



Центр «Нова Європа»
Київ



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

Policy Brief



<http://neweurope.org.ua/>
info@neweurope.org.ua



<https://www.facebook.com/NECUkraine/>



https://twitter.com/NEC_Ukraine



https://t.me/n_e_c

Центр «Нова Європа», 2019

РЕФЕРЕНДУМ ЗАРАДИ МИРУ: ЯК ЦЕ БУЛО В ІНШИХ КРАЇНАХ

Сергій Солодкий, Центр «Нова Європа»

Ідея про референдум з метою врегулювання конфлікту з Росією спровокувала гнівну хвилю в експертних колах України — причому як серед тих експертів, які стоять на дещо проросійських позиціях, так і тих, кого частіше відносять до прозахідних кіл. Досвід врегулювання конфліктів небагатий на приклади, коли референдум ставав би головним етапом вирішення спору. Ті поодинокі випадки використання референдумного інструменту подають Україні неоднозначні сигнали — є як позитивні приклади (конфлікт із Північною Ірландією), коли референдум ставав символічним етапом врегулювання, так і негативні (Кіпр), коли остаточне вирішення конфлікту не відбувалося. Українській владі потрібно уважно вивчити міжнародний досвід перед тим, як схвалювати відповідне рішення: якщо, звичайно, у команді нового президента справді виношують ідею використання референдуму для відновлення миру, а не для вирішення якихось вузьких внутрішньополітичних питань (і, звісно, якщо ідея з референдумом не була простим експромтом, за яким не йтимуть жодні дії).

ПИТАННЯ МАЄ ЗНАЧЕННЯ

Деякі експерти в Україні вважають, що публічний підхід, ведення переговорів так би мовити в онлайн-режимі стане на заваді досягненню будь-яких компромісів із Росією. Російські переговорники, до слова, часто звинувачували українців за «рупорний підхід», коли публіці ставав відомий хід консультацій до досягнення будь-яких результатів. Росія справді віддає перевагу закритому способу вирішення спірних питань — особливо коли йдеться про переговори зі слабшим партнером: за таких умов їй не потрібно підбирати правильні слова, можна вдаватися більш відверто до шантажу і залякування. Інші упевнені, що референдум — пряма дорога до капітуляції: острах, вочевидь, ґрунтується на результатах одного з останніх соціологічних опитувань, яке показало прихильне ставлення українців до ведення прямих переговорів із Росією (75%)¹. Понад те, більше половини (55,4%) вважають, що Президент України заради встановлення миру на Сході країни має піти на прямий діалог з керівниками так званих «ЛДНР».

Задля справедливості варто зазначити: питання в опитуванні мають дещо незбалансований характер, оскільки містять оціночну позитивну мету (прямі переговори **«заради встановлення миру»**), що одразу «накручує» високий рівень підтримки. Відповіді були б діаметрально протилежними, якби респондентам запропонувала оцінити тезу: «Чи варто йти Президенту України на прямі переговори з керівництвом Росії без участі посередників, якщо **це провокуватиме подальшу агресивну політику Кремля?**». Формулювання завжди має

значення: тому дуже важливо, яке питання буде включено до бюлетеня на референдумі у разі його проведення. Інший важливий момент: на якому етапі може бути проведений референдум. Якщо на самому початку (наприклад, для з'ясування формату переговорів, певних «червоних ліній» для української влади; це так звані *mandate referendums*), то це навряд чи зможе кардинально сприяти вирішенню конфлікту. Українці, найпевніше, погодяться з будь-яким мандатом для президента, якщо він пообіцяє, що саме таке народне благословення дозволить йому добитися бажаного результату. Інша справа: чи справді це гарантуватиме якийсь результат, що відповідатиме інтересам України? Чи зможе потім президент апелювати до результатів такого референдуму, якщо підсумок переговорів не збігатиметься з попередніми очікуваннями українців? Так само навряд чи принесе якийсь результат голосування народу з приводу окремих положень можливого мирного плану: наприклад, складно припустити, що народ схвально поставиться до амністії.

