

ВПЛИВ ДВОСТОРОННІХ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА УГОРЩИНОЮ НА ПИТАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

УКРАЇНА–УГОРЩИНА



КИЇВ 2020



Дослідження підготовлено Міжнародним центром перспективних досліджень та Інститутом закордонних справ і торгівлі (Угорщина) в рамках проекту, метою якого є сприяння взаєморозумінню між двома країнами шляхом встановлення експертного діалогу в поєднанні з рекомендаціями та стимулами щодо удосконалення підходів до політики добросусідства.

Автори:

Шандор Акерман, Інститут закордонних справ і торгівлі (Угорщина);

Микола Капітоненко, Міжнародний центр перспективних досліджень.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Російський ревізіонізм і війна на Донбасі	5
Україна-НАТО та роль Угорщини	7
Сфери співробітництва між Україною та Угорщиною (безпека та військові аспекти)	9
Угорська підтримка України щодо збройного конфлікту на Донбасі	11
РЕКОМЕНДАЦІЇ	12

ВСТУП

У 2014 році, після анексії Криму та втручання Росії на територію Донбасу, Україні довелося переглянути свою зовнішню та безпекову політику. В той час як Росія стала головною загрозою, вступ до НАТО та ЄС розглядався як найкращий шлях до гарантій безпеки країни. Додаткового значення набули й відносини із сусідніми державами. Більшість із країн-сусідів, у тому числі Угорщина, протягом останніх років надавали Україні вагомую політичну та дипломатичну підтримку. Угорщина стала однією з перших європейських держав, які ратифікували Угоду про асоціацію ЄС з Україною та підтримали лібералізацію безвізового режиму для туристів з України. Крім того, Будапешт підтримав санкції, спрямовані на економіку Росії, незважаючи на критику з боку угорського уряду.

Незважаючи на прийняття Українським урядом Закону про освіту, Угорщина залишалася прихильницею стабільної та незалежної України, що було не просто зовнішньополітичною декларацією, а відображало власні інтереси

Угорщини. Україна як найбільша країна в регіоні, відіграє значну роль у формуванні його безпекового стану, тому невизначеність та вразливість України, демонстрована кризою, має значний вплив і на безпеку сусідніх країн. Економічні зв'язки визначаються також фактом, що Україна є транзитною державою для транспортування газу, що надходить з Росії. Цей аспект є важливим для угорської економіки, оскільки Угорщина все ще є залежною від російського газу. Крім того, зміна безпекової ситуації в Україні може вплинути на етнічних угорців, які проживають в країні, оскільки вони мають українське громадянство та можуть бути призвані на службу під час збройного конфлікту.

Відносини між двома країнами залишаються міцними та процвітаючими в економічній та торгівельній сферах. Також є прогрес у галузі військової співпраці та гуманітарного сектору – двох напрямків, в яких Україна потребує підтримки з початку збройного конфлікту на Донбасі.

РОСІЙСЬКИЙ РЕВІЗІОНІЗМ І ВІЙНА НА ДОНБАСІ

У той час, як Крим був окупований без військової боротьби у 2014 році, конфлікт на Сході України має іншу історію. З весни 2014 року він набув форми війни низької інтенсивності із більш ніж 14 тис. загиблих. Після масштабних боїв під Іловайськом та Дебальцевим у ході війни протягом останніх років щорічно гинуть близько 150 солдатів української армії та а також приблизно вдвічі більше осіб з іншого боку. Це відрізняє конфлікт від інших відомих «заморожених» конфліктів на пострадянських територіях, де не застосовувалась військова сила, та які залишаються політично не вирішеними.

В умовах зростання заворушень та нестабільності в Європі, яку колись можна було вважати одним з найбільш мирних місць ку Європі, питання безпеки повертається в центр уваги. Масштабна криза в Україні спричинила довгострокові наслідки у різних напрямках. Хоч рівень потенційних збитків складно оцінити, можна припустити, що безпеці – очікуваній та фактичній – було завдано шкоди на національному, двосторонньому, регіональному та глобальному рівнях.

