

Розділ 2

Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Міжнародне право. Господарське право, господарсько-процесуальне право

УДК 341+327 (477 + 479.24)

Д.І. Ткач
доктор політичних наук, професор,
проректор з міжнародних зв'язків,
Університет економіки та права «КРОК»

Введення візового режиму з Росією, політико-правовий аспект

У статті аналізується політико-правовий аспект введення візового режиму з Росією. Зазначається, що за роки незалежності Україна та Росія створили низку міжнародно-правових документів, які дозволили забезпечити безвізові поїздки громадян обох країн один до одного. Однак анексія АРК, війна на Донбасі суттєво погіршили українсько-російські відносини, що вплинуло і на порядок перетину кордону. Звернено увагу на те, що особливо ця проблема загострилась весною 2016 року. Саме тоді у Верховній Раді України було внесено проект Постанови Верховної Ради «Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо припинення дії Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації». Розглядаються позитивні та негативні наслідки введення Україною візового режиму для громадян РФ.

Ключові слова: Україна, Росія, візовий режим, політико-правовий аспект введення візового режиму з Росією.

Д.И. Ткач
доктор политических наук, профессор,
проректор по международным связям,
ВУЗ «Университет экономики и права «КРОК»

Введение визового режима с Россией, политико-правовой аспект

В статье анализируется политико-правовой аспект введения визового режима с Россией. Отмечается, что за годы независимости Украина и Россия создали ряд международно-правовых документов, которые позволили обеспечить безвизовых поездках граждан обеих стран друг к

другу. Однак аннексія АРК, війна в Донбасі суттєво ухилили українсько-російські відносини, впливаючи на порядок перетинання кордону. Звернуто увагу на те, що особливою ця проблема обострилася весною 2016 року. Саме тоді в Верховній Раді України було внесено проєкт Постановлення Верховної Ради «Про звернення до Кабінету Міністрів України про припинення дії угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України та Російської Федерації». Розглядаються позитивні та негативні наслідки впровадження Україною візового режиму для громадян РФ.

Ключові слова: Україна, Росія, візовий режим, політико-правовий аспект впровадження візового режиму з Росією.

D. Tkach

Professor, Doctor of Political Sciences,
Vice-rector for International Affairs
“KROK” University

Introduction of the Visa Regime with Russia, Political and Legal Aspect

The article analyzes the political and legal aspect of the introduction of the visa regime with Russia. It is noted that over the years of independence Ukraine and Russia created a number of international legal documents that allowed visa-free travel of citizens of both countries to each other. However, the annexation of the Crimea and war at Donbas region significantly weakened the Ukrainian-Russian relations, that also affected the order of the border crossing. The focus is made on the fact that this problem became especially acute in spring 2016. It was then that Verkhovna Rada of Ukraine introduced the draft of Resolution “Appeal to the Cabinet of Ministers of Ukraine on termination of the Agreement between the Government of Ukraine and the Government of the Russian Federation on visa-free travel of citizens of Ukraine and the Russian Federation”. Positive and negative consequences of Ukraine’s introduction of visa regime for citizens of the Russian Federation are considered.

Key words: Ukraine, Russia, visa regime, political and legal aspect of the introduction of the visa regime with Russia.

Постановка проблеми

Спочатку розглянемо юридичний бік цього питання. 16 січня 1997 року була підписана Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації. 30 січня 2015 року КМУ прийняв постанову №23, згідно з якою громадян Російської Федерації було позбавлено можливості в’їжджати, прямувати транзитом, перебувати і пересуватися територією України на підставі внутрішнього паспорта громадянина РФ[1].

Це означало, що російські громадяни повинні відвідувати Україну за закордонним паспортом та відповідним запрошенням від українських юридичних чи фізичних осіб.

Після затримання в Москві україн-

ського журналіста Романа Сущенка в жовтні 2016 року спікер Верховної Ради Андрій Парубій запропонував ввести візовий режим для громадян Росії, а також посилити санкції відносно РФ. У лютому 2016 року дев’ятнадцять депутатів зареєстрували проєкт Постанови Верховної Ради «Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо припинення дії Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації» [2].