Потрібно також усвідомлювати, що врегулювання — завжди багатоетапний і нюансований процес, який міститиме чимало неоднозначних питань. Якщо радитися з кожного такого питання з народом, то процес врегулювання може затягнутися на десятиліття. Пересічні громадяни саме тому і делегують своїм представникам в органи влади, аби ті за допомогою власної компетентності і професіоналізму приймали відповідальні рішення. Пересічні виборці не можуть бути компетентними з усіх питань, а прийняття рішень на основі браку аргументів може призвести до небажаних наслідків. Українці у своїй масі насправді розгублені щодо того, як краще вирішити нинішній конфлікт. Центр «Нова Європа» звертався до соціологів наприкінці минулого року з проханням

¹ http://ratinggroup.ua/research/ukraine/ukraina_segodnya_vyzovy_i_perspektivy.html



як це було в інших країнах

поставити питання українцям: «Як майбутній президент має вирішувати конфлікт із Росією щодо припинення бойових дій на Донбасі?»². Воно показало невизначеність і розпорошеність поглядів. Найпопулярніше відповідь – проведення переговорів у будапештському форматі (19%). Хто б ще пояснив цій п'ятій частині українців, чому наразі такий формат не виглядає реалістичним. До речі, варіант «вирішувати конфлікт особисто з Путіним без участі іноземних посередників» схвалили лише 10,8% українців.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД: ПІВНІЧНА ІРЛАНДІЯ VS КІПР

Референдум як інструмент чи етап врегулювання конфліктів досить рідкісне явище. Все-таки потрібно усвідомлювати, що без волі керівників протидіючих сторін, без чітко виписаного мирного плану сам по собі референдум має мале значення. Більше того, часом навіть чітко виписаний мирний план і воля представників сторін не є гарантією референдумного успіху. Так, зовсім недавно у жовтні 2016 року у Колумбії відбувся референдум для ратифікації мирної угоди, досягнутої між урядом країни і повстанським угрупованням ФАРК. У підсумку угода була відхилена виборцями (50,2% проти 49,8%). На щастя, результат референдуму не став на заваді процесу вирішення тривалого конфлікту – повстанці у 2017 році пішли на роззброєння, почали реєструватися для участі в спеціальних



Національне опитування щодо громадянського залучення було проведено на замовлення Pact в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні. Інформацію, представлену в цьому матеріалі, було отримано в ході четвертої хвилі опитування, проведеного компанією GfK Ukraine у листопаді-грудні 2018 р та до якого були включені питання від Центру «Нова Європа».

² <http://neweurope.org.ua/analytics/mizh-lukashenkom-i-merkel-yakoyi-zovnishnoyi-polityky-ukrayintsi-ochikuyut-vid-nastupnogo-prezydenta-ukrayiny/>

програмах для реінтеграції до мирного життя. Але цьому передували десятиліття кровопролиття, невдалих переговорів – громадянська війна в країні бере початок в 1964 році.

Важливо також враховувати, що у випадку з Україною і Росією (на відміну від тієї ж Колумбії) йдеться про міждержавний конфлікт. Схвалення певних дій (чи навіть мирного плану) українцями на референдумі не означатиме, що ця дія чи план матимуть можливість на імплементацію через протидію іншої сторони.

До слова, у випадку з Північною Ірландією референдум для схвалення мирної домовленості було проведено також і в Республіці Ірландія того ж дня – 22 травня 1998 року. Страсноп'ятничну угоду (Good Friday Agreement) було схвалено на референдумі значною кількістю мешканців Північної Ірландії (71%). У самій Ірландії показник сягнув 94% громадян. Важлива зауважити, референдуму на території Великої Британії в цілому (поза Північною Ірландією) не було. Конфлікт розгорівся наприкінці 1960-х років – тому на врегулювання пішло фактично три десятиліття.

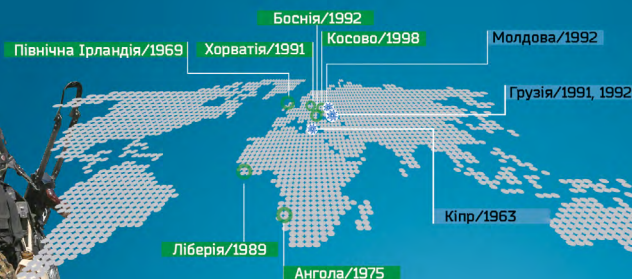
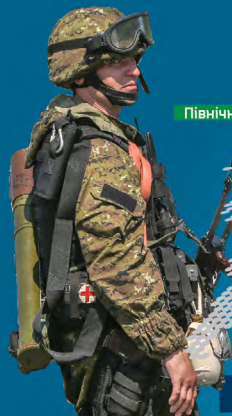
Відмінний референдумний досвід у Кіпру. На північну частину острова висадилися турецькі війська ще в 1974 році. У 1983 році північна турецька громада самопроголосила себе «Турецькою Республікою Північного Кіпру» – визнали утворення, зрозуміло, лише в Туреччині. За врегулювання конфлікту взявся Кофі Аннан, тодішній генсек ООН – за кілька років до вступу Кіпру до Євросоюзу. План названий іменем Аннана передбачав створення нової держави Об'єднана Кіпрська Республіка, розділеної на дві автономії (грецьку з 69,5% території і турецьку з 28,5%).

