







Центр «Нова Європа»
Київ

Policy Brief

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

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

Центр «Нова Європа», 2017

B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

НОВА ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА УКРАЇНИ

ЩО ПОКАЗАВ «СТРЕС-ТЕСТ» ОСВІТНІМ ЗАКОНОМ?

Дарія Гайдай

ВСТУП

Після голосування за довгоочікувану реформу освіти Київ постав перед дипломатичною кризою на європейському напрямку. Реформа, що має наблизити українську школу до європейських стандартів, обернулася загостренням відносин із низкою західних сусідів, співпрацю з якими ще нещодавно презентували як успіх української дипломатії. Одним із нововведень українського закону «Про освіту» стала зміна підходу до викладання державної мови у школах національних меншин. У МЗС знали про негативне ставлення окремих держав до запропонованих змін, однак, схоже, не були готові до тієї гострої дипломатичної реакції, яку спровокували мовні положення.

Для гарантування власної безпеки Україні життєво необхідна розумна та проактивна дипломатія, невід'ємною частиною якої є створення міцних регіональних альянсів. Непідготовлене комунікаційно та інституційно рішення не лише поставило під серйозний удар двосторонню співпрацю, а й призвело до появи всередині ЄС першого відвертого опонента України – Угорщини. Ця криза засвідчила відсутність в Україні стратегічного бачення розвитку відносин із сусідами, зокрема вирішення таких чутливих питань, як становище та права меншин, а також слабкість комунікації та координації Уряду та Верховної Ради.

У записці буде проаналізовано реакцію сусідів України на прийнятий закон, можливості для порозуміння та вплив конфлікту на

Дослідження підготовлено за підтримки Чорноморського фонду регіонального співробітництва Німецького фонду Маршала (BST). Зміст дослідження є винятково відповідальністю Центру «Нова Європа» та не обов'язково відображає погляди Чорноморського фонду регіонального співробітництва. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

діалог Києва з Брюсселем. Ключові висновки із аналізу «стрес-тесту» освітнім законом стали основою для вироблення рекомендацій для якісного оновлення відносин України з її сусідами-членами Євросоюзу.

КОРОТКО ПРО ПРЕДМЕТ СПОРУ

- ★ *Реформа передбачає збільшення обсягу використання української мови в освітніх закладах, і зберігає можливості для вивчення та викладання мовами національних меншин. Статтю 7 («Про мову освіти») довго обговорювали, зокрема з сусідами України та представниками національних меншин, однак більш компромісний варіант був відхилений вже у стінах парламенту. Прийнята редакція Закону «Про освіту», що запускає масштабну довгоочікувану освітню реформу, стала результатом складних політичних компромісів у ВРУ.*
- ★ *ВРУ проголосувала за те, що мовою навчального процесу в закладах освіти є державна мова, тобто українська. Передбачається, що в дитсадочках та початковій школі учні зможуть навчатися рідною мовою і вивчати українську мову. З 5 класу загальноосвітні предмети викладатимуть уже українською, але паралельно учні зможуть вивчати мову національної меншини, її літературу рідною мовою. Як певну страховку, у закон було включено положення про викладання «однієї або декількох дисциплін двома та більше мовами – державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами ЄС»¹. Саме цю статтю українська сторона використовує на підтвердження того, що двомовність у школах меншин буде збережено.*

РЕАКЦІЯ СУСІДІВ ЯК ДІАГНОЗ ДВОСТОРОННІХ ВІДНОСИН

Про своє занепокоєння новим законом про освіту одразу заявили глави МЗС Угорщини, Болгарії, Греції та Румунії, і направили спільний лист своєму українському колезі Павлу Клімкіну. Критики змін наголошують, що йдеться про порушення статті 22 Конституції України: при прийнятті нових законів права і свободи людини не можуть бути скасовані і не допускають звуження змісту та обсягу чинних прав і свобод. Крім того, угорська сторона апелює до Договору про основи добросусідства та співробітництва (ратифікованого 1992 року) із зобов'язанням України «гарантувати належні можливості національним меншинам для навчання своєї рідної мови чи своєю рідною мовою на всіх рівнях навчання»².

Закон розкритикував також Президент Молдови Ігор Додон. Уряд Молдови, з одного боку, прагнув дистанціюватися від скандальних заяв Додона, а з іншого, не міг проігнорувати жорстку критику закону, що лунала з Бухареста, а тому публічно зберігав мовчання. Спроби окремих сил домогтися голосування за декларацію із засудженням дій Києва у парламенті теж не увінчалися успіхом. Показовою у цьому контексті є позиція Польщі, особливо на тлі загострення українсько-польських відносин через історичну політику Києва. У мовному питанні Варшава зайняла вичікувальну позицію, аргументуючи це необхідністю вивчити вплив закону на освіту польської меншини. Згодом глава МЗС Польщі

¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-viii>

² Декларація про принципи співробітництва між Українською РСР та Угорською Республікою по забезпеченню прав національних меншостей, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348_322



Вітольд Вашиковський підтвердив, що Варшава відмовила Будапешту у підписанні спільного листа до української влади³.

На формування міжнародної коаліції проти України покладали великі надії у Москві. В офіційній заяві від 12 вересня МЗС Росії, зазначивши, що закон уже розкритикувала низка держав, закликала до «колективних зусиль, зокрема на «майданчиках» міжнародних організацій, з метою протидіяти політиці владних структур України, які зневажають загальновізантані стандарти прав людини»⁴. Після консультацій, на яких українські дипломати та освітяни роз'яснювали прийняті зміни, з частиною держав вдалося налагодити конструктивний діалог. Отже, найгіршого сценарію вдалося уникнути, однак святкувати рано – основна битва чекає Україну після оприлюднення рекомендацій Венеціанської комісії як всередині країни, так і на рівні ЄС. З огляду на це, варто уважніше придивитися до позицій європейських сусідів України, визначити ризики та можливості для відновлення дружньої співпраці.