Україна втратила контроль над близько 7% своєї території внаслідок анексії Криму Росією та збройного конфлікту, що триває на Сході країни. Економічні втрати оцінюються приблизно в 15% ВВП. Країна зазнала понад 14 000 жертв, тоді як орієнтовна кількість внутрішньо переміщених осіб перевищує 1,5 мільйона. Безпека країни зіштовхнулася з тривалим військовим протистоянням з Росією, потужним ревізійським сусідом, який заперечує суверенітет України, включаючи право проводити незалежну зовнішню політику.

Майже всі двосторонні регіональні відносини, учасниками яких є Росія, зазнали різко-

го зростання дилеми безпеки. Будь-яке використання військової сили дорого вартує, оскільки викликає підозру, посилює негативні очікування та стимулює партнерів до контррівноваги. На двосторонньому рівні російський ревізійнізм породжує безпекові проблеми для всіх її сусідів, включаючи ЄС та Китай. Коли друга за величиною військової сили країна у світі має явний намір кинути виклик світовому порядку, підриваючи територіальну цілісність суверенної країни, марно покладати надії на існуючі двосторонні домовленостей щодо безпеки. Одночасно з потенційними майбутніми наслідками, активна ревізійністська політика Росії в Європі та за її межами породжує нову реальність на місцях. Бачення та сприйняття реальності президентом Путіним активно нав'язується європейському політичному порядку денному. Здатність же формувати порядок денний є важливим важелем влади та зараз використовується для підриву європейської безпеки.

Європейська система безпеки зазнає серйозної шкоди кількома напрямками, які сукупно поглиблюють кризу безпеки більше, ніж будь-які інші фактори з часу Холодної війни. По-перше, відкрито порушуються основні принципи міжнародного права. Анексія Криму порушує Статут ООН, Гельсінський заключний акт, а також Російсько-український договір 1997 р. Як відкритий акт агресії, він суперечить принципу незастосування сили та порушує територіальну цілісність сусідньої держави. Загалом, російська агресія ставить під сумнів і тисне на правовий фундамент сучасного світового порядку.

По-друге, здійснюється підрив ефективності міжнародних норм, режимів та організацій, для ефективної діяльності яких потрібні стабільні правила та принципи, що постійно ата-



куються російською політикою. Недієвість ООН в цій ситуації, а також обмежена ефективність регіональних організацій, насамперед ОБСЄ, є безпосереднім результатом кризи регіональної безпеки. У подальшому ж може бути завдано суттєвої шкоди взаємній довірі між європейськими суб'єктами.

По-третє, ревізіонізм підтримує власну альтернативну програму. Підриваючи загальновідомі принципи та норми європейської політики, Росія висуває власне бачення форми реальної політики. Це передбачає використання сфер впливу, балансу сил та принципу самопомоги. У разі прийняття цього, європейська політика повернулася б до механізмів та інструментів 19 століття, що спричинило б низку проблем. Імперська політика 19 століття, можливо, й надавала Росії додаткової величі, але сьогоднішня регіональна система набагато складніша і не може управлятися за допомогою інструментарію Бісмарка.

Однак ревізіонізм може призводити до стрімких змін і міжнародним акторам доведеться адаптувати свої очікування, постановку цілей, пріоритети та загальнополітичні підходи до нових реалій. Це означає необхідність змістити парадигми політики безпеки. До недавнього часу європейська безпека значною мірою базувалась на неоліберальних та неофункціональних теоретичних підходах. Це означало високий рівень взаємозалежності, довгострокової співпраці та інституціоналізованого партнерства як основи міжнародної безпеки. З неоліберальної точки зору, складна взаємозалежність міжнародних суб'єктів здатна частково подолати міжнародну анархію і тим самим вирішити дилеми безпеки, які вважаються пусковим механізмом міжнародних конфліктів.

