

УДК 327(439)

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2020.32.13>

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УГОРЩИНИ

**Олександра Давимука**

*Національний інститут стратегічних досліджень*

*вул. Пирогова, 7А, 01030, м. Київ, Україна*

У статті аналізуються актуальні питання реалізації зовнішньої політики Угорщини на сучасному етапі, зокрема у контексті відносин із державами-сусідами та сучасних тенденцій регіонального безпекового середовища.

Визначено, що зовнішня політика Угорщини в регіоні Карпатського басейну нерозривно пов'язана з питанням захисту угорської національної меншини, яка компактно проживає на територіях сусідніх держав, зокрема в Україні. Відлуння «Тріанону» сприяє проведенню системної політики Будапешта щодо угорської нацменшини за кордоном, спрямованої на збереження стійких культурних, економічних, гуманітарних та інших зв'язків з угорською нацією. При цьому питання захисту нацменшин виступає для офіційного Будапешта інструментом підтримки образу «Великої Угорщини» та своєчасної мобілізації електорату перед парламентськими виборами у країні.

Доведено, що сучасне позиціонування Угорщини на європейському континенті у дусі «неліберальної демократії» відрізняється у ціннісному вимірі від політики держав Західної Європи, що провокує різні погляди на подальші напрями розвитку європейських структур серед країн-членів ЄС. Попри існуючі протиріччя Угорщина демонструє незмінність курсу на забезпечення своєї політичної стабільності та безпеки в рамках членства у НАТО і ЄС.

Виявлено, що Будапешт реалізує східний вектор своєї зовнішньої політики, зокрема щодо співпраці з РФ, у вимірі забезпечення національних інтересів, де ситуативні союзи з Москвою виступають інструментом досягнення прагматичних цілей держави. Підкреслено актуальність безпекових ризиків для Угорщини, України та регіонального безпекового середовища загалом у контексті використання різних важелів впливу РФ на Будапешт.

Для української сторони запропоновано збереження більш конструктивного рівня політичного діалогу з Угорщиною за допомогою поступової деполітизації чутливих питань, проведення інформаційної кампанії для представників національних меншин, розвитку співпраці між аналітичними установами та громадськими організаціями щодо актуальних проблем і перспектив двостороннього співробітництва.

*Ключові слова:* Угорщина, Україна, зовнішня політика, угорська національна меншина, ЄС, НАТО, РФ.

**Постановка проблеми.** Угорська Республіка відіграє одну із ключових ролей у процесі забезпечення безпеки в регіоні Центральної та Східної Європи. З огляду на членство Угорщини в НАТО, Європейському Союзі, Вишеградській четвірці та інших об'єднаннях держав на європейському континенті доцільним є вивчення актуальних аспектів зовнішньополітичного курсу Будапешта в регіональному безпековому середовищі. Для України урахування особливостей зовнішньої політики Угорщини на сучасному етапі має виключне значення в контексті подальшого розвитку двосторонніх добросусідських відносин і врегулювання особливо чутливих питань, які впливають на перебіг політичного діалогу між державами.

**Аналіз останніх публікацій.** Питанню сучасної зовнішньої політики Угорщини в регіональному безпековому вимірі присвячені дослідження зарубіжних авторів А. Етл [1],

Л. Ройер [2], І. Тарроші, З. Ворош [3], П. Креко [4] та інших. Тематика зовнішньої політики Угорщини, зокрема у розрізі вивчення проблемних питань українсько-угорських відносин, є предметом досліджень низки вітчизняних науковців, серед яких доцільно виділити роботи С. Віднянського [5], М. Держалюка [6], Д. Ткача [7], І. Тодорова [8]. Залишається перспективною тематика подальшого комплексного дослідження актуальних зовнішньополітичних аспектів діяльності Угорщини в контексті сучасних загроз регіональній безпеці.

**Метою статті** є аналіз актуальних питань реалізації зовнішньої політики Угорщини на сучасному етапі, зокрема у контексті відносин із державами-сусідами та сучасних тенденцій регіонального безпекового середовища.

