимізації незалежності для пострадянських республік Балтії та низки постсоціалістичних європейських держав стали загальнодержавні референдуми щодо утвердження (чи поновлення, як у Естонії) національної державності. До проведення 1 грудня 1991 р. республіканського референдуму на підтвердження Акта проголошення незалежності України зобов'язувала й Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. № 1427 «Про проголошення незалежності України». Тим більше, що попередньо, 3 липня 1991 року, прийнявши Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [3], сформувала належні законодавчі основи для проведення цього референдуму.

Необхідність проведення відповідного всеукраїнського референдуму зумовлювалася й міжнародними чинниками утвердження нашої держави. Саме проведення всеукраїнського референдуму з питання про незалежність, в силу поширеної в період «оксамитових революцій» кінця 80-их – поч. 90-х років ХХ ст. у Європі традиції застосовувати цю форму народовладдя для утвердження нових республік, дозволяло Україні набути нового міжнародно-правового статусу – суверенної та незалежної держави. Безперечно, за умови проведення по-справжньому демократичного та прозорого всенародного голосування і наступного визнання його наслідків, як і са-

мої Української держави, іншими державами світу.

Всеукраїнський референдум відбувся в визначені строки – 1 грудня 1991 р., у демократичний спосіб, без суттєвих порушень законодавства та при загальному національному піднесенні й консолідації громадян усіх національностей довкола ідеї розбудови Української держави. Символічно, що саме у цей день, 1 грудня 1991 р. відбулися перші загальнонаціональні вибори Президента України як глави держави.

Під час перших виборів Президента України в 1991 р. застосовувалася виборча система абсолютної більшості. У випадку відсутності кандидата, що набрав абсолютну більшість голосів від числа тих виборців, що взяли участь у голосуванні, передбачався другий тур, у якому змагалися два кандидати на посаду Президента України, котрі набрали більшість голосів у першому турі. Натомість, беззаперечну перемогу в першому турі (61,59%) здобув Леонід Кравчук, який і став першим Президентом України.

| Кандидат | Кількість голосів | % |
|--------------------------------|-------------------|-------|
| Кравчук Леонід Макарович | 19,643,481 | 61.59 |
| Чорновіл Вячеслав Максимович | 7,420,727 | 23.27 |
| Лук'яненко Левко Григорович | 1,432,556 | 4.49 |
| Гриньов Володимир Борисович | 1,329,758 | 4.17 |
| Юхновський Ігор Рафаїлович | 554,719 | 1.74 |
| Табурянський Леопольд Іванович | 182,713 | 0.57* |

*[електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>

Що ж до всеукраїнського референдуму, то його результати виявилися більш ніж переконливими – 90,3% громадян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України. Після цього 2 грудня 1991 р. незалежність України була визнана Польщею та Канадою, а пізніше всією світовою спільнотою. Так, за свідченням українських правознавців, лише у період з 1 грудня 1991 р. до 31 січня 1992 р. Україну як суверенну незалежну державу визнали понад 100 країн світу [2, с. 66].

Проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. дозволило досягти ще однієї, попередньо не передбачуваної мети – легітимного виходу республіки зі складу радянської федерації. Так, на основі результатів всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р., Україна першою з колишніх радянських республік заявила, що вважає стосовно себе Договір про утворення СРСР 1922 р. недійсним і недіючим. А вже 8 грудня 1991 р. Біловезька угода юридично припинила існування колишнього СРСР. Зазначені події однозначно утвердили Україну як незалежну та суверенну, демократичну, правову, соціальну державу, повноцінного суб'єкта міжнародних правовідносин.

Очевидно, що підготовка та проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. стало визначальним кроком в утвердженні Української держави. Позитивний досвід всенародного вирішення найбільш важливих для суспільства та держави питань на референдумі давав надію на його подальше поширення в державному будівництві та конституційному правотворенні незалежної України. Але, на жаль, подальші спроби ініціювати всеукраїнський референдум з актуальних проблем суспільного та державного життя були безуспішними. Результати ж другого всеукраїнського референдуму, проведеного 16 квітня 2000 р. з питань конституційної реформи, виявилися нереалізованими.

Можна виявити і назвати багато різних причин, у силу яких державотворчий та правотворчий потенціал всеукраїнського референдуму донині залишається нереалізованим. Це й архаїчність чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», і відсутність сталих демократичних традицій щодо проведення референдумів в Україні, і складність державно-правових і конституційних процесів в Україні, і недостатність теоретико-методологічного обґрунтування референдної правотворчої та правозастосовної діяльності, і багато інших. Разом з тим, усі названі та інші причини не вбачаються не вирішуваними.

Наступний 2011 рік, коли народ України відзначатиме 20-у річницю із дня проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р., має стати роком прийняття нового закону України «Про всеукраїнський референдум», який би став тим правовим інструментарієм, що дозволить зробити Україні, її народові нові кроки до розбудови гармонійного громадянського суспільства та правової держави. Перекоаний, що не менш відповідальною є й місія, яка покладається в цьому сенсі на вітчизняну юридичну науку та правознавців, котрі мають здійснювати комплексне наукове забезпечення правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері безпосередньої реалізації народного суверенітету шляхом ініціювання та проведення всеукраїнського референдуму.

Література

1. Звернення Президії Верховної Ради України до громадян всіх національностей про встановлення української державності: постанова Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. № 1442 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 42. – Ст. 555.
2. *Погорілко В. Ф.* Референдне право України: навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. А. Федоренко. – К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
3. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
4. Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов не повторення надалі військового перевороту: постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. № 1428 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 531.
5. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. № 1427 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
6. Референдум – страна готовится к выбору // Правда. – 1991. – 31 января. – С. 3.