

Геннадій Максак, Сергій Герасимчук

Рада зовнішньої політики «Українська призма»

ІСТОРІЯ ВІДНОСИН УКРАЇНА - УГОРЩИНА ЯК ДИНАМІКА ТА ЗМІСТ ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ

ЛЮТИЙ 2020



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
Форуму громадянського суспільства
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



Цей аналітичний документ підготовлено експертами Ради зовнішньої політики «Українська призма» під егідою Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Громадська синергія». Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторського колективу і необов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

Історія взаємовідносин України та Угорщини впродовж 1991–2019 рр. характеризується формуванням спільного бачення історії, зміцненням взаємин української та угорської сторін. Лише останні роки позначені проблемами: сторони заблукали у вирі пошуків власної історичної правди, а також інтриг третьої сторони. Загалом же українсько-угорські відносини позитивно вирізняються серед відносин України з іншими державами-сусідами. Історія доводить, що на тлі інших сусідів, ці відносини були найменш драматичними і не містять вражаючих кривавих сутичок. Цей аспект історичної минувшини варто взяти до уваги, передусім, тим, хто зараз входить до «партій миру» у цих державах. Навіть історія новітнього часу відносин України і Угорщини має переважно позитивну конотацію. Обидві держави поділяють пріоритети інтеграції до Європейського Союзу. Також, треба брати до уваги, що події 1956 року в Угорщині стали спільним знаменником, окреслили спільні ідеали обох націй, що прагнули і прагнуть остаточного визволення із «тюрми народів» – виходу з-під імперського гніту Москви.

Новітній період сповнений різноманітними за своєю характеристикою подіями, проте примітними на цьому тлі є контакти між лідерами політичних еліт обох держав впродовж двох десятиліть.

1.1. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-НОРМАТИВНОГО КАРКАСУ ВІДНОСИН 1990-1999 рр.

В рамках вивчення історії новітніх відносин індикативним є ранній період двосторонніх відносин. Їх прикметною рисою був довірливий, хоч подекуди і гострий, політичний діалог вищого національного істеблшменту. Знаменною подією в історії двосторонніх відносин став візит до України глави Угорщини Арпада Гьонца ще у вересні 1990 р. Невдовзі, у квітні 1991 р. в Україні перебувала делегація Державних зборів Угорської Республіки. Вона стала першою парламентською делегацією, що взяла участь у засіданні Верховної Ради України. Примітно також те, що першим закордонним візитом спікера українського парламенту став офіційний візит Леоніда Кравчука в кінці травня 1991 р. саме до Угорської Республіки (в ході візиту, зокрема, було ухвалено Декларацію про основи відносин між Україною та Угорською Республікою, Консульську конвенцію,

Декларацію про принципи співробітництва щодо забезпечення прав національних меншин). 6 грудня 1991 р. в рамках офіційного візиту в Україну Прем'єр-міністра Угорщини Йозефа Антала він і Президент України Леонід Кравчук підписали Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою, який став першим базовим політичним документом двосторонніх відносин.

Невдовзі, 24 березня 1992 р. в Будапешті було відкрито посольство України в Угорщині, яке стало першим дипломатичним представництвом нової України за кордоном. У 1993 р. були схвалені багатостороння Угода та Статут транскордонної асоціації прикордонних регіонів та громад «Карпатський єврорегіон» – першого єврорегіону за участю прикордонних областей України та Угорщини.

Того ж 1993 р. відбувся офіційний візит Президента України Л. Кравчука до Угорщини, – підписано пакет угод, що визначили пріоритетні напрями подальшого розвитку співробітництва. Висока динаміка візитів вищого рівня зберігалася у 1995–1998 рр., а 27–28 жовтня 1998 р. відбувся офіційний візит Президента України Л. Кучми до Угорщини. Варто згадати, що обидві держави також приєдналися до низки міжнародних угод, що стосуються захисту прав національних меншин: Рамкової Конвенції із захисту національних меншин РЄ 1995 р., Європейської Хартії ре-

гіональних мов та мов національних меншин РЄ 1996 р.

Регулярними були також і міжпарламентські зв'язки. У вересні 1994 р. під час перебування в Угорщині делегації Верховної Ради України на чолі з О. Морозом була підписана Угода про співробітництво між Верховною Радою України та Державними Зборами Угорської Республіки, були створені депутатські групи дружби.

1.2. АКТУАЛІЗАЦІЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО ПОРЯДКУ ДЕННОГО ДІАЛОГУ В 2000-2013 рр.

Певної амбіції двосторонньому партнерству надав вступ Угорщини до НАТО, а потім до Європейського Союзу – 1999 – 2004 рр. Тривали зустрічі президентів Угорщини з президентами України у рамках неформальних самітів глав держав Центральної Європи, міжнародних конференцій присвячених Балто-Чорноморському співробітництву.

Знаковим був офіційний візит в Україну Прем'єр-міністра Угорщини В. Орбана 25–26 лютого 2000 р. Під час переговорів із Прем'єр-міністром України В. Ющенком йшлося про розширення торговельно-економічного співробітництва між двома країнами. Було досягнуто домовленості щодо активізації роботи українсько-угорської Комісії з питань торговельно-економічного та науково-технічного співробітництва, проведення зустрічей ділових кіл, бізнес-форумів.