Але за відсутності консенсусу в парламенті з цього питання воно до сьогоднішнього дня у сесійній залі розглянуто не було. Однак, відповідно до пункту «в» частини другої статті 24 Закону України «Про міжнародні договори України» припинення дії безвізового режиму з РФ зна-

ходить винятково у компетенції Кабінету Міністрів України[3]. Таким чином, Уряд у будь-який момент може прийняти відповідне рішення, але для цього потрібна політична воля та бажання вирішити це питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В українській науковій літературі практично відсутні дослідження присвячені темі введення візового режиму з Росією. Головним чином у ЗМІ друкуються повідомлення інформаційного характеру. Виняток складають наступні публікації: Введення візового режиму з Росією. наслідки для України [4]; Візи для росіян: безпека чи політика? [5]; Коли чекати візовий режим з РФ і як він буде працювати [6]; Введення візового режиму з Росією безпечніше, ніж заборона «В контакте», – політолог [7].

Невирішені раніше частин загальної проблеми

З вищенаведеного і впливає необхідність у проведенні дослідження політико-правового аспекту введення візового режиму з Росією. Саме з наукових позицій потрібно проаналізувати які позитивні та негативні наслідки для громадян України будуть після прийняття цього важливого рішення.

Формулювання цілей статті

Спробуємо проаналізувати, чому введення візового режиму з Росією є таким складним питанням. Дискусії стосовно того, чи потрібно приймати таке рішення, чи ні, розгорілися не тільки серед парламентарів, а й в усьому українському суспільстві – адже поряд з політичним фактором існує низка інших, насамперед гуманітарного характеру.

Виклад основного матеріалу дослідження

Спочатку розглянемо аргументи «За».

Перше. Введення візового режиму з Росією є ключовим елементом у забезпеченні національної безпеки і захисту національних інтересів та територіальної цілісності

України. До цього країну спонукають: військова окупація та анексія Криму, участь російських найманців і військовослужбовців у військовому протистоянні в Донецькій та Луганській областях.

Друге. На думку української влади, це ще один привід показати, що з Росією у нас все-таки «йде війна», при цьому саму війну Росії не оголошувати, справжню війну на сході України за повернення Донецька і Луганська не починати, Липецьку фабрику не закривати, бізнес-схеми з торгівлі вугіллям (у якій беруть активну участь і росіяни, і представники української влади, і сепаратисти) не перекривати. Тобто візовий режим – дуже зручний і безпечний для влади спосіб показати суспільству свою «боротьбу з державою-агресором».

Третє. Викликати відповідну реакцію Росії у вигляді введення візового режиму для українців. Це також лягає в концепцію української влади щодо мінімізації контактів українців з росіянами і Росією. А з урахуванням того, що між Україною та ЄС діє безвізовий режим, введення віз для поїздок до Росії стане вдалим приводом поміркувати про остаточний «цивілізаційний вибір», який зробила Україна.

Четверте. Введення візового режиму з РФ називають послідовним кроком після закриття низки російських сайтів та деяких соціальних мереж. Це рішення було неоднозначно прийнято в Україні, а Росія досить бурхливо виявила ставлення до того, що Москва позбавилася ще однієї можливості впливати на свідомість українських громадян. Тому введення візового режиму з РФ є наступною ланкою стратегічної боротьби з російською інформаційною агресією.

П'яте. Є і така думка, що РФ не буде вводити дзеркально візовий режим з Україною, а навпаки спрощуватиме процедуру отримання українцями російського громадянства, надаватиме різні преференції. Цим Кремль показуватиме, що «захищає» інтереси російськомовного населення тоді, коли Україна вводить обмежувальні заборонні заходи[8].

«Проти»

Перше. Москва у відповідь також може запровадити візи для українців, що стане величезною проблемою для мільйонів наших заробітчан, які працюють у РФ. Це одразу ж вдарить по авторитету української влади серед жителів Сходу і Півдня України, і насамперед Президента П.Порошенка, де й так рейтинги Президента і провладних сил досить низькі.

Друге. Забезпечити технічне впровадження візового режиму з Україною надзвичайно складно. Щорічно українсько-російський кордон перетинають щонайменше мільйон громадян РФ[9]. Більше мільйона російських громадян їздять в Україну, і щоб всім їм надати візу, потрібні технічні можливості. На сьогоднішній день в Росії консульські послуги надає українське посольство у Москві та чотири генеральних консульства, які розташовані по всій країні. Звичайно, такими силами забезпечити безперешкодне надання віз неможливо. А потрібно врахувати, що більшість росіян, які їдуть в Україну, мають тут родичів або власність, або могили рідних та близьких.

Третє. Твердження прихильників введення візового режиму з Росією про те, що це стане перепорою для проникнення російської агентури на територію України та зменшить кількість бойовиків, які з Росії прямують на окуповані території Донбасу, не відповідає дійсності. Наявність в Україні 400 кілометрів неконтрольованого кордону з РФ надає останній необмежені можливості для вищезазначених дій.