**Виклад основного матеріалу.** При дослідженні сучасної зовнішньої політики Угорщини, зокрема в регіоні Центральної та Східної Європи, необхідно враховувати історичний контекст. Відлуння Тріанону (так званий «тріанонський синдром») досі чітко простежується у зовнішньополітичній діяльності угорського уряду щодо сусідніх держав, де особливе місце для Будапешта займають території компактного проживання угорської нацменшини (Закарпатська область в Україні; Секейський край у Румунії; Дунайський регіон у Словаччині; північна частина Воєводини у Сербії). У Конституції Угорщини 2011 року [9] акцентується увага на відповідальності держави за долю угорців, які живуть за її межами, на підтримці зусиль, спрямованих на збереження угорської культури та ідентичності.

Системна політика Угорщини у цьому контексті спрямована на здійснення практичних кроків для збереження стійких культурних, економічних, гуманітарних та інших зв'язків зі своєю нацменшиною за кордоном; підтримки ідей формування автономії угорців у відповідних регіонах. У такому контексті йдеться якщо не про територіальне, то принаймні про політичне й економічне відновлення «Великої Угорщини» у межах до Тріанонського мирного договору 1920 року, який на офіційному рівні визнаний найбільшою трагедією сучасної угорської нації [5, с. 20] через втрату 2/3 своїх територій і значної частини етнічного населення.

Реалізація зовнішньої політики щодо сусідніх держав Карпатського басейну для Угорщини нерозривно пов'язана з питанням розвитку територій компактного проживання угорської нацменшини у цих регіонах. При цьому важливим є те, що в питаннях автономії нарешті склався цілковитий консенсус між усіма парламентськими партіями Угорщини і в угорському суспільстві також [6, с. 50]. Офіційний Будапешт реалізує політику щодо захисту угорської нацменшини в сусідніх країнах у різних формах: культурній, гуманітарній, економічній, політичній площинах, а також у контексті військового та патріотичного виховання угорської молоді.

У контексті підтримки ідей територіально-культурних автономій угорців за кордоном у лютому 2020 року парламент Угорщини ухвалив резолюцію на підтримку документу «Європейська громадянська ініціатива щодо рівності регіонів і стійкості регіональних культур» (Minority SafePack Initiative) [10], який був розроблений за сприяння угорської нацменшини Секейського краю у Румунії з метою посилити захист національних меншин у Євросоюзі. Вкінці квітня 2020 року Палатою депутатів румунського парламенту за так званою «мовчазною процедурою» фактично був ухвалений проект про автономію Секейського краю [11]. Хоча Сенат Румунії відхилив відповідний законодавчий акт, ця подія створює прецедент для подальших спроб представників угорської національної меншини ініціювати діалоги про автономію в межах сусідніх з Угорщиною країн.

Розглядаючи більш детально сучасну зовнішню політику Будапешта щодо підтримки угорської національної меншини в Україні (зокрема на Закарпатті, де проживає близько 150 тисяч етнічних угорців), варто виокремити такі ключові напрями:

– збільшення державного фінансування освіти та культури угорської нацменшини [12] (пріоритетними сферами фінансування на поточний рік є дитячі садки, студентські поїздки, гранти для вищих навчальних закладів, соціальна підтримка угорських сімей, підтримка фермерства);

– збільшення фінансової та гуманітарної підтримки медичних закладів Закарпаття через поширення COVID-19 [13];

– спрощення процедури отримання громадянства для етнічних угорців з України [14];

– підтримка громадських, політичних, культурних організацій та об'єднань, представлених етнічними угорцями [15];

– підтримка ідеї формування угорської територіально-культурної автономії на Закарпатті (утворення об'єднаних громад) [16];

– фінансова підтримка угорських ЗМІ на Закарпатті тощо.