Примітно, що з 2001 р. угорська сторона більш чітко почала окреслювати проблему національних меншин. Про неї, зокрема, йшлося у 2002 р., коли у лютому Україну з офіційним візитом відвідав Президент Угорщини Ференц Мадл, який підняв це питання під час зустрічі з Президентом України Л. Кучмою. Разом з тим, чутливий фактор питання меншин не став на заваді розвитку відносин. У квітні 2003 р. відбулася зустріч Президента України Л. Кучми з Прем'єр-міністром Угорщини П. Меддеші, 19–21 травня 2003 р. – офіційний візит в Україну делегації Державних Зборів Угорщини на чолі з її головою К. Сілі, який надав поштовх парламентському виміру двосторонньої співпраці. Так закладалася основа стратегічного партнерства між двома державами.

Значимим для України стало те, що у 2003 р. Державні збори Угорщини одногос-

но прийняли постанову щодо засудження Голодомору в Україні – геноциду українців – 1932-1933 рр. (Примітною є послідовність угорської позиції – Угорщина також підтримала Спільну заяву по Голодомору країн-членів ОБСЄ 30 листопада 2007 р. у Мадриді, а 12 грудня 2008 р. Угорщина долучилася до Декларації ГА ООН «Про вшанування 75-ї річниці Голодомору 1932–33 років в Україні»).

Процес європейської інтеграції став ще однією темою, що сприяла зближенню між двома державами. 20-21 лютого 2003 р. відбувся робочий візит Міністра закордонних справ України А. Зленка в Угорщину, під час якого він взяв участь у засіданні Ради Карпатського Євро регіону і провів переговори з Міністром закордонних справ УР Л. Ковачем. Під час зустрічі угорська сторона висунула ідею створення Консультативної ради з питань європейської інтеграції за участю України і країн Вишеградської четвірки. Реалізація цієї ініціативи дала змогу створити механізм взаємних консультацій та запозичення Україною досвіду європейської інтеграції.

10 лютого 2005 р. в ході робочого візиту до України Прем'єр-міністра Угорщини Ференца Дюрчання угорська сторона підтвердила свою готовність надавати всебічну підтримку Україні на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. У рамках візиту сторони підписали Міжурядову угоду про економічне співробітництво.

Стабільно позитивна динаміка зберігалась і за президентства Віктора Ющенка: активізувалася співпраця в галузі європейської та євроатлантичної інтеграції України, гумані-

тарного співробітництва, продовження динамічного зростання обсягів двостороннього торговельно-економічного співробітництва, а також пріоритетний розвиток прикордонного співробітництва.

Щоправда, поруч з європейською та євроатлантичною інтеграцією України, а також проблемою диверсифікації енергоносіїв тоді також піднімалася проблематика забезпечення прав національних меншин. Зокрема, це обговорювалося під час зустрічі президентів України та Угорщини 23 жовтня 2006 р., яка відбулась у рамках участі В. Ющенка у святкуванні 50-ї річниці Революції 1956 року. Іншою проблемою, яку актуалізував Будапешт, стало питання енергетичної співпраці. У січні 2006 року у ході «газової війни» між Росією та Україною угорська сторона визнала РФ «надійним постачальником газу» і, таким чином, зіграла на користь проектів Москви. В свою чергу Володимир Путін під час візиту до Будапешту у лютому 2006 року погодився на створення сховищ газу в Угорщині, що дало б їй шанси отримати статус регіонального хабу.

Поглиблення співробітництва в енергетичній сфері та питання прикордонного співробітництва були в центрі уваги робочих зустрічей Президента України В.А. Ющенка з прем'єр-міністром Угорщини Ф. Дюрчанем 14 січня 2007 р. та 27 липня 2007 р. у м. Мукачеве. У січні 2008 р. під час зустрічі Президента України В. Ющенка з Президентом Угорщини Л. Шоймом відбулось чергове обговорення взаємодії в питаннях європейської та євроатлантичної інтеграції України, яке супроводжувалось обговоренням забезпечення потреб

національних меншин. Поза тим, Угорщина підтримала європейську інтеграцію України та надання їй асоційованого статусу в ЄС. Відповідні положення закріплені в Європейській політичній стратегії Угорщини, Стратегії міжнародних відносин Угорщини.

28–29 квітня 2009 р. відбувся офіційний візит Президента України В. Ющенка в Угорщину, у ході якого глави двох держав знову обговорили актуальні питання двостороннього співробітництва, зокрема, у сфері енергетики, охорони навколишнього середовища, захисту довкілля Карпат та прав національних меншин, а також підтримки європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Питання національних меншин набуло для Угорщини нового звучання у 2010–2011 рр. Важливість національної політики гостро постала у новій конституції країни, яка була ухвалена 2011 року і в якій ідеться про те, що Угорщина несе відповідальність за угорців, які проживають за межами країни. Напередодні, новий закон про громадян-

ство, ухвалений у травні 2010 року, спростив процедуру натуралізації, що викликало критику з боку сусідніх країн. Щоправда, з боку Угорщини здійснювалися і певні позитивні кроки. У 2011 році угорський парламент ухвалив Закон «Про вибори депутатів Парламенту Угорщини», який надає можливість представляти національні меншини у найвищому законодавчому органі Угорщини.