Четверте. Слід очікувати, що у відповідь Росія також введе візовий режим для українців. Адже, як інформують ЗМІ, у Росії працює до 40 % усіх трудових мігрантів з України, причому кожен п'ятий – без будь-яких правових підстав. Про це, зокрема, пише Ю. Самаєва. Разом з тим, вона звертає увагу на те, що конфлікт на сході позначився на лояльності українців до агресивного сусіда. З 2014 р. кількість наших співгромадян, які відвідують РФ, скорочується. 2013-го року понад 6 млн. українців відвідали РФ, 2015-го – уже трохи більше 4 млн.[10].

Але чотири мільйони українських заробітчан – це величезна кількість. На сьогоднішній день вони можуть отримати візову підтримку у консульському відділі посольства РФ в Києві і чотирьох генеральних консульствах, розташованих у регіонах України. Для того щоб забезпечити видачу віз, потрібно відкрити генконсульства у кожному обласному центрі, і якщо вони будуть приймати по сто чоловік п'ять разів на тиждень, то за рік 250 тисяч українських громадян отримають дозвіл на відвідання Росії. Не кажучи про те, що половина дипломатів російських консульств будуть співробітниками російської розвідки.

Окрім цього, потрібно врахувати, що у 2015 році, за даними НБУ, з Росії до нас перевели 1,2 млрд. доларів. А це - найважливіший показник кількості трудових мігрантів та їх ролі в підтримці української економіки.

П'яте. На думку представника Президента у Верховній Раді Ірини Луценко, витрати на можливе введення візового режиму між Україною та Росією можуть досягти двох мільярдів гривень, і це тільки попередні розрахунки[11].

Шосте. Введення візового режиму з Росією значно ускладнить життя кримчанам, яких Росія змусила отримати російські паспорти. Їм у цьому випадку потрібно буде отримувати візи, для того щоб відвідати Україну, і навпаки українські громадяни, які мають у Криму родичів, майно, могили рідних та близьких, вимушені будуть стояти у чергах до російських консульських установ, щоб отримати візи.

Сьоме. Експерти зазначають, що введення візового режиму з РФ не є більш пріоритетним питанням порівняно з іншими, тому що все-таки це більше вдарить по звичайних громадянах і, відповідно, створить для них певні проблеми. У той же час, потрібно піднімати питання співпраці з Росією не пересічних громадян, а насамперед політиків, великих бізнесменів тощо. Ні для кого не секрет, що у нас досі діють дипломатичні відносини, вони не розірвані. Далі - ми якимось чином не припиняємо повністю економічне співробітництво з Росією, ціла низка російських

установ, фірм продовжують свою роботу на території України. Таким чином, велика кількість російського капіталу присутня в українській економіці, при цьому гроші, які тут заробляються, вивозяться в Росію і роблять країну-агресора сильнішою.

Також є величезний вплив російського капіталу на українські медіа, зокрема на частину провідних телеканалів. Значний вплив російських грошей на українську політику, тобто це фінансування окремих політичних сил росіянами напряду чи опосередковано через гранти, чи через себто благодійні пожертви.

Тут слід згадати російські банки, яких у нас більше, ніж достатньо. І таких прикладів можна наводити безліч[12].

Восьме. Введенням віз для українців з боку РФ боляче вдарить по жителям невизнаних «ДНР» і «ЛНР». Більшість із них мають українські паспорти, а вільне пересування через кордон з Росією є для них важливим фактором виживання. У разі введення візового режиму Росії доведеться відкривати консульства на окупованих територіях, що призведе до дипломатичного скандалу[13].

Мінські домовленості

Серед інших ризиків після введення візового режиму ще називають: максимальне ускладнення Росією процедури отримання віз для українців, соціальне напруження серед жителів прикордонних територій через неможливість поїздок до РФ, активізація російської пропаганди, безрезультативність у плані безпеки (наявність неконтрольованих ділянок кордону), великі грошові витрати (необхідно буде збільшити штати дипломатичних та консульських представництв, збільшити фінансування та матеріально-технічне забезпечення для опрацювання значної кількості візових клопотань громадян РФ[14].

Як вже було сказано вище, в 2015 році відбулися суттєві зміни щодо умов перетину кордону України росіянами. Щоб кожен громадянин РФ міг абсолютно безперешкодно відвідати Україну, для цього необхідна наявність закордонного паспорта, а також вагомі підстави. До них можна віднести:

- смерть близького родича;
- запрошення від людини або певної компанії;
- посвідчення про тимчасове проживання в Україні;
- запрошення від організацій, що виконують державну функцію;
- транзит.