Результатом українсько-польських консультацій стала Декларація щодо гарантій польській меншині в Україні та українській в Польщі права навчання рідною мовою⁵. Таким чином ще до рішення Венеціанської комісії Київ підтвердив

Варшаві, що імплементація нового освітнього закону зберігає умови для польської меншини, котра може навчатися рідною мовою і паралельно здобувати освіту державною мовою. Діалог із Польщею став тією «історією успіху», якої надзвичайно потребував Київ, після гострих дискусій у Раді Європи. Польський уряд дав зрозуміти, що не бажає перешкоджати євроінтеграції України та залишається у клубі «друзів України». Інше питання, як довго збережеться ця ситуація, якщо Києву та Варшаві не вдасться порозумітися щодо пріоритетного для останньої питання – історії.

Низка польських шкіл вже зараз є фактично двомовними, а рівень володіння українською мовою серед їхніх вихованців є високим. Коментуючи декларацію, міністр освіти Польщі Анна Залєвська підсумувала: «Вивчення польської та навчання польською мовою відбуватиметься в польських школах в Україні без змін»⁶. Схожа ситуація склалася й у діалозі з Болгарією. Як виявилось, в болгарських школах, які на практиці є двомовними, існує проблема з вивченням не української, а болгарської мови. У результаті, країни домовилися створити робочу групу, яка працюватиме над навчальним планом для болгарської меншини, створенням підручників та підвищенням кваліфікації вчителів⁷. Про створення спільної робочої групи також було оголошено після зустрічі Лілії Гриневич з молдовською колегою Монікою Бабуком⁸.

³ Waszczykowski krytycznie o wizytach Putina na Węgrzech, Rzeczpospolita, <http://www.rp.pl/Dyplomacja/171018766-Waszczykowski-krytycznie-o-wizytach-Putina-na-Wegrzech.html>
⁴ Коментар Департаменту інформації і друку МЗС Росії у зв'язку з прийняттям в Україні «Закону про освіту», http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2858373
⁵ Deklaracja A w sprawie zapewnienia osobom należącym do mniejszości narodowych (polskiej mniejszości narodowej w Ukrainie oraz ukraińskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej) prawa do nauki języka ojczystego oraz w języku ojczystym, https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2017/10/deklaracja-polsko-ukrainska_men_2017.10.25.pdf

⁶ Міністерство освіти Польщі, 25 листопада 2017, <https://men.gov.pl/strony/deklaracja-polsko-ukrainska-o-nauczaniu-w-jezyku-ojczystym-podpisana.html>
⁷ Міністерство освіти України, <http://mon.gov.ua/usi-novini/novini/2017/10/03/posol-bolgariyi-zakon-%C2%ABpro-osvitu%C2%BB-dae-novi-mozhливosti/>
⁸ NewsMaker, 9 листопада 2017, <http://newsmaker.md/rus/novosti/moldova-i-ukraina-sozdadut-rabochuyu-gruppu-pobespecheniyu-prava-natsmenshinstv-34220>

Однак досягнення схожого порозуміння з Угорщиною та Румунією, реакція яких на освітній закон була найгострішою, не варто очікувати. Попри низку відмінностей, Угорщину та Румунію об'єднує

- 1) чутливість до питання прав їхньої діаспори;
- 2) включення діаспори у внутрішньополітичні процеси через надання громадянства (можуть голосувати на виборах);
- 3) брак довіри в цих суспільствах до України;
- 4) компактне проживання та згуртованість їхніх меншин;
- 5) низький рівень володіння українською мовою представниками меншин.

На тлі загального обурення українським законом про освіту залишилася дещо непомітною позиція Словаччини, яка по суті підтримує Київ. Після зустрічі Петра Порошенка з президентом Словаччини Андреєм Кіскою, у прес-службі заявили, що «словацька сторона з розумінням поставилася до аргументів президента України». Однак справа не лише у переконливості українського президента: у 2009 році між Угорщиною та Словаччиною розгорівся схожий конфлікт через правки останньої до «Закону про державну мову»⁹. Крім того, наразі Словаччина прагне дистанціюватися від решти країн Вишеградської четвірки, що мають напружені відносини з Брюсселем. Варто згадати, що в червні цього року саме зі словацьким лідером Порошенко урочисто відкривав символічні двері до ЄС без віз. Та хоч у відносинах двох країн і немає питань, які б провокували гострі розколи, Україні і Словаччині все ще бракує розуміння спільного порядку денного.

РУМУНІЯ: ГАЛЬМУВАННЯ НА ВИСОКІЙ ШВИДКОСТІ

Після серії гучних політичних заяв та запеклих дебатів у Раді Європи, в українському публічному дискурсі ці дві країни дедалі частіше згадуються разом як головні противники освітнього закону. Але обурення українським законом, – це, напевно, єдине питання, яке сьогодні об'єднує Угорщину та Румунію. Як зазначають румунські співрозмовники, Румунія має цілком інший підхід до вирішення регіональних проблем, чітке усвідомлення безпекових загроз, а також необхідності підтримки України в її протидії російській агресії та на шляху європейської інтеграції. Окрім того, Румунія, як одна з найбільших держав Центрально-Східної Європи, наразі лишається чи не єдиною противагою консервативним антиліберальним режимам у Польщі та Угорщині. Небажання опинитися в одному таборі з Будапештом, стало одним із мотивів зниження градусу дебатів. Однак не менш потужним було бажання румунського уряду зберегти рівень співпраці, який вдалося налагодити з Україною.

Реакція румунських політичних кіл не була такою односпайною, як могло здатися з Києва. Румунський уряд зайняв стримано-критичну позицію, на відміну від Президента Йоханніса Клауса. Останній засудив прийнятий закон як такий, що суперечить взаємним хорошим намірам і різко обмежує доступ меншин до освіти рідною мовою¹⁰, а також оголосив, що скасовує свій запланований візит до Украї-

⁹ *Jakub Groszkowski, Mariusz Bocian, The Slovak-Hungarian dispute over Slovakia's language law // Centre for Eastern Studies, Issue 30, October 2009, https://www.files.ethz.ch/isn/110682/commentary_30.pdf*

¹⁰ *Romanian National News Agency, 21 вересня 2017, <https://www.agerpres.ro/english/2017/09/21/president-iohannis-cancelled-my-visit-to-ukraine-on-account-of-education-law-being-passed-20-12-10>*



ни¹¹. Згодом у МЗС України уточнили, що візит не «скасовано», а «перенесено». За останній рік рейтинг Клауса, як і Національної ліберальної партії, що підтримувала його на виборах, зріс, натомість рейтинг урядової Соціал-демократичної партії впав¹². Український закон створив чудову можливість для політичних сил заробити собі електоральні бали.