Після зміни конфігурації політичних сил в Україні Будапешт почав виявляти ознаки готовності перевести політичний діалог з Києвом у більш конструктивне русло. Нині стан двосторонніх угорсько-українських відносин не демонструє тенденції до суттєвих змін у вирішенні чутливих для обох сторін питань, пов'язаних із правами угорської нацменшини (насамперед реалізацією закону про державну мову [17]).

Відносини між державами останнім часом є хрестоматійним прикладом кризи, у якій жодна зі сторін не вважає поступки прийнятними, у той час як обидві переоцінюють власні можливості й недооцінюють пов'язані із конфліктом ризики й втрати [8, с. 117]. Одним із негативних аспектів такого стану відносин для Києва залишається затягування проведення саміту на вищому рівні за участю Президента України та Прем'єр-Міністра Угорщини; блокування Угорщиною засідань Комісії Україна-НАТО тощо.

Використання офіційним Будапештом чутливої риторики щодо нацменшин насамперед стосується політичного, а не ідеологічного контексту, виступаючи важелем тиску як на Україну, так і на інші країни Карпатського басейну з метою збереження та своєчасної мобілізації електорату за кордоном. Нині це питання особливо актуалізується у контексті підготовки угорської партії «Фідес» до парламентських виборів у країні, запланованих на весну 2022 року.

Питання постійної мобілізації електорату особливо важливе з огляду на негативні економічні наслідки від поширення пандемії COVID-19, з якими Угорщина може зіткнутися найближчими роками (Міністерство фінансів держави вже передбачає у зв'язку з цим скорочення ВВП на 3% у 2020 році [18]). З огляду на загрозу втрати рейтингу через економічну кризу провідною політичною силою можуть бути застосовані всі доступні важелі впливу для утримання потенційних голосів, у тому числі й відповідна апеляція до угорської національної меншини за кордоном.

#### ***Особливості зовнішньої політики Угорщини на європейському континенті***

Ідея відновлення «Великої Угорщини» в контексті регіональної політики Будапешта на європейському континенті інтегрується в концепцію так званої «Центральної Європи», яка світоглядно відрізняється від країн західноєвропейського простору. Цей регіон, окрім Угорщини, включає в себе Польщу, Чехію, Словаччину, Хорватію, Словенію та Сербію, тобто країни зі спільною історичною та культурною спадщиною й цінностями (християнські корені, етнічна однорідність, пріоритетність національного суверенітету). Нині Будапешт бачить перспективи в альтернативному напрямі розвитку Євросоюзу, який базується на сильних національних державах Центральної Європи, слабшій європейській інтеграції та культурних однорідних суспільствах (на протривагу

мультикультуралізму, бюрократизації європейських структур і формуванню спільної європейської ідентичності).

Розходження у ціннісному вимірі між країнами Західної Європи та Угорщини особливо актуалізуються у контексті запровадження Будапештом безстрокової надзвичайної ситуації із виключними повноваженнями уряду на період поширення COVID-19 [19]. Відповідне рішення угорського уряду створило додаткову напругу у відносинах із державами-членами ЄС і відобразилося на вже існуючій кризі системи ліберальних демократичних цінностей країн європейського простору. Це створює додаткові можливості для розхитування ситуації Росією та дискредитації образу єдності західного ліберального світу, де нині Угорщина виступає одним із подразників з огляду на її політику в дусі «неліберальної демократії» та небезпеку порушення принципів верховенства права, наступу на основні права і свободи громадян. Разом з тим ціннісний аспект у такому вимірі не заважає цілком практичному інтересу угорського уряду використовувати євроскептичну популістську риторику для збереження своєї влади і популярності в очах електорату.

Аналізуючи політику Угорщини в рамках членства у НАТО, варто зазначити про відсутність альтернативних ідей забезпечення безпеки для офіційного Будапешта. Стратегія національної безпеки країни, ухвалена в лютому 2020 року [20], демонструє оцінку загроз регіональному безпековому середовищу крізь призму Північноатлантичного альянсу. Документ акцентує увагу на південному та східному (насамперед із РФ) напрямках загрози для НАТО; а також на ризиках ескалації конфліктів у регіоні Західних Балкан, які мають ключове значення для безпеки Угорщини.