Зараз безпосереднє застосування військової сили в поєднанні з різкою ревізіоністською політичною програмою перетворює концептуальні основи безпеки, що суперечить прагненням ЄС, які декларувались під час започаткування Східного партнерства. Замість європейської безпеки, підґрунтям якої є взаємна вигода, спільні норми та взаємозалежність, може з'явитися застаріла система владного балансу, що зробить існуючі інструменти безпеки та механізми неефективними. Лише спільними зусиллями європейських держав можна відновити основні інститути безпеки, а багатосторонні форми відіграватимуть важливу роль у цьому процесі.

УКРАЇНА-НАТО ТА РОЛЬ УГОРЩИНИ

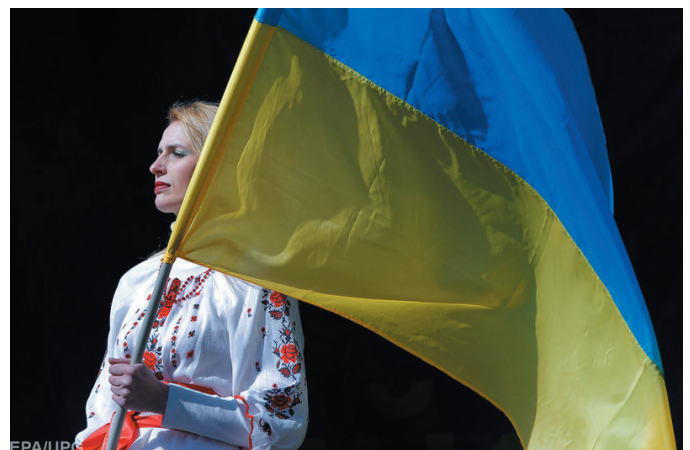
Членство України в НАТО є однією зі стратегічних цілей зовнішньої політики України, що з 2019 року закріплено в Конституції України. Вважається, що НАТО здатна гарантувати безпеку країни, яка стоїть перед зовнішнім викликом російської агресії. Однак вступити до НАТО складніше, ніж це озвучити. Ще в 2008 році Україні та Грузії було відмовлено у можливості виконання Плану дій щодо членства, незважаючи на лобістські зусилля Вашингтона. Тоді Німеччина та Франція вирішили, що з метою європейської безпеки не варто включати Україну до Альянсу, уникаючи гніву Росії, адже Кремль завжди був рішуче налаштований проти членства України в НАТО.

З 2008 року архітектура європейської безпеки кардинально змінилася. Росія зайняла наступальнішу позицію і здійснила війну проти Грузії, в результаті якої на грузинській території було створено дві невизнані республіки. У 2009 році Албанія та Хорватія вступили до НАТО, в той час як ЄС розпочав проект Східного партнерства. Обидві події означали подальші перетворення в рамках європейської безпеки. Підписання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною були зупинені тодішнім українським урядом, що призвело до масових протестів у Києві. Після Революції Гідності Росія ввела свої війська до Криму з метою анексії Криму. Пізніше Москва підтримала сепаратистські сили на Сході України і з того часу Росія здійснює контроль над місцевістю. Російсько-український конфлікт, що триває, не тільки суттєво впливає на європейську безпеку, але й перетворює співпрацю з НАТО у ключовий зовнішньополітичний пріоритет і одночасно проблему для України.

Наразі членство в НАТО є лише віддаленою перспективою для України, особливо під час війни. Східна Європа, колись відносно стабільний регіон, тепер знаходиться в стані війни, а напруга між НАТО та Росією зростає

до рівня, небаченого з кінця Холодної війни. Націоналізм наростає, а демократія відступає, а це найбільш несприятливий фон для вдосконалення інститутів безпеки. За таких обставин обставин президент США Дональд Трамп скептично ставиться до глобальної ролі НАТО і, схоже, не бажає примножувати американські гарантії міжнародної безпеки. Європейським союзникам НАТО варто було б більше непокоїтися з приводу загроз Росії, але не здається, що вони шукають рішення та спроби залучити Україну до захисту НАТО. Тож наразі тісніша співпраця та координація з України з НАТО є набагато реальнішою метою, ніж отримання членства.