Головним стимулом для врегулювання конфлікту мав стати вступ Кіпру до Євросоюзу 1 травня 2004 року. Перед турками-кіпріотами з'явилася можливість припинити міжнародну ізоляцію свого регіону, втілити перспективи інтеграції в європейську економіку. Очікувалися символічні «бонуси» для самої Туреччини, яка кілька десятиліть прагне стати членом Євросоюзу: турецька мова могла б стати офіційною мовою у Євросоюзі ще до членства самої Туреччини. Як стверджують спостерігачі, усі дипломатично-промоутерські зусилля були кинуті на те, аби переконати саме турків-кіпріотів у необхідності підтримки Плану Аннана на референдумі. Припускалося, що греки-кіпріоти мали б бути апріорі зацікавленими в відновленні територіальної цілісності і суверенітету. Утім, сталося інакше: турки-кіпріоти підтримали мирний план (майже 65% виступили «за»), а греки-кіпріоти відхилили його (майже 76% були проти).

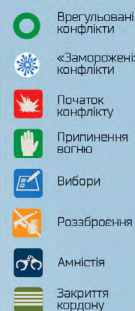
Дослідники впливу референдумів на процес врегулювання не дають однозначної відповіді щодо того, за яких обставин народне схвалення може призвести до позитивних результатів. Своєчасність і належна підготовка називаються як ключові параметри проведення референдумів – і у випадку з *мандатними референдумами*, які задають переговорні рамки для політичного лідера, і у випадку з *ратифікаційними референдумами*, які покликані додатково схвалити погодженими сторонами мирний план. Дослідники звертають увагу, що часом харизма ініціатора референдуму має більше значення для результату, ніж сам мирний план чи запропонована стратегія до цього плану. У цьому контексті можна згадати французького президента Шарля де Голля, який оголосив референдум щодо самовизначення Алжиру у 1961 році (генерал пригрозив піти у відставку