Зазначимо, що Росія у відповідь не змінила умови перетину свого кордону українцями, що дає надію на те, що у разі введення візового режиму з РФ остання не запровадить аналогічні заходи для громадян України.

Цікавими є результати соціологічного опитування на тему введення Україною візового режиму з РФ, проведене у вересні 2016 р. Центром Разумкова. Проти запровадження віз росіянам виступає 52,1 % українців. При цьому кількість тих, хто підтримує запровадження віз для громадян РФ, у порівнянні з березнем 2015 р., зменшилася з 46,7 % до 29 %. Найбільше ідею запровадження візового режиму з Росією підтримують жителі заходу і не підтримують більшість жителів сходу та півдня України. У центральних регіонах країни прибічників запровадження віз для росіян більше, але і тут вони в меншості[15].

Ми спробували зважити всі «за» та «проти» запровадження Україною віз для громадян РФ, проблема ця не проста і тут, на наш погляд, не потрібно поспішати. Треба прорахувати всі можливі наслідки цього рішення української влади, порадитися з українським загалом, а вже потім зробити відповідні кроки у цій царині.

Тепер щодо політичної складової введення візового режиму з Росією. Тут є суттєві розбіжності у Верховній Раді, як у самій коаліції, так і серед опозиційних груп. Потрібно зазначити, що Голова Верховної Ради А. Парубій є палким прихильником прийняття цієї Постанови. За його словами, відповідну Постанову Верховної Ради ще навесні цього року схвалив профільний комітет парламенту.

Щодо різних парламентських фракцій та груп, то тут ситуація виглядає таким чином. 12 квітня цього року голова парламентської фракції «Народний фронт»

Максим Бурбак закликав Раду внести до порядку денного законопроект щодо запровадження віз для росіян. Головним аргументом депутата-фронтовика було те, що після того, як Україна отримала безвізовий режим у країні ЄС, потрібно ввести візовий режим для громадян Російської Федерації, щоб убезпечити Європу від навали російських шпигунів.

Однак 22 травня ц.р. стало відомо, зі слів заступника голови фракції Олексія Гончаренка, що більшість членів Блоку Петра Порошенка в парламенті не підтримали цю ініціативу.

Народний депутат від «Батьківщини» І. Луценко наголосив, що через затримання журналіста Р. Суценка потрібно не тільки запровадити візовий режим, а й розірвати дипломатичні відносини з Росією. На його переконання, варто повернутися до зареєстрованого у Верховній Раді проекту про розрив дипломатичних відносин з Росією. Це було б адекватним кроком у відповідь на недружню позицію Росії. «Візовий режим має глибоко вторинне значення з точки зору дипломатичних відносин і відповідь на певні дії або бездіяльність російської влади», – повідомив І. Луценко.

У фракції «Самопоміч» також заявили, що підтримують ідею запровадження візового режиму з Росією, але вважають це маленькою частиною дій, які повинна зробити Україна. Про це заявила представник фракції О. Сироїд. «Введення візового режиму з РФ буде вигідним для України, тому що ми повинні захистити свою безпеку і своїх громадян. «Самопоміч» вважає, що введення візового режиму лише маленька частина кроку, який треба зробити Україні. Нам треба визнати Росію окупантом, а не просто вводити візовий режим».

Щодо МЗС України, то відомство підтримує запровадження візового режиму з Росією і технічно готове реалізувати це рішення, якщо воно буде ухвалене Радою. Так, речниця вітчизняного дипломатичного відомства Мар'яна Беца, повідомила, що Міністерство підтримує введення віз з Російською Федерацією, оскільки це країна-агресор, з якою потрібно посилю-

вати контроль на кордоні. Вона наголосила, що до цього питання потрібно підходити виважено і виходити з нашої стратегії та розуміти такі фактори:

- Перше – це та кількість громадян України (3-4 мільйони), які перебувають у Росії. Треба розуміти, як це може зачепити їхні права та інтереси, як це ускладнить їхнє життя. Про це теж не треба забувати, це громадяни України. Ми також ними опікуємося;

- Друге – це питання Криму. Якщо Росія вводить дзеркальні заходи, тобто вводить візовий режим, як буде відбуватися в'їзд на територію Криму, який є суверенною територією України, тимчасово окупованою Росією, і виїзд з території Криму. Ми не можемо в'їжджати з візами на власну територію, якщо Росія запровадить візовий режим. Це потребує дуже зваженого підходу для того, як вирішити цю проблему;

- Третє питання – це питання неконтрольованої ділянки кордону, яка є між Росією та Україною, якою Російська Федерація постачає і найманців, і зброю, і техніку на окупований Донбас.