При цьому далеко не у всіх було бажання справді розібратися у тексті самого закону та колізіях навколо його прийняття. Заяви про недружні дії Києва доповнювали неправдивими повідомленнями, що закон передбачає фактичну ліквідацію всіх шкіл національних меншин, а про преференції, які отримали мови країн ЄС у новому законі, не згадувалося. Натомість Київ звинуватили у нехтуванні демократичними принципами стосовно прав меншин, що нібито ставить під сумнів щирість її європейських прагнень. Представники націоналістично-радикального крила навіть вимагали від керівництва держави таких рішучих кроків, як, наприклад, заблокувати фінансову підтримку України на рівні ЄС та НАТО, або інтеграцію України до цих організацій.

Інший важливий момент — час. **Зважаючи на високу динаміку українсько-румунських контактів, важко було знайти більш невдалий момент для кардинальних змін в освіті меншин.** У липні цього року, після 6-річної перерви, в Бухаресті

відбулося засідання Українсько-румунської спільної Комісії з питань економічного, промислового, наукового та технічного співробітництва. Сторони обговорили шляхи активізації співпраці в сфері транспорту та інфраструктури, транскордонної співпраці, стратегію ЄС для Дунайського регіону¹³. Після 11 років перерви вдалося розблокувати роботу Змішаної міжурядової Українсько-Румунської комісії з питань національних меншин, і перше її засідання відбулося 13 вересня 2017 року у Києві. Комісія мала обговорити, зокрема, як забезпечити права румунської меншини в освітній сфері. Голосування в Раді стало серйозним ударом по зусиллях щодо відновлення подібного діалогу. Однак, навіть попри це, після тривалих дебатів сторони підписали спільний протокол¹⁴.

Сьогодні фокус уваги у двосторонньому порядку денному з реформ і співпраці у сфері безпеки змістився на питання меншин, найбільш чутливе та конфліктне. Для румунської сторони важливі дві ключові речі: по-перше, повага до наданих раніше меншині прав; по-друге, дотримання принципу взаємності (тобто румунська меншина в Україні отримує такі ж права й підтримку, як українська — в Румунії). Водночас у Румунії, яка сама страждає від проблеми неінтегрованої та нелояльної угорської меншини, чудово розуміють аргумент українських урядовців про необхідність володіння державною мовою. У серпні під час обговорень нового освітнього закону міністр Румунії з питань закордонних румунів Андреа Пестирнак заявив: «Ми закликаємо їх (румунів) бути лояльними громадянами своєї

¹¹ Рішення про скасування візиту було прийнято ще до підписання закону Президентом України. Примітно, що не всі навіть у консервативному таборі підтримали цей крок. Колишній президент Румунії Басеску, відомий своєю гострою позицією щодо меншин, назвав рішення Клауса «зовнішньополітичною помилкою». Детальніше: <http://www.mediafax.ro/politic/basescu-despre-anularea-vizitei-lui-iohannis-in-ucraina-o-eroare-politica-era-timp-pentru-negocieri-am-parasit-bosumflatii-campul-de-batalie-inainte-de-a-trage-ultimul-cartus-16740207>

¹² Romania Insider, 11 жовтня 2017, <https://www.romania-insider.com/psd-votes-down-2017/>

¹³ Міністерство закордонних справ України, 11 липня 2017, <http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/58539-10-11-lipnya-v-buharesti-vidbulosya-druge-zasidannya-spilnoji-ukrajinsyko-rumunskykoji-mizhuryadovoji-komisiji-z-pitan-y-jekonomichnogo-tehnichnogo-ta-naukovogo-spivrobitnictva>

¹⁴ Урядовий портал, 14 вересня 2017, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250269262&cat_id=244277212

держави й підтримуємо необхідність належного володіння українською мовою всіма громадянами України»¹⁵.

Румунська сторона відчула себе зрадженою не лише через зміст Статті 7, а й те, як її було прийнято – ігноруючи вже досягнуті домовленості, без обговорень нової редакції. У Бухаресті цінують тісну співпрацю з Україною, зокрема у безпековому секторі, та нагадують, що Румунія була першою країною, яка ратифікувала Угоду про асоціацію України та ЄС. Тут переконані, що з точки зору двосторонніх відносин зміна Статті 7 перед другим читанням була непродуманим рішенням, що поставило під удар напрацювання останніх років.

Розв'язання кризи через залучення Венеціанської комісії Бухарест сприймає позитивно, як можливість для всіх сторін «зберегти обличчя» у цій непростій ситуації. Водночас розвиток ситуації залежатиме від того, як швидко й безболісно українські парламентарі зможуть реалізувати рекомендації Венеціанської комісії. **Затяжна криза призведе до зростання негативного ставлення до України серед румунських громадян, що суттєво ускладнить роботу уряду.** У приватних розмовах румунської політики зізнаються, що після прийнятого закону їм надзвичайно складно аргументувати румунським виборцям, чому необхідно підтримувати Україну.

ЩО СТОІТЬ ЗА БЕЗКОМПРОМІСНОЮ ПОЗИЦІЄЮ УГОРЩИНИ?

У листопаді минулого року під час візиту прем'єр-міністра Гройсмана угорський прем'єр Віктор Орбан зробив заяву, на яку б не наважилися навіть деякі з найближчих партнерів України в ЄС. Орбан оголосив, що Угорщина «підтримує вступ України до Європейського Союзу, хоч це питання й не стоїть на порядку денному»¹⁶. Згадавши, що деякі країни ЄС блокують важливі для України Угоду про асоціацію та запровадження безвізового режиму, він запевнив, що Будапешт у цьому питанні однозначно на стороні Києва. А вже за десять місяців глава МЗС Петер Сійярто ініціює перегляд Угоди про асоціацію¹⁷ та обіцяє блокування подальшого зближення України з ЄС та НАТО. Такий поворот на 180 градусів у Будапешті пояснюють «зрадливою поведінкою» Києва, який «встромив ножа у спину» сусідній державі.