У 2012 році в Україні під час президентства В. Януковича ухвалення Закону України «Про державну мовну політику», передусім на догоду Російській Федерації, дозволило районам використовувати інші мови на додаток до державної, якщо вони є рідними для більш ніж 10% місцевого населення. Це призвело до надмірних сподівань угорської сторони (ймовірно підживлюваних Росією), які наразилися на несприйняття України після Революції Гідності 2013–2014 рр. Тоді Київ відкинув зазіхання Росії на формування в Україні культурного простору «руського мира», а за разом, рикошетом, обмежив і претензії та очікування інших сторін.

1.3 ПІДТРИМКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ ТА СОЛІДАРИЗАЦІЯ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ (2014–2016 рр.)

Угорщина на двосторонньому рівні та в рамках міжнародних форматів (ЄС, НАТО, ГА ООН, ОБСЄ) висловлювала солідарність у необхідності відновлення територіальної цілісності України та суверенітету, а також утримувала єдність на рівні ЄС щодо запровадження санкцій проти Росії. В той же час, на рівні політичних заяв вищого керівництва Угорщи-

ни лунали непоодинокі заяви щодо необхідності продовження активної співпраці з Росією, мінімізації санкційних збитків для угорської економіки та енергетики.

До початку 2017 року діалог на найвищому рівні йшов доволі активно. В різних форматах Президент України П. Порошенко та

Прем'єр-міністр Угорщини В. Орбан мали 5 зустрічей та 2 телефонні розмови, а також 2 зустрічі на рівні президентів України та Угорщини. Діалог засвідчував налаштованість на підтримку Будапештом європейських та євроатлантичних прагнень України, допомогу в інфраструктурних, енергетичних та гуманітарних проектах.

Позитивно вплинув на двосторонню політичну співпрацю робочий візит Міністра зовнішньої економіки і закордонних справ Угорщини П. Сійярто до України 19 грудня 2014 року. П. Сійярто зустрівся з Прем'єр-міністром України А. Яценюком, Головою ВР України В. Гройсманом та Міністром закордонних справ України П. Клімкіним і обговорив порядок денний двосторонньої взаємодії, включно із сферою торгівлі, транспорту, енергетики, прикордонного і транскордонного співробітництва, культурно-гуманітарного співробітництва. Позитивна динаміка двосторонніх відносин була збережена завдяки робочому візиту Прем'єр-міністра Угорщини В. Орбана в Україну 13 лютого 2015

року, зустрічі Міністра закордонних справ України П. Клімкіна з Міністром зовнішньої економіки та закордонних справ Угорщини П. Сійярто у рамках засідання Міністрів закордонних справ Ради Європи, яке відбулося 20 квітня 2015 року в Люксембурзі.

7 вересня 2016 р. відбулася зустріч Прем'єр-міністра України В. Гройсмана з Прем'єр-міністром Угорщини В. Орбаном у рамках 26-ого Економічного форуму в місті Криниця-Здруй (Польща). А вже 24-25 листопада 2016 р. український глава уряду здійснив офіційний візит до Угорщини, в рамках якого провів зустрічі з Президентом Угорщини Яношем Адером, Прем'єр-міністром Угорщини Віктором Орбаном та головою Державних Зборів Угорщини Ласло Ковером. Глава Уряду Угорщини підтвердив підтримку Будапештом євроінтеграційних прагнень України. 21 грудня 2016 р. та 3 липня 2017 р. відбулись телефонні розмови Прем'єр-міністра України В. Гройсмана з Прем'єр-міністром Угорщини В. Орбаном.

1.4. ПОСТУПОВЕ ОХОЛОДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ УКРАЇНИ ТА УГОРЩИНИ (2014-2018)

Втім політичний діалог зазнав значного погіршення після прийняття Закону «Про освіту» Верховною Радою України у вересні 2017 р., який змінив підходи до викладання мовами меншин (в бік збільшення кількості годин викладання українською). Звичайно, для керівництва Угорщини, яке з особливою увагою ставилося до угорських меншин в сусідніх країнах, це стало додатковим приводом фокусуван-

ня на питаннях прав угорських меншини в Україні.

Якщо раніше офіційний Будапешт активно балансував між підтримкою України та збереженням конструктивних відносин з РФ, то після прийняття освітнього закону Угорщина різко змінила свою тактику на зовнішньополітичній арені та в рамках міжнародних інституцій. Було заявлено, що угорська

сторона блокуватиме політичну співпрацю України з ЄС та НАТО на найвищому рівні, а також українські ініціативи на рівні інших міжнародних універсальних та регіональних організацій.

