



---

# **УКРАЇНА ТА ЇЇ СУСІДИ: АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ ТЕНДЕНЦІЙ**

---

## ВСТУП

Країнам, які знаходяться у складних геополітичних та/або безпекових умовах, важко знаходити друзів. Це повною мірою на власному досвіді могла відчути Україна. На п'ятому році російської агресії Угорщина блокує співробітництво України з НАТО, а Польща – колись головний лобіст Києва в Брюсселі – все частіше вдається до антиукраїнської риторики на всіх рівнях.

Перемога Майдану, приводом для якого стала відмова уряду підписувати Угоду про асоціацію з ЄС, здавалося б відкрила європейську перспективу для країни – можливість на практиці перейняти європейські норми та зробити великий крок до спільних європейських просторів.

Але досягнення цих перспектив майже одразу значно ускладнилося. Окупація Росією Криму та розпалення конфлікту на Сході України стали миттєвими факторами, що запобігли реалізації української європейської

мрії. Довгострокові фактори виникли через глибинну дестабілізацію міжнародної системи, що потягнула за собою кризу всередині ЄС, панування принципів *realpolitik*, консолідацію впливу націоналізму як ідеології та дефіцит демократії – зокрема у Східній Європі та, в цілому, зростання несприятливої для України невизначеності у світовій політиці.

За всім цим продовжували діяти знайомі українцям внутрішні фактори: слабка та неефективна держава, корупція та брак правових і демократичних засад.

Подібна конфігурація визначальним чином вплинула і продовжує впливати на європейські перспективи України. Але не менш важливим, ніж європейський, є рівень відносин України із сусідніми державами. І проблем тут, незважаючи на багато спільної риторики про російську загрозу, вистачає.

# АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ ТЕНДЕНЦІЙ

Криза євроінтеграційного проекту у поєднанні із агресивною ревізійністською політикою Росії погано вплинули на стан справ у Східній Європі. Регіон історично схильний до іредентизму, етнічного націоналізму, конфліктів між сусідами та підозрілого ставлення до великих держав, відчуває на собі вплив суперечливих тенденцій.

З одного боку, це наростання дефіциту демократії. За даними Economist Intelligence Unit, у 2013 році регіон Центральної та Східної Європи набрав 5,53 бали з 10 за Індексом демократії, що дорівнювали загальносвітовому показнику. Але у 2017 році бал регіону – 5,40 – вже був нижчим за загальносвітовий на 0,08<sup>1</sup>. Це – найбільше падіння з усіх регіонів світу. З різних причин – як внутрішніх, так і зовнішніх – якість демократії в регіоні погіршується. Це має наслідком послаблення однієї з ключових нормативних засад регіональної безпеки. Країни регіону схильні менше довіряти одна одній.

З іншого боку, важливою тенденцією є зростання впливу націоналізму та попиту на нього серед населення та політичних еліт. Протягом останніх чотирьох років на виборах в ряді країн регіону перемогли політичні сили із гаслами та програмами, так чи інакше пов'язаними із питаннями національної ідентичності та патріотизму. На тлі різного роду проблем із біженцями наростає ксенофобія. Згадки про давні історичні суперечки створюють спокусу популяризації подібних тем для пошуку найкоротшого шляху до підтримки виборців. Що цікаво – в історії регіону подібні тенденції вже спостерігались, зокрема під час т.зв. «третьої хвилі» націоналізму по завершенні Першої Світової війни. Їхні геополітичні наслідки були катастрофічними.

Ланцюгова реакція побудови національних ідентичностей призводить до взаємної ворожнечі, історичних та мовних суперечок, боротьби за лояльність національних меншин та інших подібних процесів. Знайти в них винного буває дуже важко.

Фрагментація безпекової політики – ще одна важлива та помітна регіональна тенденція. Країни регіону виявилися неготовими до тих стратегічних викликів, що виникли внаслідок російських кроків по перегляду засад міжнародної безпеки. Їхнє сприйняття викликів й можливостей стало різним, інколи – діаметрально різним. Там, де одні бачать загрозу, інші можуть бачити можливості.

Складні процеси відбуваються в регіоні, в якому розташована Україна. Регіон цей є такою ж географічною даністю, як і сусідство з Росією. В ньому треба вчитися виживати та реалізувати власну зовнішню політику. Гасел про дружбу для цього може виявитися замало.