Відсутність масових акцій протесту в самому Закарпатті, попри очевидне незадоволення меншини прийнятим законом, вказує, що основним «споживачем» гучних заяв угорської влади, як і заяв про самовизначення Закарпаття, передусім є населення самої Угорщини. Угорська діаспора є важливою частиною внутрішньої та зовнішньої політики Угорщини, а мову тут розглядають як головний механізм збереження національної єдності. Однак, хоча український закон викликав несприйняття в усіх без винятку політичних сил Угорщини і експертного середови-

¹⁵ http://zik.ua/news/2017/08/22/prezydent_rumunii_pryletyt_do_ukrainy_1154161

¹⁶ Інтерфакс, 24 листопада 2016, <http://interfax.com.ua/news/political/386325.html>

¹⁷ Міністерство закордонних справ та торгівлі Угорщини, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-will-initiate-review-of-eu-ukraine-association-agreement>



ща загалом; в опозиційних колах реакцію угорського МЗС називають «надмірною» та «відверто провокативною». Іншими словами, зважаючи на чутливість цього питання для угорського суспільства, рішення України спровокувало б конфлікт у будь-якому разі, але чинний уряд «Фідес» зробив досягнення компромісу практично неможливим, принаймні до виборів в Угорщині.

Будапешт не знижує градус конфлікту, час від часу підкидаючи нових «дров у вогонь».

Це змушує замислитися над іншими прихованими мотивами угорського уряду. Так, після обнадійливої заяви Лілії Гриневич та міністра людських ресурсів Угорщини Золтана Балогі про спільну роботу над механізмом імплементації закону, глава МЗС Угорщини повідомив, що Будапешт наклав вето на скликання комісії «НАТО – Україна» у грудні. Адже «мова ультиматумів» лише звужує Києву поле для маневру та вироблення компромісу, який би задовольнив угорську меншину. Після відкритих угорських погроз будь-які поступки української влади можуть бути сприйняті всередині країни як ознака слабкості. Виникає підозра, що Будапешт вже давно шукав, як дистанціюватися від Києва, а освітній закон став лише чудовим приводом.

Гострий конфлікт навколо освітнього закону вигідний угорській владі з кількох точок зору.

По-перше, внутрішньополітичний контекст. У квітні наступного року в Угорщині відбудуться чергові парламентські вибори, на яких партія Віктора Орбана «Фідес» планує отримати абсолютну більшість. Зважаючи на розбрат всередині опозиційних сил, основним конкурентом «Фідес» наразі є праворадикальний «Йоббік», що позиціонує себе справжнім та послідовним захисником угорської меншини Закарпаття. Згідно з останнім опитуванням, правлячу коаліцію «Фідес» підтримує 34% виборців, «Йоббік» – 17%, Соціалістичну

партію – 6%¹⁸. У жовтні рейтинг партії Орбана зріс, після певного падіння на тлі масових акцій протесту у попередні місяці. У 2009 році «мовний конфлікт» зі Словаччиною зіграв суттєву роль у зростанні популярності «Фідес», що разом зі зневірою виборців у правлячій Соціалістичній партії принесло політичній силі Віктора Орбана переконливу перемогу на парламентських виборах 2010 року. Примітно, що уряд прагнув заручитися підтримкою опозиційних партій при обговоренні та голосуванні за декларацію із засудженням дій Києва, і він її отримав.

Окрім внутрішніх причин, схоже, існують ще й **зовнішньополітичні та економічні розрахунки**. У наступні кілька років Угорщина планує отримати суттєві економічні вигоди від партнерства з Росією. На початку липня міністр закордонних справ Угорщини Петер Сійярто повідомив про те, що угорський уряд і «Газпром» домовилися про продовження газопроводу «Турецький потік» через територію Болгарії і Сербії в Угорщину¹⁹. До кінця 2019 року на угорсько-сербському кордоні буде встановлено інфраструктуру, здатну прийняти 6 млрд. куб. метрів природного газу. А в січні 2018 року розпочнуться будівельні роботи на АЕС «Пакш»; цей спільний з Росією проект у Будапешті називають «угодою століття»²⁰.

¹⁸ *Magyar Nemzet*, 14 лютого 2017, https://mno.hu/belfold/novelte-tamogatottsagat-oktoberben-a-fidesz-2427427?utm_source=feed&utm_medium=rss

¹⁹ Глава «Газпрому» Алексей Міллер та Сійярто підписали дорожню карту з розвитку газотранспортної системи в Угорщині. «Газпром експорт» і Hungarian Gas Trade підписали Меморандум про взаєморозуміння.

²⁰ Міністерство закордонних справ та торгівлі Угорщини, 4 жовтня 2017, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-to-conclude-another-long-term-gas-supply-agreement-with-gazprom-beyond-2021>

Водночас в Угорщині застерігають від спрощеного уявлення про «Фідес» та Віктора Орбана як проросійської сили. На відміну від «Йоббіка», що відомий своїми зв'язками з Кремлем, Орбан презентує свої відносини з Москвою як винятково прагматичні і економічно вигідні. Угорське суспільство не є проросійським, тому політика т.зв. «східного відкриття» Орбана²¹ – це передусім дружба, базована на економічних інтересах та схожості режимів.

За словами Петера Креко, виконавчого директора угорського Policial Capital Institute, «Це питання (реакція на український освітній закон) є симптомом загальної радикалізації угорської зовнішньої політики та курсу на повалення балансу Схід-Захід»²². Розкол, що виник в ЄС під час міграційної кризи, коли окремі держави-члени відмовилися виконувати рішення про розподіл біженців, досі триває й підживлює популістсько-націоналістичні рухи в Центральній-Східній Європі. Віктор Орбан, як найпотужніший політик з країн Вишеградської групи, прагне очолити цей консервативний рух. Перемога на парламентських виборах у Чехії популіста-мільярдера Андрея Бабіша, який позитивно висловлювався про Орбана і негативно про Брюссель, робить ці плани ще реалістичнішими.