Рівень основної комунікації був зведений до міжвідомчого. Наприклад, лише Міністр закордонних справ України П. Клімкін лише в 2018 році провів 6 зустрічей у різних форматах зі своїм угорським колегою П. Сіярто. Частина зустрічей проходила спільно з міністрами освіти двох сусідніх держав. Переважна більшість була присвячена пошуку шляхів вирішення мовного питання при організації освітнього процесу в Закарпатській області. Відповідні консультації проходили і на рівні профільних заступників міністрів, але не привели до зрушень у мовному питанні.

За цей час Угорщина неодноразово блокувала засідання Комісії Україна-НАТО на найвищому та високому рівнях і політичні заяви за результатами таких засідання. Переважно з угорської ініціативи було майже зведено нанівець роботу у регіональних форматах держав Вишеградської групи та України (В4+Україна).

Шкодив двостороннім відносинам і занепад у двосторонніх відносинах на рівні двосторонніх інституцій. Засідання більшості з них не проводились понад 5 років. Наприклад, останнє 3-тє засідання Спільної міжурядової українсько-угорської комісії з питань економічного співробітництва пройшло в 2013 році, як власне і 5-тє засідання Українсько-угорської міжурядової змішаної комісії з питань транскордонного та прикордонного співробітництва. З іншими двосторонні-

ми органами ситуація є ще гіршою: Змішана українсько-угорська комісія з питань забезпечення прав національних меншин (2011), Українсько-угорська комісія з питань наукового та технічного співробітництва (2009), Міжурядова українсько-угорська комісія з питань військово-технічного співробітництва (2008), Спільна українсько-угорська Комісія з протидії організованій злочинності (2000).

Заважала ефективному пошуку дипломатичних рішень централізація прийняття рішень за українським напрямком виключно на перших особах угорського уряду. З одного боку втрачався робочий рівень закладення чутливих питань через існуючі дипломатичні канали, створення спільних робочих груп та комісій. Українська сторона фіксувала неодноразово, коли домовленості досягнуті в Україні на рівні заступників керівників профільних відомств були дезавуйовані керівництвом МЗС в Будапешті. Більш того, відчувався асиметричний підхід з вагомим перекосом в бік політичних і декларативних заяв з боку керівництва Угорщини, які не наближували компроміс, а навпаки служили поляризаційним інтересам внутрішнього вжитку, в тому числі і з метою мобілізації громадян України з угорськими паспортами для участі у загальнонаціональних та місцевих виборах в Угорщині.

Однак важливо зазначити в цьому контексті, що від початку війни Росії з Україною Будапешт постійно надавав гуманітарну допомогу українській стороні, приймав для допомоги українських військовослужбовців-фронтовиків і цивільних осіб до Угорщини, а також не ставив перепон на технічному рівні співпраці Україна-НАТО.

2. РОСІЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ УКРАЇНСЬКО-УГОРСЬКИХ ВІДНОСИН

Ще до початку російської агресії в Україні двосторонні відносини Угорщини та Росії носили характер стратегічних, як з точки зору політичного діалогу, так і в питаннях торгово-економічної та енергетичної співпраці. Тому, загалом, не дивно, що попри започаткування спільних санкцій Європейського Союзу проти Росії за окупацію Криму та частини Донбасу, невизнання і засудження окупації українських територій, Будапешт на двосторонньому рівні намагався і намагається якщо не максимізувати, то принаймні, утримати високий рівень кооперації з Росією. Була навіть запроваджена посада спеціального урядового уповноваженого щодо контактів з РФ, а сама угорська столиця не раз ставала місцем для офіційних та робочих візитів російського президента. Останній такий візит відбувся в листопаді 2019 року, під час якого сторонами було наголошено на перспективності співпраці.

На даний час, російський фактор є одним із знакових у формуванні українсько-угорського порядку денного, на жаль, в більшості випадків з негативним контекстом.

На політичному рівні викликає певне занепокоєння те, що внутрішньополітичні кроки Києва коментуються майже паралельно та в одному ключі зовнішньополітичними відомствами Угорщини та держави-агресора РФ. Показовий приклад тут – квітневі заяви Міністра закордонних справ Угорщини та речниці МЗС РФ щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як

державної» (головний угорський дипломат говорив про неприйнятність такого закону, а спікерка російського МЗС дозволила собі натякати на «примусову українізацію»).

Вагомим питанням у двосторонніх відносинах Києва та Будапешта виступає також енергетичний аспект. Йдеться, передусім, про транзит російського газу територією України до ЄС, в тому числі і Угорщини. Необхідно віддати належне угорському урядові, який забезпечив реверсні постачання російського газу в Україні в момент гострої фази російсько-українського конфлікту 2014–2015 рр. Однак, на тлі тривалої російської агресії проти України, уряд В. Орбана вживає заходів щодо укладення альтернативних енергетичних шляхів транспортування природного газу до країни на випадок не продовження контракту між Україною та Росією на транзит природного газу (примітно, що понад 80–90% газу та нафти постачається на угорську територію з Росії). Раніше В. Орбан був прихильником реалізації проекту «Південного потоку», нині – «Турецького потоку».