У випадку якщо буде ухвалено політичне рішення про запровадження візового режиму з Росією Верховною Радою, то МЗС буде готово технічно і технологічно до введення такого режиму.

Також МЗС виступає за більш жорсткі заходи перетину кордону з Росією, ніж просто введення візового режиму, а саме введення в'їзду і виїзду за біометричними паспортами для росіян, плюс візовий режим, плюс реєстрація або в органах Міграційної служби, або через відповідні Інтернет-служби[16].

У той же час Міністр юстиції України Павло Петренко у свою чергу заявив, що юридичний механізм запровадження візового режиму з Росією готовий абсолютно.

1 червня цього року секретар Ради національної безпеки та оборони Олександр Турчинов висловився також за введення візового режиму з РФ.

На його думку, це питання не просто назріло, а перезріло, воно потребує якнайшвидшої реалізації. За словами секретаря

РНБО, на сході України необхідно вбудувати кордон, «який захистить цивілізацію від агресії Російської Федерації, від проникнення гібридних провокаційних технологій РФ на Захід».

Висновки

Таким чином, підбиваючи підсумок аналізу політико-правового аспекту вве-

дення візового режиму з Росією, можна стверджувати, що ця зовнішньополітична проблема є складною та неоднозначною. Тому найближчим часом очікувати її вирішення не варто. Однак у разі загострення українсько-російських стосунків ця тема знову стане актуальною як для Верховної Ради України, так і для українського політикуму.

Література

- [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/23-2015-%D0%BF> – Назва з екрану.
- [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58085 – Назва з екрану.
- ЗАКОН УКРАЇНИ Про міжнародні договори України (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 50, ст.540*)
- Введення візового режиму з Росією. наслідки для України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/vvedenie-vizovogo-rezhima-rossiye-posledstviya-1475747530.html> – Назва з екрану.
- Візи для росіян: безпека чи політика? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.bbc.com/ukrainian/features-40003069> – Назва з екрану.
- Коли чекати візовий режим з РФ і як він буде працювати. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ukr.media/politics/306742/> – Назва з екрану.
- Введення візового режиму з Росією безпечніше, ніж заборона «Вконтакте», – політолог. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.anews.com/ua/p/69291966-vvedennya-vizovoho-rezhimu-z-rosiyeu-bezpechnishe-nizh-zaborona-vkontakte-politolog/> – Назва з екрану.
- Візовий режим з Росією: боротьба з агресором чи символічний крок? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukr.net/news/politika.html> – Назва з екрану.
- Візовий режим з Росією: боротьба з агресором чи символічний крок? [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://24tv.ua/vizoviy_rezhim_z_rosiyeu_2017_naslidki_v_ukrayini_n820875 – Назва з екрану.
- [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/v-golove-ukladyvaetsya-stalo-izvestno-skolko-1475935554.html> – Назва з екрану.
- На візовий режим з Росією знадобиться до 2 млрд.грн. – Луценко [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://news.liga.net/ua/news/politics/14766392-na_v_zoviy_rezhim_z_ros_yu_znadobitsya_do_2_mlrd_grn_lutsenko.htm – Назва з екрану.
- В. Кудрик. Популізм чи війна: чому Клімкін згадав про візи для росіян МЗС України працює над форматом візового режиму з Росією [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2016-12-22/populizm-ili-voyna-pochemu-klimkin-vspomnil-o-vizah-dlya-rossiyan/9070> – Назва з екрану.
- Від візового режиму з РФ найбільше постраждають заробітчани [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ukranews.com/ua/news/452595-vid-vizovogo-rezhimu-z-rf-naybilshe-postrazhdayut-zarobitchanu> – Назва з екрану.
- Потіха А. Імовірність запровадження візового режиму з Росією [Електронний ресурс] / А. Потіха // Україна: події, факти, коментарі. – 2016. – № 20. – С. 32–38. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2016/ukr20.pdf>. – Назва з екрану.
- Чи скасує Київ безвізовий режим з Росією [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dw.com/uk/чи-скасує-київ-безвізовий-режим-з-росією/a-35954552> – Назва з екрану.
- [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.5.ua/polityka/try-problemni-pytannia-u-mzs-utochnily-pozytisiiu-shchodo-vizovoho-rezhimu-z-rf-149008.html>. – Назва з екрану.