Для цього Україні потрібно зібрати якомога більше союзників серед країн-членів НАТО, у процесі чого Угорщина відіграє важливу роль. Хоч Угорщина й традиційно підтримує євроатлантичну інтеграцію України, обставини з прийняттям Україною в 2017 році Закону про освіту похитнули ситуацію. Закон викликав серйозні занепокоєння в Угорщині через 150 тис. етнічних угорців, які проживають в Україні. Ним передбачено, що українська мова є єдиною мовою в шкільній освіті, в тому числі й для національних меншин. В результаті Угорщина ініціювала політику блокування кроків України щодо інтеграції в ЄС та НАТО, зокрема, відмовляючи в міністерській зустрічі Україна-НАТО.



Така реакція Угорщини зустріла чимало відгуків різного характеру. Хоча доцільність положень України про освіту можуть ставитися під сумнів європейськими державами, різка реакція Угорщини також викликала занепокоєння. Увагу звернули на те, що така реакція фактично грала на користь Кремля, хоч угорські чиновники неодноразово підкреслювали, що бажають втручатися в геополітичні питання, а прагнуть захистити угорську етнічну меншину в Україні. Ускладнило ситуацію й надання угорських паспортів пред-

ставникам національної меншини, які проживають на території України.

В результаті виникає політичний глухий кут, коли Угорщина чекає на перегляд закону, а Україна тим часом не досягає максимального прогресу у співпраці з НАТО.

Варто зазначити, що висловлювалися припущення щодо зміни позиції України після виборів у 2019 році, але поки серйозних зрушень не відбулося, обидві держави чимало втрачають і шкодять потенціалу регіональної співпраці.

СФЕРИ СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА УГОРЩИНОЮ (БЕЗПЕКА ТА ВІЙСЬКОВІ АСПЕКТИ)

З 1991 року, після здобуття Україною незалежності, двосторонні відносини між двома державами були активними та прогресивними. Угорщина була однією з перших країн, які визнали незалежність України та відкрили посольство в Києві, а згодом почало розвиватися співробітництво з безпекових та військових питань. У 1990-х рр. двома сторонами було підписано кілька угод та заяв, зокрема транскордонного співробітництва та співпраці між військовими і міністерствами оборони держав. Одна з найперших таких угод була підписана в Будапешті в 1992 році між міністрами оборони Угорщини та України та передбачала офіційні візити й робочі зустрічі між вищими керівниками міністерств оборони обох країн; зустрічі експертів з прикордонних районів; обмін інформацією щодо взаємно узгоджених тем; консультації, конференції та наради. Протягом наступних років було здійснено чимало подібних домовленостей щодо організації військових навчань та інших видів військової освіти, військової топографії, військово-технічного та авіаційного співробітництва. Варто зазначити, що більшість угод у військовій сфері були підписані ще до вступу Угорщини до НАТО в 1999 році.

Після приєднання Угорщини до Європейського Союзу в 2004 році та Шенгенської зони в 2007 році, з'явилася необхідність у підписанні нових документів щодо зміни протоколу прикордонного транзиту. Наприкінці 2016 року в м. Захонь було створено спільний контактний пункт завдяки співпраці Державної прикордонної служби України та поліції Угорщини. Угорські та українські спеціалісти, які там працюють, виконуючи свої обов'язки 24 години на добу, забезпечені усім необхідним технічним обладнан-

ням. Окрім працівників поліції двох країн, в управлінні контактним пунктом також беруть участь Національна податкова та митна комісія. Підрозділ було створено з метою забезпечення швидкого обміну інформацією між двома країнами, покращення виявлення транскордонної злочинності (контрабанда людей та товарів), скорочення процедурних аспектів щодо протидії неправомірній діяльності та посилення інтенсивності виявлення злочинів.