В березні 2019 р. під час зустрічі Міністра закордонних справ Угорщини П. Сіярто та О. Міллера з «Газпрому» було досягнуто угоди про можливість закупівель російського газу в Австрії, а в довгостроковій перспективі угорська сторона розраховує на отримання блакитного палива через можливості газогону «Турецький потік», що будується російським «Газпромом» разом з сербськими та болгарськими компаніями.

Можна з розумінням віднести до намагань керівництва Угорщини забезпечити свою енергетичну безпеку, однак український інтерес при цьому зазнає певного удару: чим швидше Росія забезпечить альтернативні шляхи постачання газу до ЄС, тим швидше український газогін стане об'єктом неприхованого шантажу та тиску.

Окрім чутливих енергетичних питань гострим є ризик використання російською стороною питання національної меншини для провокації двостороннього напруження у відносинах. Попередній досвід розігрування Кремлем карти угорської меншини в Україні, з огляду на чутливе ставлення офіційного Будапешта до цього питання, свідчить про велику конфліктогенність та потенціал до провокування різкого загострення в українсько-угорських відносинах. Спроби диверсійних актів проти культурних та адміністративних об'єктів угорських товариств чітко демонструють російський слід в цих акціях. Немає гарантії, що не відбудуться повторні спроби російських спецслужб використати фактор меншини, особливо беручи до уваги продовження «холодної війни» у політичному діалозі Києва та Будапешта. Не виключено, що таке загострення може бути спрово-

ковано в разі відсутності поступу в реалізації Мінських домовленостей.

Не може не привертати увагу української сторони також проблема зв'язків з російськими спецслужбами праворадикальних угорських політичних рухів, які публічно підтримують російський наратив щодо окупованого Росією Криму, а також вдаються до провокативних публічних заходів щодо представників дипломатичних установ України в Угорщині. Спроба легітимізації незаконної анексії Криму за рахунок відвідування угорськими політичними чи громадськими діячами ставить під сумнів територіальну цілісність та суверенітет України, що є карним злочином відповідно до українського законодавства.

З прикрістю можна помітити, що російський вплив також поширюється і на окремих представників української діаспори в Угорщині, що також є одним з проявів гібридної агресії Кремля. Зокрема, окремі представники організації української меншини в Угорщині залучаються до поширення проросійських наративів, що ставлять під питання український суверенітет і територіальну цілісність України.

3. ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКО-УГОРСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА (2019-2020 рр.)

Сучасний стан двостороннього співробітництва має свої особливості, які пов'язані з приходом до влади в Україні команди В. Зеленського та відповідно зміни політичних акцентів у відносинах з країнами-сусідами. Усвідомлюючи вікно можливостей для досягнення прогресу у мовно-

му питанні, офіційний Будапешт поступово змінює як політичну риторику, так і спектр можливих каналів співпраці на двосторонньому рівні.

В цілому, необхідно відмітити, що в угорському уряді не приховували свого нега-

тивного ставлення до Президента України П. Порошенка, якого підозрювали в провадженні антиугорської політики. Йому також закидали нав'язування свого бачення, що порушує права меншини, в акти українського законодавства, які, власне, і стали видимими сторонами каменів зіткнення у двосторонніх відносинах (Закон про освіту та Закон про мову).

У публічній площині під час виборчої кампанії на початку 2019 року керівництво Угорщини відкрито наголошувало на підтримці кандидата в президенти України Володимира Зеленського, який, на їх думку, може піти на компроміси в чутливих питаннях угорсько-українського політичного протистояння.

З обранням нового глави Української держави Будапешт також декларував надії на швидке врегулювання відносин та коригування законів. «Наша мета – повернути дружбу між Угорщиною та Україною, і результати останніх президентських виборів в Україні дають нам деяку надію», – заявляв Міністр закордонних справ Петер Сіярто, а перша зустріч на рівні президентів відбулася 20 травня 2019 р. під час інавгурації Глави Української держави.

Втім, налагодженню відносин бракувало динаміки. Частково це можна пояснити старим складом парламенту та уряду в Україні, які залишались в орбіті політичного впливу экс-президента П. Порошенка. Частково – безкомпромисністю позиції Будапешта у питанні вирішення питань, що стосувалися угорської меншини.

Як результат, Будапешт продовжив використання тактики блокування проведення Комісії Україна-НАТО, а також політичних рішень, які готувались в рамках самітів та засідань високого рівня. Не стало виключенням і проведення засідання Північноатлантичної ради в Україні в жовтні 2019 року. Угорська сторона досить відверто ставила питання про можливість блокування фінального документу засідання в разі відсутності згадок про питання мови та права меншин в Україні. Хоча, в результаті, політична заява побачила світ, вона стала продуктом компромісного формулювання пропозицій угорської сторони.

На цьому тлі, в публічній сфері з'являється все більше спекуляцій щодо бажання офіційного керівництва Угорщини використовувати статус-кво у поточному політичному діалозі аби домогтися поступок від нової української влади, які б дозволяли показати дипломатичну перемогу уряду Орбана в рік відзначення 100 річчя Тріанонської угоди, яка стала національною катастрофою для Будапешта і нині дуже сильно впливає на внутрішньополітичний порядок денний в Угорщині. Ймовірно, це одна з причин, яка пояснює чому попри домовленість у вересні 2019 між міністрами закордонних справ України та Угорщини про необхідність проведення зустрічі на найвищому рівні до кінця року ні дата, ні формат візиту не перебували на порядку денному.