При цьому Угорщина не належить до євроскептичних країн, а уряд не позиціонує себе як анти-єєсівський²³ та навіть виступає за по-

глиблення європейської інтеграції, приміром, у сфері безпеки. Вістря критики спрямоване проти Брюсселя (європейських інституцій), на який перекладають відповідальність за проблеми Угорщини. Подвійна риторика щодо Євро-союзу зберігає уряду поле для маневру як на європейському рівні, так і внутрішньополітичному. **Україна, що має найбільшу підтримку саме в Брюсселі та Берліні, може стати розмінною картою у цьому протистоянні.**

УГОРСЬКИЙ ПОГЛЯД: ІНТЕГРАЦІЯ ОЗНАЧАЄ АСИМІЛЯЦІЮ

З-поміж усіх сусідів найкращі відносини Угорщина має з Сербією. Особливе потепління спостерігаємо після приходу до влади в Сербії Сербської прогресивної партії, що підтримує дружні відносини з «Фідес». У Будапешті не втомлюються хвалити своїх сербських партнерів за політику щодо угорської меншини Воєводини, яка, на їхню думку, має бути зразком для України. Так, міністр Сійярто заявив: «Сербія може служити прикладом у сфері захисту прав меншин для низки країн Європейського Союзу та країн, які чекають на вступ до ЄС. На знак своєї вдячності Будапешт не тільки просить, але й вимагає до кінця цього року відкрити п'ять нових глав на переговорах щодо вступу Сербії до ЄС»²⁴. Однак за взаємними компліментами угорського та сербського керівництва криються також прагматичні мотиви: Сербія є ключовим партнером Угорщини в газовому проекті з Росією.

²¹ «Аудит зовнішньої політики: Україна-Угорщина», Інститут світової політики, квітень 2016. <http://iwp.org.ua/ukr/public/2040.html>

²² *EuromaidanPress*, 29 вересня 2017, <http://euromaidanpress.com/2017/09/29/is-the-international-tempest-over-language-in-ukraines-education-law-justified/#arvlbdata>

²³ Зустріч з Жужанною Шелени (*Zsuzsanna Széleányi*), член угорського парламенту, 14 жовтня 2017.

²⁴ Міністерство закордонних справ та торгівлі Угорщини, 8 жовтня 2017, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-demands-that-the-eu-opens-five-new-accession-negotiation-chapters-with-serbia>



Угорська меншина Воєводини нараховує близько 300 тис. осіб, більшість з яких компактно проживає на півночі провінції. Угорська є однією з офіційних мов у Воєводині, а представники меншини мають можливість здобувати освіту рідною мовою на всіх рівнях. Угорська національна рада Воєводини може також створювати школи (як середні, так і початкові), де викладання ведеться лише мовою меншини²⁵. Сербія не заперечує проти надання сербським громадянам угорського походження угорських паспортів. Однак зворотною стороною подібної національної політики є відособлення угорської меншини від решти суспільства, ізоляція та зростання показників еміграції – тобто саме тих негативних тенденцій, до яких апелює українська влада.

Угорщина не зацікавлена в інтеграції своєї діаспори у суспільства сусідніх держав, оскільки розглядає її як шлях до асиміляції та остаточної втрати національної єдності. Приклад Сербії, коли угорська меншина залишається фактично відокремленою, має потужні зв'язки та лояльність до Угорської держави, цілком влаштовує Будапешт. У свою чергу політика Белграда щодо угорської меншини підпорядкована двом основним цілям: зберегти спокій у Воєводині²⁶ та хороші відносини з Угорщиною. Адже ще кілька років тому насильницькі дії щодо угорської меншини (як і акти відплати) становили серйозну проблему для відносин двох країн²⁷.

Питання вчити чи не вчити мову держави, на території якої проживає меншина, трактують як особистий вибір особи. Саме тому в Будапешті залишаються глухими до аргументів Києва про необхідність покращення знання державної мови серед меншин як гарантію їхньої професійної самореалізації в Україні²⁸, хоча у самій Угорщині володіння угорською є необхідною умовою для отримання громадянства. Ще під час переговорів щодо освітнього закону лідери угорської меншини зайняли безкомпромісну позицію, вимагаючи збереження статус-кво у Закарпатті. Саме це вимагає сьогодні Будапешт: скасувати нововведення і по суті не втручатися у справи меншини²⁹.

Погана новина для України – вирішити українсько-угорський конфлікт, скоріш за все, не вдасться у короткотерміновій перспективі. На відміну від Румунії, Угорщина не розглядає виконання Україною рекомендацій Венеціанської комісії як вихід із ситуації. У Будапешті чітко дали зрозуміти, що виступають проти будь-яких нововведень, – позиція з якою не можуть погодитися у Києві. І навіть якщо сторонам вдасться знайти порозуміння, Угорщина, схоже, планує отримати максимум із цього протистояння. Освітній закон дав привід згадати про інші об'єкти Києва угорській меншині, а також порушити болісне питання подвійного громадянства.