Транскордонне співробітництво між Україною та Угорщиною передбачає не лише двосторонні, а й багатосторонні проекти. Програма транскордонного співробітництва між Україною, Угорщиною, Словаччиною та Румунією на 2014-2020 роки є однією з 16 програм на зовнішніх кордонах Європейського Союзу, що реалізується в рамках Європейського інструменту сусідства (ENI). Шестирічна програма, фінансована Європейським інструментом сусідства та Європейським фондом регіонального розвитку на суму 74 млн. євро.

Події на Майдані 2014 року, анексія Криму та початок збройного конфлікту на Сході України кардинально змінили ситуацію з





політикою безпеки в регіоні. Україна виявилася невідповідною до конфлікту, і була вимушена звернутися по міжнародну допомогу. Кількість загиблих перевищила 14 000 осіб, серед яких кілька етнічних угорців із Закарпатської області, які проходили службу в Збройних Силах України. Важко визначити точну кількість угорських потерпілих, оскільки багато з них повернулися додому пораненими. Слід також зазначити, що багато молодих угорців втекли до Угорщини із Закарпаття, побоюючись зарахування до української армії.

Угорщина забезпечила підтримку Україні на початку конфлікту, а угорський уряд підтримав санкції проти російської економіки, запроваджені Європейським Союзом, хоч їх ефективність і ставилася під сумнів. Окрім офіційних заяв, у 2014 році Будапешт запропонував допомогу щодо розслідування загибелі 298 пасажирів рейсу рейсу МН-17, розстріляного над Донбасом. Один із літаків С-17 Повітряно-десантного полку Угорщини, розміщеного вмісті Папа, був залучений до допомоги після трагедії на прохання уря-

ду Нідерландів. Також представники Heavy Airlift Wing (HAW), міжнародної військово-повітряної організації, що дислокується в м. Папа, 31 липня прибули до Харкова.

Співпраця між Угорщиною та Україною у військовій сфері продовжувалась, незважаючи на погіршення політичних відносин після прийняття Україною закону про освіту у 2017 р. У січні 2020 року управління військової розвідки України та Угорщини домовились про подальшу співпрацю. Після переговорів між начальником управління оборонної розвідки Міністерства оборони України Василем Бурбою та керівником Головного управління військової інформації Угорщини Яношем Берешем – сторони домовилися об'єднати зусилля та розширити співпрацю для зміцнення регіональної колективної безпеки. Згідно з їх заявою, «Співпраця між військовою розвідкою України та Угорщини буде організована в декількох напрямках і в різних форматах партнерства. Зокрема, офіцери військової розвідки двох держав розроблять спільну аналітичну оцінку нових загроз безпеці в регіоні та відповідні контрзаходи».

УГОРСЬКА ПІДТРИМКА УКРАЇНИ ЩОДО ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ

Влада Угорщини уважно стежить за конфліктом на Сході України з початку 2014 року. Причина пильної уваги Угорщини полягає не лише в занепокоєнні долею етнічних угорців, які проживають на заході країни, а й загалом в подіях у сферах економіки та безпеки. Європейський регіон зацікавлений в тому, щоб безпосереднім сусідом мати стабільну та інституційно сильну Україну. Саме тому Угорщина висловила рішучу підтримку міжнародних політичних та економічних кроків, необхідних для підтримки України. Сприяння Угорщини, окрім її підтримки міжнародних санкцій проти Росії, демонструвалося наданням Україні гуманітарної фінансової та медичної допомоги.