У контексті відповідних викликів безпеці політика Будапешту спрямована на збільшення чисельності збройних сил Угорщини на 20% до 2026 року, вдосконалення системи військового управління та реформування системи оборонного планування. Окрім закріплення приналежності до євроатлантичної системи безпеки на рівні стратегічних документів, в угорському суспільстві існує стійке усвідомлення того, що стабільна політика безпеки і оборони Угорщини насамперед базується на членстві держави в НАТО і ЄС [1, с. 8].

#### ***Відносини Угорщини з РФ та їх вплив на політику щодо України***

Увага до свого геостратегічного положення в Центральній Європі (між сходом і заходом) визначає готовність Будапешта формувати ситуативні політичні та економічні союзи як із країнами-членами ЄС, так і з державами у східному напрямі, що спостерігається із 2010 року (вісь Росія-Угорщина-Сербія-Туреччина; зближення Угорщини з країнами «Тюркської ради», зокрема Туреччиною; економічна співпраця з Китаєм). Особливе місце в політиці Угорщини щодо «руху на Схід» з низки причин відведене саме Росії. Попри загальний вектор підтримки на міжнародній арені територіальної цілісності та незалежності України, а також визнання російської загрози для регіонального безпекового середовища Угорщина підтримує ситуативні союзи з РФ у контексті залежності Будапешта від фінансових та енергетичних важелів впливу Москви.

Варто зазначити, що двосторонні відносини з Москвою розглядаються Будапештом скоріше крізь призму прагматизму, ніж побоювання за безпеку і суверенітет [4, с. 366]. Маневрування угорської сторони також продиктоване неузгодженістю інших країн-членів ЄС у питаннях вироблення і дотримання спільного підходу до Росії. Якщо країни Балтії та Польща виступають за більш жорстку реакцію, то Словаччина, Чехія, Болгарія, Італія у певній мірі демонструють лояльність в питаннях збереження економічних і торгівельних відносин із Москвою.

«Тінь» колишньої соціалістичної епохи і енергетична залежність разом зі ставленням діючих урядів до Росії завжди викликали суперечки серед політичних суб'єктів

і неодноразово впливали на політичний порядок денний Угорщини [3, с. 119]. Будапешт продовжує знаходитися в певній фінансовій залежності від РФ (Росія забезпечує потреби Угорщини в нафті та природному газі; планує на кінець 2020 – початок 2021 років запустити другу нитку «Турецького потоку», який буде йти до Угорщини і Сербії; з 2018 року фінансує будівництво п'ятого і шостого блоків АЕС «Пакш» на території Угорщини). Така позиція створює можливість подальшої активізації кампанії за скасування антиросійських санкцій серед країн європейського континенту.

Нещодавнє завершення перенесення штаб-квартири російського Міжнародного інвестиційного банку до Будапешта створює ризики використання установи російськими спецслужбами для проведення розвідувальних операцій серед країн європейського континенту (банк отримав дипломатичний імунітет від будь-якого контролю з боку поліції або фінансових регуляторів; близько 40% активів банку контролюється Москвою [21]).

Інше питання, яке заслуговує на увагу, полягає у використанні Росією українсько-угорських протиріч щодо питань угорської нацменшини на Закарпатті для проведення широкої інформаційної кампанії та спекуляцій у ЗМІ проти України. У цьому контексті залишається актуальною проблема використання російською стороною представників угорських праворадикальних угруповань для організації провокацій із розпалювання між-етнічної ворожнечі. Крім того, нинішнє блокування Угорщиною переговорів НАТО з Україною нехай і опосередковано, однак все ж відповідає російським інтересам [2, с. 11].