## ПОЛЬЩА

На поверхні останніх суперечок у відносинах між Україною та Польщею лежить історичне питання ставлення до подій Другої Світової війни та трактування участі поляків та українців у взаємних масових етнічних чистках. Поступово конфлікт перетікав із академічної та публіцистичної сфер до сфери політичної, поки на початку поточного року не витіснив на першому рядку порядку денного двосторонніх відносин всі інші питання після прийняття Сенатом Польщі Закону про Інститут національної пам'яті. Верховна Рада України відповіла заявою із засудженнями, а переговори комісії з історичних питань, що відбулись незабаром з метою розв'язати суперечку, не принесли результату.

Розповсюдженою в Україні є думка, що конфлікт навколо трактування історії пов'язаний

<sup>1</sup> The Economist Intelligence Unit's Democracy Index // <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>

із тимчасовими політичними, або навіть особистісними, факторами. Президент Дуда – політик із консервативними цінностями, який прийшов до влади не в останню чергу завдяки патріотичним гаслам. Переможець останніх парламентських виборів, партія Право і Справедливість, – консервативна політична сила, для якої польський націоналізм є однією з ідеологічних основ. Але пов'язувати кризу у двосторонніх відносинах лише із ідеологічними особливостями ПіС або вподобаннями Дуди – означає надто спрощувати ситуацію.

Більш корисно вважати зростання попиту на націоналізм та антиукраїнську риторику в Польщі тенденцією як мінімум середньостроковою. Вона прямо пов'язана із особливостями поточного політичного етапу в регіоні, в тому числі із зміцненням націоналізму як політичної ідеології та кризою нормативних засад євроінтеграції. Складна соціально-економічна ситуація в Україні, відкритий конфлікт на її території також не сприяють проукраїнським настроям в Польщі<sup>2</sup>. І, зрештою, обраний Україною шлях побудови сучасної національної ідентичності, такий схожий на звичний для регіону шлях початку ХХ століття, провокує польських політиків на риторику у відповідь. Скоріше за все, подібні тенденції як мінімум збережуться у середньостроковій перспективі.

Польща – четвертий найбільший торговельний партнер України, держава, яку вважають лобістом України в НАТО та ЄС та «стратегічним партнером» Києва. Продовження конфронтації навколо історичних питань, із урахуванням підвищеної уваги суспільства до них, здатне сильно зашкодити двостороннім відносинам. Мова навряд чи дійде до блокування, як у випадку із Угорщиною, зовнішньополітичних ініціатив України. Але послаблення дипломатичної підтримки Польщі може вплинути на широке коло питань: від формування та реалізації Європейської політики сусідства до збереження режиму антиросійських санкцій. І якщо Польща навряд чи займатиме антиукраїнську позицію в питаннях, що зачіпають її власні інтереси – на-

приклад, у питанні Північного потоку-2 та в цілому енергетичної політики Росії – то в усіх інших випадках безумовної підтримки України Варшавою не варто очікувати.

Розв'язати ситуацію, що склалася, навряд чи допоможе звичне гасло «залишити історію історикам». Історія у Східній Європі стала частиною політики, до того ж частиною динамічною та привабливою. Спекулювати на історичних питаннях стало вигідно, і залишити їх історикам не вдасться. Потрібні прагматизм та поступки: на жаль, позиції України, в силу різних причин, сьогодні в регіоні найслабші.

## УГОРЩИНА

Тригером конфлікту із Угорщиною стало прийняття Верховною Радою України Закону про освіту у вересні 2017 року, мовна стаття якого викликала різку критику з боку Угорщини та згодом призвела до блокування Будапештом ряду ініціатив у відносинах Україна-НАТО. Більш широкий контекст – це політика захисту Угорщиною національних меншин на території України. Мовні аспекти побудови національної ідентичності в Україні зачіпають інтереси різних іншомовних груп, і Угорщина зайняла найбільш енергійну позицію з цього питання.

Як і у випадку з Польщею, справа не лише у консервативній ідеології із сильним національним елементом правлячої партії Фідес або президента Орбана. Угорщина користується моментом – моментом слабкості України, зростанням попиту на націоналізм в регіональному масштабі, а також можливістю грати із російським чинником. Поеднання цих факторів залишиться в регіональній політиці ще мінімум кілька років, а отже й поточна угорська політика має всі шанси тривати надалі.

<sup>2</sup> Poles' Attitude to Ukrainians Worst in Last Decade – Poll // UNIAN, March, 13, 2018 // <https://www.unian.info/society/10040087-poles-attitude-to-ukrainians-worst-in-last-decade-poll.html>

Угорщина є десятим найбільшим торговельним партнером України і одним з найбільших імпортерів української електроенергії. В неї менше можливостей тиснути на Україну в економічних питаннях або трудовій міграції, в той час як енергетика, транскордонне співробітництво залишаються чутливими сферами двосторонніх відносин. Але найбільше переваг – і Угорщина готова їх використовувати – надає їй членство в НАТО та ЄС, а отже й участь у прийнятті рішень в цих організаціях. Україні вже було продемонстровано, наскільки рішуче Будапешт готовий тиснути на кнопку блокування стосовно важливих для України питань.