²⁵ Igor Novaković *Serbia and Hungary Political and Economic Perspective*, International and Security Affairs Centre, Belgrade 2013, <https://www.isac-fund.org/download/srb-hun-ENG.pdf>

²⁶ Krisztina Rác *The Return of the Ethnic? Multiculturalism from an Ethnic Minority Perspective / Philosophy and Society*, – V. 28, N. 2, 2017. <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0353-5738/2017/0353-57381702377R.pdf>

²⁷ *Ethnic Violence in Vojvodina: Glitch or Harbinger of Conflicts to Come?* // ECMI Working Paper #27, April 2006. https://www.researchgate.net/publication/237397558_Ethnic_Violence_in_Vojvodina_Glitch_or_Harbinger_of_Conflicts_to_Come

²⁸ *Окремим елементом такої позиції угорського уряду може бути переконання у «надуманості» та нещирості аргументів української влади. У розмові з українськими журналістами речник угорського уряду відкрито заявив, що більшість українців (та політиків) не користується українською мовою.*

²⁹ «Не уряду України вирішувати, що добре для закарпатських угорців», Заява Міністерства закордонних справ та торгівлі Угорщини, 13 жовтня 2017, <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/it-isn-t-the-ukrainian-government-s-place-to-decide-what-is-good-for-transcarpathia-hungarians>

Віктор Орбан, який майже два місяці зберігав мовчання, у середині листопада заявив, що занепокоєння викликають ще три законопроекти (про громадянство, про використання мови і про реституцію та використання церковної власності). Парламентські вибори в Угорщині відкривають певне «вікно можливостей», адже домовленість з Києвом можна презентувати виборцям як перемогу. Питання лише у тому, чи вважатимуть у Києві прийнятною ціну за відновлення хороших відносин з Будапештом.

В ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ НАТИСНУТЬ НА ПАУЗУ?

Угорські урядовці на різних рівнях повторюють, що «Будапешт має намір суттєво ускладнити життя Україні», передусім у напрямку європейської та євроатлантичної інтеграції. Інше ключове питання для України – збереження російських санкцій – у Будапешті вирішили поки що не порушувати. Угорське керівництво неодноразово критикувало політику санкцій, яка, на їхню думку, є неефективною та навіть шкідливою. Однак Угорщина досі не створювала перешкод внутрішньоєвропейському консенсусу, і запевняє, що не має наміру цього робити. Та, окрім санкцій, є й інші напрямки та майданчики, де наявність гострого опонента може суттєво ускладнити українським представникам можливість відстоювати інтереси країни. Приклад Нідерландів демонструє, наскільки деструктивним може бути вплив навіть однієї країни.

Переважає більшість рішень у ЄС приймається консенсусом, і тепер у таборі опонентів подальшого зближення України і ЄС, окрім Амстердама, є Будапешт. Ця ситуація викликає значне занепокоєння у Брюсселі, як те, що ситуація навколо прав меншин може суттєво зіпсувати імідж України (особливо, якщо у Києві не дослухаються

до висновків Венеціанської комісії). У свою чергу, угорська дипломатія докладе всіх зусиль, щоб зберегти це питання на порядку денному європейських інституцій та Ради асоціації Україна-ЄС.

У Брюсселі та Берліні позитивно оцінили той факт, що Україна направила закон на розгляд Венеціанської комісії. Однак цей крок необхідно було зробити до, а не після голосування³⁰. «Друзі України» в ЄС з розчаруванням зізнаються, що конфлікт навколо освітнього закону є непотрібним та небезпечним ускладненням для і так непростих переговорів щодо збільшення підтримки України та розробки ініціатив щодо подальшого зближення України та ЄС. Таким чином, слід очікувати збереження певного статусу-кво на європейському напрямку: без втрат, але й без досягнень. Заяви Будапешта про намір переглянути Угоду про асоціацію, скоріш за все, мали на меті психологічний ефект, ніж практичні наслідки. Адже для перегляду Угоди потрібна консолідована позиція ЄС.

Виконання рекомендацій Венеціанської комісії є першим кроком для мінімізації деструктивного впливу Угорщини у інституціях ЄС та НАТО. За такого сценарію Угорщина, що висуватиме до України нові вимоги, ризикує опинитися в ізоляції. Це також стане потужним аргументом у руках країн з числа «друзів України», доказом її відкритості, демократичності та конструктивного підходу до вирішення чутливих питань. У Києві переконані, що євроінтеграція України лежить через Берлін та Брюссель, однак слід пам'ятати, що за умови кризи всередині ЄС їхня здатність та бажання протидіяти Будапешту (чи Амстердаму) на українському напрямку може суттєво зменшитися.

³⁰ DW, 13 жовтня 2017, <http://www.dw.com/en/hungary-threatens-ukraines-eu-ties-over-new-education-law/a-40944967>



КРИЗА КОМУНІКАЦІЇ

Ситуація навколо закону «Про освіту» вкотре засвідчила, що українська влада наразі не здатна ефективно комунікувати ні з власними громадянами, ні з іноземними партнерами; а різні гілки влади не вміють діяти злагоджено та формувати єдину позицію для захисту та комунікації інтересів України назовні. У поєднанні з браком довіри до України це створює сприятливий ґрунт для конфліктів. Наші співрозмовники як у Будапешті, так і в Бухаресті зазначали, що ні серед експертів, ні серед медіа не було чіткого розуміння, за що саме проголосувала Верховна Рада. І ця ситуація тривала не один тиждень. Відсутність остаточного тексту закону створила широке поле для спекуляцій та непорозумінь. І якщо в Україні представники МОН день за днем пояснювали зміст Статті 7 та порядок її реалізації на практиці, то за межами України найгучніше лунали голоси радикальних політиків. Примітно, і в Угорщині, і в Румунії неодноразово повторювали тезу про те, що новий закон передбачає ліквідацію шкіл національних меншин. Такі ж побоювання виникли й у меншин.

Водночас російські медіа й проросійські ресурси в Україні активно роздмухували істерію про «тотальну українізацію» начебто запущену МОН України. Слід зазначити, що медіа країн Центрально-Східної Європи досі часто послуговуються інформацією з російськомовних ресурсів. Серед об'єктивних причин: відсутність власних кореспондентів у Києві, незнання української мови та брак своєчасної інформації (та прес-релізів) англійською мовою на українських офіційних ресурсах. За належної комунікації та підготовки запропонованих парламентом змін, зокрема наявності чіткого тлумачення нових положень та розробки їх плану імплементації, вдалося би суттєво знизити градус конфлікту.

Хоча слід відзначити, що заяви про нібито «повну несподіванку» є суттєвим перебільшенням. Несподіванкою точніше стала швидкість прийняття саме такого рішення. Після прийняття у першому читанні (жовтень 2016 року) до закону було подано низку поправок щодо розширення використання державної мови. Із критикою запропонованих змін виступили і представники угорської, і румунської меншин.