**Висновки і рекомендації.** Аналіз актуальних питань реалізації зовнішньої політики Угорщини на сучасному етапі свідчить про таке:

– Для Угорщини розбудова зовнішньої політики у регіоні Карпатського басейну нерозривно пов'язана з питанням захисту угорської національної меншини, яка компактно проживає на територіях сусідніх держав. Системна політика щодо захисту прав національних меншин для Будапешта є інструментом об'єднання угорської нації з метою підтримки образу «Великої Угорщини» та своєчасної мобілізації електорату перед парламентськими виборами у країні.

– Політика Угорщини в рамках НАТО і ЄС попри існуючі протиріччя з державами Західної Європи демонструє незмінність курсу угорської сторони на забезпечення своєї політичної стабільності та безпеки в європейських і євроатлантичних структурах.

– Будапешт реалізує зовнішню політику щодо РФ у вимірі забезпечення національних інтересів, де ситуативні союзи з Москвою є інструментом досягнення прагматичних цілей держави. Однак залишаються актуальними ризики використання різних важелів впливу РФ на Будапешт з метою подальшого здійснення гібридних атак на країни Заходу, підриву консенсусу європейських та євроатлантичних структур, дискредитації образу України в контексті чутливих питань угорсько-українських відносин.

З огляду на активізацію зовнішньої політики Угорщини у східноєвропейському напрямі для України є актуальним питання збереження більш конструктивного рівня політичного діалогу з офіційним Будапештом. Для того, щоб інтерес Угорщини до України перетворити на добросусідські відносини, потрібна продумана, ґрунтовно розроблена програма подальшого розвитку українсько-угорських стосунків [6, с. 22]. У такому вимірі доцільною може бути поступова деполітизація чутливих питань історико-культурного характеру. При подальших переговорах на вищому рівні сторони мають акцентувати увагу на відмежуванні чутливих питань від безпекового та інших аспектів, на які в обох держав є взаємний запит (регіональна безпека, екологія, енергетика, гуманітарна і транскордонна співпраця тощо).



З українського боку може бути доречним узгодити на урядовому рівні програму цілеспрямованої інформаційної кампанії для представників національних меншин (зокрема угорської) щодо тлумачення Закону України «Про освіту», роз'яснення його переваг у контексті створення додаткових можливостей для подальшої самореалізації в Україні.

Актуальним для обох держав також є питання розвитку співпраці між державними аналітичними установами, недержавними «мозковими центрами», громадськими організаціями для проведення на експертному рівні публічних обговорень щодо актуальних проблем і перспектив двостороннього співробітництва, зокрема в питаннях стабілізації регіонального безпекового середовища і протидії гібридній війні Росії у Європі.

### Список використаної літератури

1. Etl A. The perception of security in Hungary. *Institute for Strategic and Defense Studies*. 2020. P. 1–12.
2. Royer L. The Implications of the Hungarian Nation Policy in Central Europe Since 1989: Between Tension and Integration. *School of Slavonic and Eastern European Studies*. 2019. Vol. 32 (2). P. 2–15.
3. Tarrosy I., Vörös Z. Hungary's Pragmatic Foreign Policy in a Post-American World. *Politics in Central Europe*. 2020. Vol. 16(1). P. 113–134.
4. Креко Р. 2019. Russia in Hungarian public opinion. *Hungarian Social Report*. 2019. P. 358–371.
5. Віднянський С. Українсько-угорські відносини: проблемні питання і роль історичної науки. *Стратегічні пріоритети. Серія: «Політика»*. 2017. № 4(45). С. 16–25.
6. Держалюк М. Активізація діяльності Угорщини у регіоні та Україна. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 1. С. 48–56.
7. Ткач Д. Українсько-угорські відносини: нові виклики і загрози. *Зовнішні справи*. 2018. № 1. С. 19–22.
8. Тодоров І. Трианонський договір: сучасні рефлексії. *Історичні і політологічні дослідження*. 2019. № 1(64). С. 114–122.
9. Hungary's Constitution of 2011. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2011.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf).
10. The signatures for the Minority SafePack Initiative have been registered online at the European Commission. URL: <https://www.fuen.org/en/article/The-signatures-for-the-Minority-SafePack-Initiative-have-been-registered-online-at-the-European-Commission>.
11. Румунія почала створення суперечливої угорської автономії. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/29/7249823/>.
12. Угорщина подвоїла бюджет програми допомоги угорцям Закарпаття. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/192268-Uhorshchyna-podvoila-biudzheth-prohramy-dopomohy-uhortsiam-Zakarpattia>.
13. Угорщина надала Закарпаттю медичну гумдопомогу. URL: <https://hromadske.ua/posts/ugorshina-nadala-zakarpattyu-medichnu-gumdomogu>.
14. Офіційно: майже 1 мільйон осіб вже отримали угорське громадянство за спрощеною процедурою. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/208296>.
15. Фантомні болі Угорщини: чому 100-річна угода досі визначає політику нашого сусіда. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/06/4/7110720/>.
16. Закарпаття: яким є втручання з боку Угорщини та Росії. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30616852.html>.
17. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-19. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2019. № 21. Ст. 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>.