Втім початок 2020 року вказав на активізацію як політичних контактів так і практичних форм співпраці, які посилюють економічну та соціальну кооперацію. 30

січня 2020 року у Будапешті відбулося 7-е засідання Українсько-угорської робочої групи з питань сільського господарства, що може свідчити про поступове розблокування двосторонніх інституцій. А вже 7 лютого 2019 року до Києва прибув Міністр зовнішньої економіки і закордонних справ Угорщини Петер Сійярто. Відбулися його зустрічі з Прем'єр-міністром України О. Гончаруком, Віце-прем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Дмитром Кулебою та Міністром закордонних справ Вадимом Пристайком і Міністром освіти і науки Ганною Новосад. Політичні заяви сторін та анонсовані рішення вказують на зміну у підходах сторін і прояви політичної волі до пошуку компромісу.

Вже незабаром, у березні збереться Спільна міждержавна українсько-угорська комісія з питань економічного співробітництва (після семирічної (!) перерви). Серед важливих проектів до розгляду: будівництво контрольно-пропускного пункту на українсько-угорському кордоні, операціоналізація кредитної лінії Угорщини на інфраструктурні проекти в Україні (на 50 мільйонів євро), проекти в галузях сільського господарства і охорони здоров'я. Видається, що в економічній сфері питання інтенсифікації торгівлі посяде чільне місце.

Результати засідання спільної комісії стануть індикатором можливості проведення зустрічі Президента України В. Зеленського та Прем'єр-міністра України В. Орбана весною 2020 року.

Необхідно відмітити, що угорська сторона не поділяє позицію Києва щодо врегулювання мовного питання на законодавчому рівні та представила під час візиту П. Сійярто додаткові пропозиції, які здебільшого не було сприйняті українськими переговорниками. Втім, досягнуто домовленості спільно опрацювати методологічну частину (із залученням представників угорської меншини).

Необхідно зазначити активізацію угорською стороною інструментів публічної та експертної дипломатії в Україні, які спрямовані на формування більш сталого інтересу до угорського питання в українському експертному дискурсі. Вагому роль в цьому відіграє державний Інститут зовнішньої політики і торгівлі, який в другій половині 2019 року почав налагоджувати активні контакти з українськими державними та недержавними аналітичними центрами, ініціювати проведення публічних експертних обговорень стану та перспектив двосторонніх відносин. Зважаючи на той факт, що попередньо українські експерти мали певні труднощі у комунікації з угорським проурядовим експертним середовищем, даний крок необхідно сприймати також як зміну тактики на українському напрямі.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

В рекомендаціях ми орієнтуємося на розвиток оптимістичного сценарію, який передбачає принаймні дві складові. По-перше, вже весною матиме місце зустріч лідерів держав, а також проведено заплановані засідання спільних двосторонніх органів. По-друге, В. Зеленський та В. Орбан будуть готові демонструвати політичну волю на розблокування політичного діалогу та євроатлантичного порядку денного України, а також відмежування його від питання меншини. В такому разі вбачається доцільним реалізувати низку кроків, які можуть надати прискорення двостороннім відносинам і перевести їх у розряд добросусідських, про що було неодноразово наголошено під час зустрічі українських урядовців з керівником угорського зовнішньополітичного відомства 7 лютого 2020 року.

ПІДТРИМКА УКРАЇНИ УГОРЩИНОЮ НА МІЖНАРОДНІЙ АРЕНІ

1. Угорщина є політичним, безпековим, економічним, культурним й інтеграційним союзником України. Разом з тим, понад регіональною сутністю, складається враження, що Будапешт залишається культурно й історично відчуженим в рамках Євросоюзу, тому, навіть, перебуваючи в рамках НАТО й ЄС, Будапешт шукає союзників у посиленні своїх можливостей стосовно забезпечення власної історичної перспективи. Свідченням такого твердження є неперемінливість Угорщини щодо інтеграційного партнерства між Брюсселем, Москвою, Пекіном і Вашингтоном. Будапешт почувається самотнім у Євросоюзі зі своїми національними амбіціями та пост-Тріанонськими болями. І Київ міг би подати руку розуміння і стати стратегічним союзником, якого так бракує Угорщині. Історичні і політичні передумови цього вже давно склалися.
2. Важливим сигналом, який нині транслює світовому співтовариству політична команда Президента України Володимира Зеленського, є продовження політики консолідації міжнародної підтримки щодо протидії російській агресії. Для України важливо, щоб керівництво Угорщини продовжувало дотримуватись позиції солідарності у питанні продовження режиму санкцій Європейського Союзу щодо фізичних та юридичних осіб в РФ до відновлення територіальної цілісності та суверенітету України.
3. Окремим стратегічним треком співпраці може бути дотримання офіційним Будапештом політики невизнання анексії Криму Росією. Українська сторона позитивно оцінює голосування Угорщиною в підтримку українських резолюцій в ООН, зокрема нещодавня підтримка офіційним Будапештом резолюції «Щодо проблеми мілітаризації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, Україна». Поряд з тим, в контексті дотримання політики невизнання з боку угорських урядових та парламентських інституцій доцільно посилити інформаційну роботу серед своїх членів щодо протизаконності відвідування окупованих територій України, зокрема Криму, без згоди чи інформування офіційного Києва, а також пояснення недоцільності легітимізації анексії за рахунок участі у заходах, організованих країною-агресором.