Закріпивши на законодавчому рівні свої прагнення вступити до НАТО та ЄС, ми не можемо нехтувати позицією Угорщини. Рано чи пізно доведеться дати собі відповідь на складне питання про те, що важливіше для національних інтересів – поглиблення відносин з НАТО та ЄС чи побудова національної ідентичності у початковій редакції. З іншого боку, своїм тиском і високими ставками Угорщина продемонструвала, що і для неї питання захисту національних меншин є вкрай важливим. Поступки на цьому напрямі Україні варто обмінювати на щось суттєве. Приміром, не просто на розблокування діалогу із НАТО, але й на активну підтримку з боку Будапешту.

## РУМУНІЯ

Ейфорія після перемоги Майдану сильно вплинула на сприйняття відносин із Румунією, країною, яка довгий час була одним із регіональних суперників України, і відносини з якою історично складалися непросто. Російська загроза – а окупація Криму серйозно змінила співвідношення сил в басейні Чорного моря, ключовому для Румунії регіоні – багато в чому зблизила позиції України та Румунії, відсунувши традиційні предмети

суперечок на другий план. Румунія зайняла проукраїнську позицію у питаннях введення антиросійських санкцій, зміцнення можливостей стримування Росії в регіоні Чорного моря, активізації співпраці між Україною та НАТО, а також ратифікації та реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Однак потенціал такого співробітництва не було повною мірою реалізовано з різних причин, і суперечливі питання знов з'явилися на порядку денному.

Одне з них стосується, як і у випадку з Угорщиною, захисту мови національної румунської меншини.

При цьому позиція румунського уряду значно м'якша за позицію уряду угорського. Румунія не вдається до гучних заяв або блокувань рішень міжнародних організацій. Значення питань співробітництва з Україною в галузі безпеки, зокрема регіональної, переважає будь-які інші пункти порядку денного двосторонніх відносин. Це може бути опорним елементом побудови стратегії двосторонніх відносин.

Потенційним джерелом проблем може стати й давній виклик безпеці обох країн – Придністровський конфлікт на території Молдови. Як Румунія, так і Україна зацікавлені у його розв'язанні на умовах, що не є російськими. Але погляди на майбутнє Молдови в двох столицях відрізняються.

Румунія грає важливу роль в регіональній системі енергетичної безпеки як країна, яка має великі запаси природного газу та нафти, а також значний транзитний потенціал, який в перспективі може зрости ще. Енергетика, як і безпека, може стати сферою стратегічного співробітництва між Румунією та Україною.

## БІЛОРУСЬ

Непростим та непередбачуваним залишається сусідство України з Білоруссю – держа-

## ТУРЕЧЧИНА

вою-союзником Росії. Як і Росія, Білорусь є важливим торговельним партнером України (шостим за обсягами), але ця торговельна взаємозалежність не перетворюється на гарантію безпеки та взаємної довіри.

Схоже на те, що чіткої політики стосовно Білорусі в Україні немає. Є епізодичні загострення у відносинах, як, наприклад, ті, що сталися після затримання у жовтні 2017 року українського журналіста в Мінську.

Є прояви глибини російсько-білоруського партнерства, що може загрожувати національній безпеці України, як, наприклад, масштабні військові навчання Захід-2017, що відбулися у вересні 2017 року. Зрештою, є високий ступінь інтеграції Білорусі та Росії, спільна їхня участь у цілому ряді міжнародних організацій та інтеграційних утворень, а також значна економічна залежність першої від останньої. Чи означає все це безумовне знаходження Білорусі у зовнішньополітичному фарватері Москви?

В умовах, що склалися сьогодні в регіоні – загострення конфліктів, руйнування інститутів безпеки – краще виходити із найгіршого сценарію і позитивно відповідати на питання, сформульоване вище.

Білоруська риторика позиціонує країну як посередника, але надто велика залежність від Росії змушує сприймати Мінськ не як незаангажовану платформу для діалогу, але як союзника Москви.

Голосування Білорусі в міжнародних організаціях, зокрема ГА ООН, є, можливо, найбільш простим, але надійним індикатором справжньої позиції Мінська.

В цих умовах перед Україною стоїть складне завдання: не знехтувати і не втратити ті можливості, які все ж таки залишаються у відносинах з Білоруссю.