18. New GDP Predictions for Pandemic-Hit Hungary. URL: <https://hungarytoday.hu/new-gdp-predictions-for-pandemic-hit-hungary/>.
19. Уряд Орбана отримав розширені повноваження на час надзвичайної ситуації в Угорщині. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/30/7108156/>.
20. Hungary's new National Security Strategy has been drawn up. URL: <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-defence/news/hungary-s-new-national-security-strategy-has-been-drawn-up>.
21. Троянський кінь Путіна. Навіщо Москва перенесла Міжнародний інвестиційний банк до Будапешта. URL: <https://ua.112.ua/mnenie/troianskyi-kin-putina-navishcho-moskva-perenesla-mizhnarodnyi-investytsiinyi-bank-u-budapesht-482246.html>.

## CURRENT ISSUES OF FOREIGN POLICY IMPLEMENTATION OF HUNGARY

**Oleksandra Davymuka**

*National Institute for Strategic Studies*

*Pyrohova str., 7A, 01030, Kyiv, Ukraine*

The article analyzes the current issues of foreign policy implementation of Hungary at the present stage, in particular in the context of relations with neighboring countries and current trends in the regional security environment.

It is determined that Hungary's foreign policy in region of the Carpathians is inextricably linked to the protection of the Hungarian national minority, which lives compactly in the territories of neighboring states, in particular in Ukraine. The echo of "Trianon" contributes to Budapest's systemic policy towards the Hungarian minority abroad, aimed at maintaining stable cultural, economic, humanitarian and other ties with the Hungarian nation. At the same time, the issue of protection of national minorities serves as an instrument for official Budapest to support the image of "Greater Hungary" and timely mobilize the electorate before the parliamentary elections in the country.

It is proved that Hungary's current position on the European continent in the spirit of "illiberal democracy" differs in terms of values from the policy of Western Europe, which provokes different views on the further development of European structures among EU member states. Nevertheless, despite the existing contradictions, Hungary demonstrates a constant course to ensure its political stability and security in the framework of NATO and EU membership.

It is found that Budapest is implementing the eastern vector of its foreign policy, in particular with regard to cooperation with Russia, in the dimension of ensuring national interests, where situational alliances with Moscow are an instrument for achieving the pragmatic goals of the state. At the same time, the urgency of security risks for Hungary, Ukraine and the regional security environment in general in the context of the use of various levers of Russian influence in Budapest is emphasized.

For the Ukrainian side, it is proposed to maintain a more constructive level of political dialogue with Hungary through the gradual depoliticization of sensitive issues, information campaign for national minorities, development of cooperation between think tanks and NGOs on current issues and prospects for bilateral cooperation.

*Key words:* Hungary, Ukraine, foreign policy, Hungarian national minority, EU, NATO, Russia.