4. Попри напрацювання альтернативних маршрутів щодо постачання російського газу до Угорщини, Україна очікує від Будапешта чіткої позиції щодо необхідності збереження транзиту газу до країн ЄС через територію України. Європейська солідарність в підтриманні енергетичної безпеки України має велике значення для енергетичної стабільності регіону Центрально-Східної Європи.

5. Важлива роль офіційного Будапешта у «розблокуванні» формату В4+Україна, який був значно обмежений за ініціативи угорської сторони в 2017 році в розрізі кількості та рівня зустрічей, а також сфер контактів. Як сусід держав Вишеградської четвірки Україна має достатній потенціал для практичного наповнення формату В4+Україна, в тому числі в царині економічних, енергетичних проєктів, соціально-культурних ініціатив, а також безпекової та інформаційної співпраці.

6. Інтерес Угорщини щодо отримання портфелю Комісара Європейської Комісії щодо політики сусідства та розширення може опосередковано свідчити про зацікавленість у активному формуванні зовнішньополітичного порядку денного у регіоні сусідства ЄС. Зрозуміло, що з моменту офіційного старту роботи нової команди Урсули фон дер Ляєн угорський функціонер не представляє національних інтересів на рівні європейської інституції. Тим не менш, не можна відкидати фактор посиленої уваги до цієї сфери на рівні допоміжних та експертних структур, які забезпечують роботу кабінету комісара. Виглядає доцільним розпочати консуль-

тації між представниками української, угорської та польської сторони (може бути збільшено до формату В4+Україна+3 країни Балтії) щодо нового горизонту політики ЄС «Східне партнерство» після 2020 року.

ДВОСТОРОННІЙ ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ

7. Доцільно за дипломатичними каналами активізувати напрацювання порядку денного двосторонньої зустрічі на найвищому рівні весною 2020 року згідно з останніми публічними заявами сторін. Зважаючи на сенситивність питання угорської меншини в Україні, доцільно досягти неофіційного порозуміння щодо зменшення використання цієї теми у публічній площині вищим політичним керівництвом двох країн до моменту проведення такої зустрічі і формування плану залагодження двосторонніх непорозумінь.

8. Напрацьована під час зустрічі на найвищому рівні «дорожня карта» з вирішення існуючих непорозумінь в українсько-угорських сусідських відносинах має призвести, по-перше, до деполітизації цього питання і розблокування Будапештом політичного діалогу на рівні Комісії Україна-НАТО. По-друге, доцільно перевести вирішення питання в технічну площину і покласти координацію на оновлену Змішану українсько-угорську комісію з питань забезпечення прав національних меншин. Саме технічній рівень роботи фахівців може надати поштовх у знаходженні прийнятних механізмів і термінів руху вперед.

9. Доцільно відновити стабільний трек міжпарламентського співробітництва між Україною та Угорщиною, який нині не демонструє позитивної динаміки. Зважаючи на той факт, що переважно саме законодавчі ініціативи викликають збурення у двосторонніх відносинах, встановлення робочих контактів між парламентарями обох країн можуть сприяти більшому розумінню політичних реалій в кожній з країн, а також створити неформальні канали консультацій парламентського рівня, які можуть збалансувати форму та зміст законодавчих актів, що прямо чи опосередковано зачіпають інтереси сусідніх країн, зокрема Угорщини чи України.
10. Україна демонструє конструктивний підхід у питанні імплементації рекомендацій Венеціанської комісії. Після ухвалення у другому читанні Закону України «Про повну загальну середню освіту» Україною буде виконано рекомендації щодо Закону України «Про освіту». У такий же спосіб, офіційний Київ має підійти до врахування грудневих рекомендацій та зауважень вказаної інституції Ради Європи до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». В свою чергу, з урахуванням змін до зазначеного Закону, Кабінет Міністрів спільно з профільними експертами має підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проєкт закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин, який має завершити формування необхідного фундаменту для врахування прав і свобод меншин, в тому числі і в мовному питанні.
11. Нова владна команда в Україні вже розпочала експертні та публічні дискусії щодо подвійного громадянства, що можна вважати позитивним кроком в розрізі удосконалення українського законодавства та заповнення правових прогалів. Вочевидь, наявність угорських національних паспортів серед громадян України угорського походження має знайти своє відображення як на рівні самих дискусій, так і на рівні введення подвійного громадянства у правове поле України відповідно до наявних кращих світових практик.
12. Оптика офіційного Будапешта щодо сприйняття України з позицій домінування на порядку денному Закарпатської області формує викривлене уявлення про потенціал українсько-угорських двосторонніх відносин та провокує підвищену конфліктогенність у взаєминах. Практика непогоджених з МЗС України візитів офіційних урядових осіб Угорщини до Закарпаття має бути переглянута та введена у річище централізованих дипломатичних форматів комунікації.
13. Українській та угорській стороні необхідно провести аудит наявної інституційної основи двосторонньої співпраці на рівні міжурядових комісій. Необхідно ухвалити спільне рішення про доцільність реанімування тих органів, які мають потенціал для просування двостороннього порядку денного.