В Україні рівень довіри до влади давно є показником зі знаком мінус. Тому навряд чи може викликати здивування той факт, що пояснення та запевнення урядовців постфактум лише трохи заспокоїли меншини. У фінальній версії закону положення про мову освіти було прописано таким чином, що воно відкривало можливість для різних трактувань – як сприятливих, так і несприятливих для нацменшин. Захищаючи освітній закон, урядовці постійно апелювали до норми про можливість викладання двох чи кількох предметів однією з офіційних мов ЄС. Меншини чекають від Міністерства ясності щодо кількості таких предметів. Слід пам'ятати, що брак ефективної комунікації та довіри між меншинами та Києвом негативно впливає на міждержавну співпрацю та створює негативний імідж Україні всередині країни партнера.

Реакція сусідів України на прийняття закону була різною. Однак медійні та політичні дискусії цю різницю дещо розмили, внаслідок чого навіть конструктивну критику в Україні почали сприймати як акт ворожості. Нагнітання ситуації, зокрема заяви щодо прихованих територіальних претензій, що стоять за критикою освітнього закону, загрожувало поглибленням конфлікту. Наявне інформаційне тло суттєво ускладнює можливість справді «почути» аргументи критиків закону як всередині країни, так і за її межами. Так, гострі заяви Угорщини спровокували низку емоційних заяв у відповідь; такі висловлювання з українського боку були болісно

сприйняті серед цілком лояльних представників нацменшин.

Конфлікт навколо освітнього закону засвідчив: Україні бракує комплексного розуміння впливу своєї національної політики на відносини із європейськими сусідами. Протягом десятиліть питання меншин, їхньої освіти та лояльності ігнорувалися, а ситуативні політичні рішення та обіцянки лише підривали довіру меншин та іноземних партнерів України. Перспективи, на жаль, невтішні. Одним з наслідків процесу українського націотворення є перегляд статус-кво у питаннях громадянства, мови, історичного нарративу і пам'яток та інших. Ситуацію погіршує той факт, що в умовах агресії російський фактор нерідко стає вирішальним при прийнятті того, чи іншого рішення. Стаття про можливість викладання мовами ЄС не залишає сумніву щодо того, скорочення вжитку якої саме мови добивалися у парламенті. Водночас, вплив цих змін на відносини із європейськими сусідами не був належно проаналізований. Ця ситуація нагадує історичні суперечки з Польщею, коли українсько-польські відносини стають жертвою українсько-російського історичного протистояння. За цих умов важливо бути готовим системно та стратегічно працювати з сусідами, особливо державами-членами ЄС, які можуть стати двигуном європейської інтеграції України.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ НОВОЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА УКРАЇНИ

Розробка стратегічного бачення відносин із сусідами-членами ЄС. Україні потрібно сформувану своє бачення розвитку відносин із європейськими сусідами і закріпити його у державній Політиці сусідства. Аналітичною основою для такої Політики може бути серія записок щодо відносин з сусідами, підготовлені командою ЦНЄ в рамках проекту «Аудит зовнішньої політики України». Україні конче потрібно переорієнтувати сприйняття себе за кордоном із «країни-жертви» та боронителя своїх західних сусідів від російської загрози на відповідального, передбачуваного та надійного партнера. Це має бути головною ціллю Політики сусідства.

Системна робота з суспільними елітами у країнах-сусідах ЄС. Ключем до розвитку відносин України з сусідами є їхня прагматизація, готовність до діалогу щодо чутливих питань та взаємна повага. Водночас в умовах конфлікту з Росією доречним може бути озвучення «червоних ліній» – кроків, які будуть розцінені як недружні щодо України (зокрема відмова підтримувати санкції щодо Росії, блокування допомоги Україні, її євроінтеграційних прагнень).

Увага до акцентів. Наразі внутрішньополітичні рішення підпорядковані логіці протидії російському впливу, а відносини із союзниками України нерідко стають «побічними жертвами» цієї політики.

Диференціація. В основу співпраці України із сусідами має лягти розуміння, що до кожної країни потрібен індивідуальний підхід у роботі, адвокації, налагодженні контактів. Насамперед, Україна має розуміти інтереси й



очікування партнерів щодо неї і формувати порядок денний у відносинах відповідно до того, що вона може не тільки отримати, а й запропонувати. При виробленні рішень з чутливих питань особливу увагу слід приділяти консультаціям з європейськими партнерами на всіх рівнях – МЗС, парламентів, громадянського суспільства. Слід визначити питання, чутливі для кожного з країн-партнерів, та поінформувати про такі питання усі дотичні міністерства та відомства (УІНП, МОН, тощо).

Відмова від комунікації постфактум. Україні слід посилити комунікацію своїх рішень на міжнародній арені та всередині окремих держав. Закритих переговорів із дипломатами недостатньо, як і зустрічей на міжурядовому рівні. Важливо, щоб кожне важливе рішення було підкріплене планом з його комунікації. Як мінімум, зміст та аргументація рішень ВРУ, що мають зовнішньополітичний вплив, повинні бути розміщені англійською мовою на сайті парламенту.

Посилення інституційної спроможності. Розглянути можливість створення підрозділу в МЗС (на базі 2-го територіального департаменту), який би курував українську політику сусідства та, зокрема, комунікаційну політику України щодо цих держав, а також відповідав за міжінституційний діалог щодо питань, які стосуються відносин із сусідами, всередині держави.

За успішну зовнішню політику відповідають усі. Криза навколо закону вкотре переконливо засвідчила: зовнішня політика та імідж України не є виключно відповідальністю МЗС чи Адміністрації Президента. Відсутністю належної координації між Верховною Радою, МЗС та МОН породила ситуацію, коли партнери України відчували себе обманутими.