Для цього варто позбутися месіанських підходів й зосередитися на прагматичних питаннях: торгівля, особливо в умовах санкційних режимів; транскордонне співробітництво; пошук спільних проектів в рамках поглиблення відносин із ЄС.

Сусідство із Туреччиною також не обіцяє безхмарних перспектив та простих рішень. Єдине, що можна вважати аксіомою у двосторонніх відносинах, це невизнання анексії Криму Туреччиною. Все інше – відкриті питання.

Друга найбільша армія НАТО та другий найбільший торговельний партнер України, Туреччина останніми роками демонструє активну та прагматичну зовнішню політику. Саме до такої поведінки сусідів Україна, як правило, буває неготовою.

Прагматизм Туреччини витікає із характеру викликів, що перед нею стоять, та обмеженості ресурсів, які є в її розпорядженні. Додаткові ризики виникають як в Чорноморському регіоні, так і на Півдні, у зв'язку із війною в Сирії. На цьому тлі відбувається консолідація влади та піднесення ідеології неоосманізму. Це робить Туреччину ще більш складним сусідом для України.

Прагматизм Туреччини насамперед визначає траєкторію її відносин з Росією. Москва – активний гравець в регіоні Чорного моря, постачальник зброї та природного газу, а також один із стейкхолдерів в Сирії. Ці фактори перетворюють Росію на вкрай важливого для Туреччини партнера. Як далеко може зайти і яких форм набуватиме співпраця двох найсильніших Чорноморських держав – питання відкрите, а головне – Україна навряд чи має значні можливості на нього вплинути.

Власний погляд Туреччина має і на долю Криму. Не визнаючи та засуджуючи анексію Криму Росією, основну ставку Анкара передбачувано робить на підтримку кримськотатарського народу. Кримський фактор довго залишатиметься на порядку денному й, можливо, вирішальним чином впливатиме на політику Туреччини щодо України; і власне бачення майбутнього Криму нам треба формулювати із врахуванням цієї обставини. Туреччина може надавати добрі послуги або навіть виступати посередником, але залишатиметься прагматичним сильним сусідом

України, на альтруїзм якого навряд чи варто розраховувати.

Зробивши ставку на енергетику та/або економіку, ми теж повинні пам'ятати, що збільшення транзитної ролі Туреччини може відбуватися за український рахунок, до того ж підсилюючи енергетичні позиції Росії та вплив Москви на Анкару. Україна завжди була найслабшою ланкою в Чорноморському трикутнику Росі-Туреччина-Україна; сьогодні ж її позиції стали ще слабшими.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Найбільш простий шлях пояснити непрості відносини із сусідами лежить через пошук впливу Росії. Він же й найбільш хибний шлях. Спекуляції стосовно «кремлівської руки» приховують справжні причини та джерела проблем. Вони лежать у особливостях регіональної політики, рішеннях самої України та характері історичного моменту. Російський ревізіонізм пришвидшив деякі деструктивні процеси та надав їм особливо загрозливого характеру.

В складних умовах, що склалися, Україні не варто покладатися на те, що проблеми із сусідами розв'яжуться самі собою за результатами чергових виборів. Доцільніше виходити

із того, що проблеми ці мають більш глибокий характер.

Частина регіональних тенденцій, які призводять до загострення відносин між сусідами, - приміром дефіцит демократії, - знаходиться поза контролем України. До подібних процесів потрібно пристосовуватись, розробляючи та реалізуючи більш прагматичну і менш нормативну політику.

Інші тенденції – приміром, поширення регіоном націоналізму – частково залежать від кроків України. Зниження емоційного напруження навколо дискусій стосовно ідентичності; пошук альтернативних елементів побудови такої ідентичності із тим, щоб вона мала не етнічний, але громадянський характер; зменшення риторики, що зачіпає почуття сусідніх народів – подібні кроки можуть допомогти перенести політичні дискусії із площини етнічних інтерпретацій, де позиції України не настільки сильні, у більш конструктивне русло.

Більше уваги варто приділити конструктивним ініціативам у сфері регіональної безпеки й, в цілому, створенню позитивного порядку денного у відносинах із сусідами. Основою такої роботи мають стати не фантастичні проекти минулих століть, реалізація яких а priori неможлива; а прагматичне бачення Україною власної ролі у регіоні Східної Європи.

Проблеми у відносинах з сусідами – насамперед проблеми України, а не сусідів. Саме Україна сьогодні знаходиться у найбільш вразливій позиції. В якій погрози та очікування – не найкращі рішення.