Одним із вагомих проектів гуманітарної допомоги Україні, який здійснила Угорщина, була організація літніх таборів біля озера Веленце для дітей, які постраждали від війни на Донбасі. З початку конфлікту в 2014 році уряд Угорщини щорічно виділяє понад 35 мільйонів форинтів (понад 100 тисяч євро) на організацію цих таборів. За останні чотири роки в проекті взяли участь дві тисячі дітей.

Інший гуманітарний проект спрямований на реабілітацію українських солдатів, пора-

нених на передовій. На початку конфлікту Госпіталь збройних сил Угорщини погодився приймати на лікування поранених українських військових. Відповідно до офіційної угоди між двома державами, лікарня забезпечила лікуванням 37 солдатів у період з 2014 до 2018 рік. Після поновлення угоди з 2018 госпіталь щороку приймає до 60 поранених українських військових. Протягом попередніх років угорський уряд у співпраці з деякими угорськими благодійними організаціями доставив в Україну понад 200 тонн допомоги, включаючи медичне обладнання, ліки та товари харчування.

Ще один невеликий, але символічний проект угорського уряду був реалізований завдяки посольству Угорщини в Києві. Проектом було відновлено станцію швидкої допомоги, яка постраждала під час війни у селі Валуйське, що біля Станиці Луганської та лінії розмежування. Станція швидкої медичної допомоги в селі, яка обслуговує також сусідні райони та внутрішніх переселенців, постраждала від обстрілів у 2016 році. Влітку 2019 року МЗС Угорщини вирішило підтримати реконструкцію станції швидкої допомоги, виділивши на це 20 000 євро.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1** Для покращення зв'язків України з Угорщиною варто **опиратися на схожість** у розумінні, пріоритизації та подоланні загроз безпеці. Обидві держави усвідомлюють нові проблеми безпеки, спричинені гібридною війною та трансформацією військових загроз. На цьому полі український досвід може стати цінним, а спільний аналіз та координація зусиль мають бути посилені.
- 2** Загроза Росії не сприймається Угорщиною так, як Україною, проте але для обох країн політика Кремля створює ризики та загрози, хоч і різного рівня. Підтримка Угорщиною суверенітету та територіальної цілісності України на державному та багатосторонньому рівні є надзвичайно важливою. Обидві країни виграють, якщо їм вдасться **координувати російську політику**, особливо у сферах взаємного інтересу.
- 3** Прогрес у співпраці в галузі військових відносин показує, що питання інтеграції України в НАТО вимагає декількох типів підходів, оскільки має враховувати як політичний, так і військовий аспекти. Готовність до співпраці помітна на експертному і технічному рівнях, тому обидві сторони повинні зосередитись на розробці **експертних каналів комунікації та співпраці**.
- 4** Одним з ключових пріоритетів безпеки Угорщини в середньостроковій перспективі буде **тісніша координація в рамках європейських оборонних можливостей**. Хоч Україна не є членом ЄС, Угодою про асоціацію та Східним партнерством визначені потенційні сфери співпраці. Важливими є пошук шляхів, якими Україна може зробити свій внесок у європейську безпеку, та підтримка таких зусиль з боку Угорщини.
- 5** **Спільним стратегічним інтересом** є зміцнення безпеки Східної Європи. Це передбачає підвищення державного потенціалу України (що також позитивно вплине на етнічних угорців у країні), а також мінімізацію ризиків російської агресії.
- 6** Хоч Україна не має реальних шансів на вступ до НАТО найближчим часом, **угорський дипломатичний тиск** може зіграти важливу сигнальну роль. Україні слід враховувати це і шукати можливості для вдосконалення механізмів захисту прав нацменшин. Разом з тим, Угорщині не варто блокувати зусилля України, спрямовані на тіснішу співпрацю з НАТО.
- 7** Отриманий Україною у ході війни на Донбасі досвід може бути використаний для **проведення навчань** угорських партнерів.





Міжнародний центр перспективних досліджень

Телефон: +38 (044) 334-30-57

Електронна пошта: office@icps.com.ua

www.icps.com.ua