Необхідно посилити міжпарламентську співпрацю. Парламент виявився найслабкішою ланкою як під час комунікації, так і підготовки закону. Низка зустрічей на міжпарламентському рівні, що відбулася вже після прийняття закону (тут варто віддати належне голові Комітету із закордонних справ Ганні Гопко) змогла лише дещо знизити градус конфлікту. Україна стратегічно недопрацьовує на парламентському напрямку зовнішньої політики, тоді як без згоди парламентів уряди не можуть ні розвивати співпрацю з Україною, ні підтримувати її на міжнародній арені. Ще більше потреба у дієвих депутатських групах відчувається у відносинах із сусідами, зважаючи на значну кількість спільних питань.

З огляду на це, Верховна Рада України має³¹:

- ★ активізувати діяльність депутатських груп з міжпарламентських зв'язків. Кожен напрямок двосторонньої міжпарламентської співпраці з ключовими країнами повинен мати кураторів із групи мотивованих парламентарів, для яких зв'язки з відповідною країною є особистим пріоритетом і фокусом постійної роботи;
- ★ важливо налагоджувати міжпарламентські зв'язки не тільки з традиційними політичними партнерами, а й шукати партнерів серед тих впливових представників політичного спектру в інших країнах, з ким співпраця була менш інтенсивною або не відбувалася (зокрема з євроскептичного і консервативного таборів).

³¹ «Аудит зовнішньої політики. Рекомендації до Стратегії зовнішньої політики», Інститут світової політики, грудень 2016.

- ★ діяти проактивно щодо налагодження міжпарламентських зв'язків та комунікації – ініціювати дво- та багатосторонні зустрічі та візити.

Постійна підтримка та пряма комунікація з меншинами. Наразі угорська та румунська меншини відчувають, що у них забрали права, і нав'язують їм рішення, прийняте у Києві без їхньої участі чи згоди. Якщо представники меншин змінять своє ставлення або принаймні не сприйматимуть політику Києва як ворожу та несправедливу, то досягнути порозуміння на рівні держав стане значно легше. Угорщина намагається монополізувати комунікацію зі своєю меншиною в Закарпатті, тому важливо, щоб меседжі Києва доходили до меншини напряму, а не через Будапешт. У цьому контексті важливо, щоб український уряд був послідовним у виконанні своїх обіцянок та підтримував, зокрема фінансово, освітній, культурний розвиток меншин.

Включення регіонів у міждержавний діалог. У Києві відчувається певне небажання перетворювати Буковину на майданчик спілкування з Румунією, а Закарпаття – з Угорщиною. І хоча цей підхід має під собою підстави: переговори у Києві можуть сприяти зниженню градусу дискусій; на практиці, часто відбувається ігнорування конфліктних питань та інших проблем регіонального характеру. Справжнє порозуміння та вихід на новий рівень двосторонніх відносин неможливі без залучення регіонів, де інтереси України та певної держави безпосередньо зіштовхуються. Спільні українсько-румунські офіційні заходи у Чернівцях стануть позитивним сигналом як для румунської меншини в Україні, так і румунського суспільства.

Підтримка української діаспори. Києву слід розробити програму підтримки українських

громад за кордоном, щорічно організовувати освітні проекти, табори, конкурси для представників діаспори. Українські меншини можуть стати активними адвокатами України у країнах свого проживання, але вони мають відчувати турботу та підтримку Києва.

Відкритість до діалогу. Україна має демонструвати готовність до справжнього діалогу з усіх спірних питань, ініціюючи першою консультації на урядовому рівні, а також підтримуючи спільні громадянські ініціативи та проекти. У відносинах з кожною країною-сусідом є питання, вирішення яких не потребує від України значних ресурсів чи поступок, однак навіть символічні жести можуть слугувати важливим доказом політичної волі Києва до якісного оновлення відносин. Також важливо доносити інформацію про наявні досягнення двосторонніх відносин до широкої публіки.

Створення пулу «друзів України» у державах-сусідах. У рекомендаціях до зовнішньої політики України ми писали, що посольства України в іноземних державах мають стати ефективними комунікаторами і промоутерами національних інтересів у взаємодії із місцевими елітами і населенням. Однак, як показала ситуація навколо закону, зусиль посольств недостатньо, з одного боку, через обмеженість ресурсів, а з іншого – через сприйняття посольств виключно як речників офіційної державної позиції. Необхідно інвестувати у комунікацію на рівнях експертів, лідерів думок і медіа сусідніх держав. В Угорщині, Словаччині надзвичайно бракує експертів, які б були обізнані із внутрішньою ситуацією в Україні і могли давати компетентні коментарі. Необхідні спільні дослідницькі проекти, наукові обміни, взаємні візити експертів та журналістів.

Покращення іміджу України та відновлення довіри. У рамках загальної інформаційної кампанії України в світі має бути розроблена



кампанія, орієнтована спеціально на румунську, угорську, словацьку, молдовську аудиторії. Кардинальна зміна іміджу України у регіоні є основною для довготривалого, а не ситуативного партнерства. Відкриття культурних центрів, які б промотували сучасну українську культуру, стало б важливим кроком у покращенні іміджу України. Ці центри також можуть стати майданчиком для презентації спільного історичного, культурного спадку, обговорення чутливих питань в історії двох країн, а отже, сприяти діалогу на суспільному рівні.

Записку підготовлено на основі низки зустрічей з угорськими, словацькими, польськими урядовцями, політиками та експертами, які відбулися під час візиту авторки до країн Вишеградської групи 6-15 жовтня, а також посадовцями ЄС під час візиту до Брюсселя 26-29 листопада. Візити були організовані у рамках спільного проекту Центру «Нова Європа» та угорського Центру євроатлантичної інтеграції та демократії за підтримки Міжнародного Вишеградського фонду.

Також авторка висловлює свою подяку українським, румунським та угорським експертам за інтерв'ю, коментарі та критичні зауваження, які допомогли зрозуміти різні аспекти двосторонніх відносин. Зокрема, особлива подяка Юліану Кіфу, Ангелі Грамада, Жужанні Вег, Ігорю Тодорову, Сергію Гакману, Альоні Гетьманчук, Леоніду Літрі, Катерині Зарембо, Сергію Солодкому, Дмитру Шульзі, а також українським та закордонним дипломатам, які з готовністю ділилися своїми думками, але побажали залишитися неназваними.