ТОРГОВО-ЕКОНОМІЧНА ТА ТРАНСКОРДОННА СПІВПРАЦЯ

14. Задля поліпшення інвестиційної та економічної співпраці слід сприяти формуванню консорціумів між країнами В4 та Україною, мета яких - участь у інфраструктурних проектах регіону (майданчиком для обговорення таких ініціатив міг би стати бізнес-форум Тримор'я).
15. Достатньо цікавим та практично наповненим у форматі В4+Україна був проект V4 Roadshow, де держави Вишеградської групи розподілили між собою напрями підтримки України та відповідно зголошувались до підтримки окремих реформ. В ході розподілу за Угорщиною був закріплений напрям розвитку і підтримки малого та середнього бізнесу. Згадана практика є актуальною і в поточних умовах, зважаючи на орієнтованість нового уряду в Україні на розвиток сприятливого бізнес клімату.
16. Одним з перших кроків, які можуть значно підвищити ефективність двосторонньої торгово-економічної кооперації є відновлення роботи Спільної міжурядової українсько-угорської комісії з питань економічного співробітництва вже у березні 2020 року. Практика діяльності аналогічних комісій України з окремими сусідніми країнами доводить результативність кооперації, перехід на середньострокове програмування спільної активності.
17. Аналогічна посилена увага має бути приділена реанімуванню і наповненню

реальним змістом діяльності Українсько-угорської міжурядової змішаної комісії з питань транскордонного та прикордонного співробітництва.

18. Сприятливу атмосферу для встановлення взаємовигідних коопераційних зв'язків створювали двосторонні бізнес-форуми. Доцільно відновити позитивну практику проведення українсько-угорських бізнес-форумів (як загальних, так і вузькоспеціалізованих). Прикладом тут може стати успішне проведення Українсько-угорського форуму в Дебрецені в 2016 році, який став найбільшим з аналогічних двосторонніх заходів за участі голів урядів. Новий уряд О. Гончарука може запропонувати проведення такого масштабного заходу високого рівня в Україні в 2020 році.

ПУБЛІЧНА ТА ЕКСПЕРТНА ДИПЛОМАТІЯ

19. Практика свідчить, що інструменти публічної дипломатії нині не дуже активно і асиметрично використовуються українською та угорською стороною для формування добросусідських відносин. Українська сторона демонструє більшу активність у застосуванні експертних, культурних заходів для посилення поінформованості та посилення контактів між людьми. Частково це можна пояснити загальним зростанням інтересу зовнішньополітичного відомства України до публічної та культурної дипломатії, частково персональним фактором керівництва закордонної дипломатичної установи.

20. Сторонам доцільно перейти до формування двосторонніх громадських та експертних майданчиків, які б на періодичній основі формували інформаційний запит та експертизу в обох країнах на тему українсько-угорських відносин. За приклад можна взяти створення аналогічних експертних форумів з Польщею, Словаччиною, Румунією, Молдовою, Білоруссю та Чехією.

ЗАКОРДОННЕ УКРАЇНСТВО, ВРАХУВАННЯ ПРАВ ТА СВОБОД НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН, ПИТАННЯ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

21. Особливої уваги з боку спільних міжурядових структур заслуговують питання фасилітації та створення відповідних нормативних рамок з дотримання умов праці та безпечного перебування громадян України, які прибувають до Угорщини для тимчасового працевлаштування. В зв'язку зі зростанням протягом останніх років потоку громадян, які виїжджають до країн Центральної Європи у пошуках роботи, така ініціатива може бути актуальною навіть для формування спільної робочої групи на рівні профільних урядових інституцій В4+Україна.

22. Позиція офіційного Києва при обстоюванні мовного питання опирається на базове розуміння, що українські угорці є передусім громадянами України і держава зобов'язана надати їм всі можливості для того, щоб вони почувалися повноцінно у своїй країні. На урядовому рівнів Україні слід узгодити цілеспрямовану інформаційну кампанію серед представників національних меншин, включно

з угорською, щодо того, що Закон про освіту не порушує прав угорської меншини, а навпаки надає їй можливості для кращої самореалізації в Україні, що було підтверджене рішенням Венеціанської комісії.

23. З огляду на низький рівень політичної представленості на національному рівні представників угорської та інших меншин Закарпаття доцільно організувати політичні школи для представників угорської, румунської та інших меншин Закарпаття, які дозволили б учасникам опанувати навички участі у політичному житті України, дозволили б представляти свою громаду не лише на регіональному, але й на національному рівні.