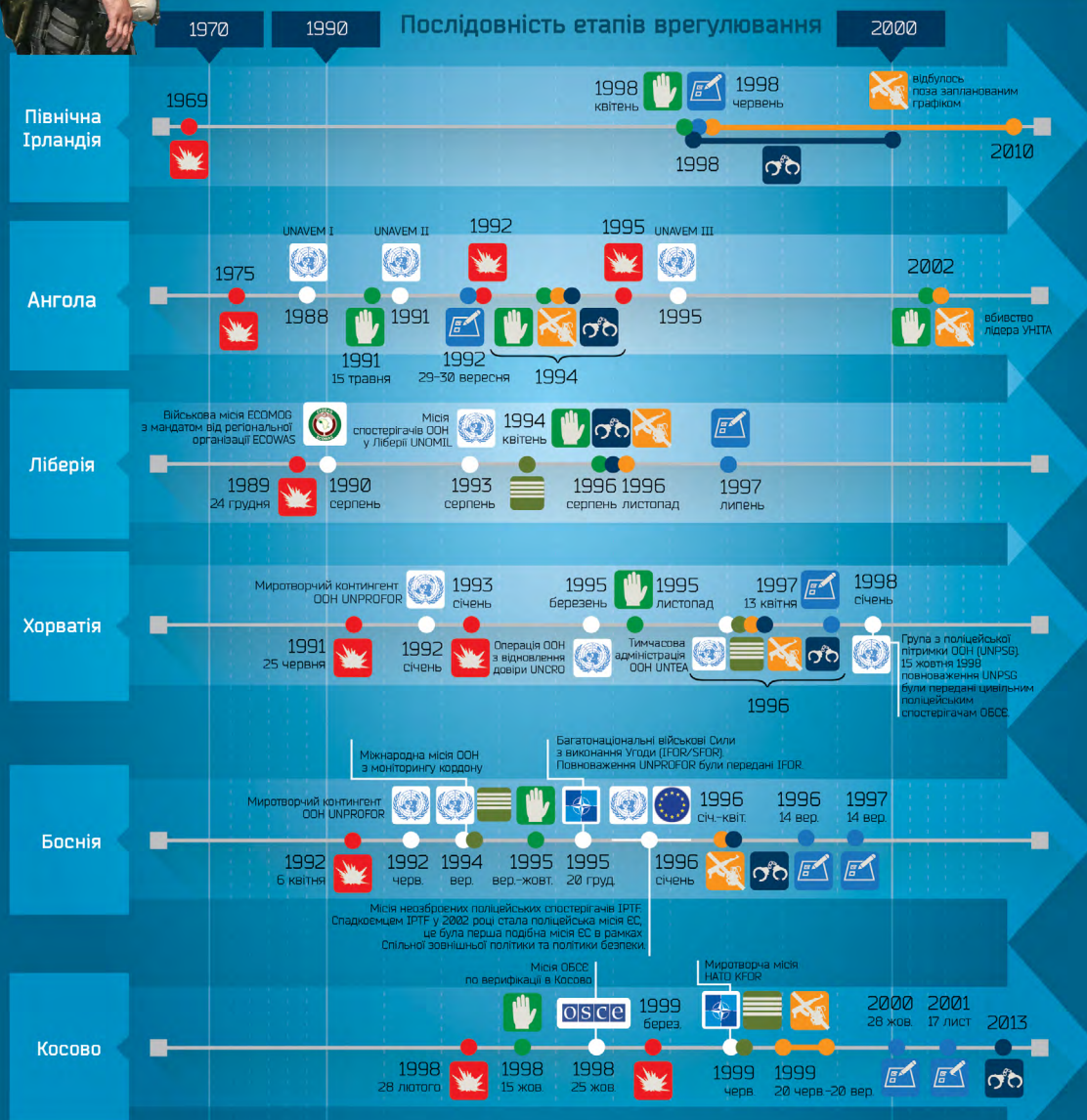
МОДЕЛІ ВРЕГУЛЮВАННЯ ЛОКАЛЬНИХ КОНФЛІКТІВ



ПОЗНАЧКИ:



ТИПИ МІСІЙ:



у тому випадку, якщо його пропозиція проводити переговори зазнає поразки). У підсумку 75% французів проголосували за незалежність алжирців. Часом, проте, шантаж відставкою може зіграти злий жарт: у 2016 році італійський прем'єр Маттео Ренці пообіцяв піти у відставку у разі провалу на референдумі щодо конституційної реформи — зрештою так і сталося (хоч цей приклад і не стосується проблематики врегулювання конфліктів, однак показує, коли одні і ті ж прийому не завжди спрацьовують).

Брекзит — ще один такий приклад. Консервативна партія Великої Британії навряд чи розраховувала на те, що британці проголосують за вихід із Євросоюзу, а тому поставила це питання на народне голосування. Сумнівно, що виборці усвідомлювали складність і тривалість процесу «розлучення» з Євросоюзом.

У будь-якому випадку потрібно завжди мати на увазі, що референдуми часом призводять до небажаних наслідків. Так, референдум на Східному Тиморі в 1999 році, який проводився під егідою ООН, призвів до кровопролиття. Вважається, що його провели зарано, не забезпечили належним чином безпекових умов — у підсумку тисячі східнотиморців були вбиті, 400 тис стали біженцями.

Із огляду на неоднозначні дослідницькі висновки українській владі варто обережніше апелювати до інструменту референдуму. Несвоєчасний, погано підготовлений референдум може спровокувати більше проблем, аніж користі. Вивчення міжнародного досвіду з урегулювання може бути корисним для нового керівництва не

лише у плані референдумів, але і в контексті інших етапів вирішення конфліктів — миротворчі місії, стратегії роззброєння, демобілізації, виборів у постконфліктний період. Такий документ аналітики Центру «Нова Європа» розробили ще в 2016 році³.

³ http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Conflict_Lessons-for-Ukraine_01-36_ukr.pdf