

УДК 341:314.15(477+438)19/20(09)

**ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ
МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ І РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА
НАПРИКІНЦІ ХХ СТ. – У ПЕРШОМУ ДЕСЯТИЛІТТІ ХХІ СТ.**

**LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASIS OF MIGRATION POLICY
OF UKRAINE AND THE REPUBLIC OF POLAND IN THE END OF THE TWENTIETH
CENTURY – THE FIRST DECADE OF THE XXI CENTURY**

Прокопчук К.М.,
*аспірант юридичного факультету,
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

У статті ми намагаємось проаналізувати й охарактеризувати, з точки зору національного права і міжнародного права, правові та організаційні засади формування міграційної політики України на прикладі Республіки Польща з моменту здобуття незалежності. В процесі розбудови міграційної політики сьогодні для України доцільним є вивчення польського досвіду, з метою запозичення та успішного втілення окремих елементів та принципових підходів у вирішенні поставлених завдань. Важливою складовою у формуванні українсько-польських відносин у сфері міграції є удосконалення та розширення договірно-правової бази в цій сфері.

Ключові слова: двостороннє співробітництво, зовнішньополітична діяльність, міжнародне співробітництво, міграція, міграційна політика, Україна, Республіка Польща.

В статье мы пытаемся проанализировать и охарактеризовать, с точки зрения национального права и международного права, правовые и организационные принципы формирования миграционной политики Украины на примере Республики Польша с момента обретения независимости. В процессе развития миграционной политики сегодня для Украины целесообразным является изучение польского опыта, с целью заимствования и успешного воплощения отдельных элементов и принципиальных подходов в решении поставленных задач. Важной составляющей в формировании украинско-польских отношений в сфере миграции является усовершенствование и расширение договорно-правовой базы в этой сфере.

Ключевые слова: двустороннее сотрудничество, внешнеполитическая деятельность, международное сотрудничество, миграция, миграционная политика, Украина, Республика Польша.

In this article we try to analyze and characterize, in terms of domestic law and international law, the legal and institutional basis for the formation of the migration policy of Ukraine on the example of the Republic of Poland since gaining its independence. During the development of migration policy today it is reasonable for Ukraine to study the Polish experience, with the purpose of borrowing and successful implementation of certain elements and fundamental approaches to the task. An important part in the formation of the Ukrainian-Polish relations in the field of migration is to improve and expand the legal framework in this area.

Key words: bilateral cooperation, foreign policy, international cooperation, migration, migration policy, Ukraine, Republic of Poland.

Україна і Республіка Польща мають не лише спільну історію, а й подібні характеристики, які зумовлені географічним положенням, співмірністю території та демографічними чинниками. Деяка подібність двох держав обумовила розвиток ситуації, в якій обидві країни зіштовхнулись із аналогічними проблемами у сфері міграції: і польські, і українські громадяни масово виїжджають за кордон на заробітки; Українська і Польська держави стали транзитною територією потужного міжнародного потоку нелегальної міграції, що іде з країн Азії до Західної Європи; і Польща, і Україна поступово перетворюється на кінцевий пункт мігрантів з віддалених країн третього світу.

Оскільки подальше зростання міграційних потоків є неминучим, то перед державами постає завдання, яке полягає не в радикальній боротьбі з мігрантами, а у формуванні адекватних нормативно-правових рамок для міграційного процесу, які б вноормували його та, водночас, розв'язали нагальні проблеми міграційної політики.

В статті ми ставимо за мету проаналізувати формування правових та організаційних засад міграційної політики України та Республіка Польща в кінці ХХ ст. – першому десятилітті ХХІ ст.

Термін «міграція» означає переміщення населення через кордон тих чи інших територій в межах однієї країни або з однієї країни в іншу із зміною назавжди чи на тривалий час постійного місця проживання або з регулярним поверненням до нього [1, с. 641–642].

Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, яка тісно пов'язана з іншими її складовими внутрішнього і зовнішнього характеру. Міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямований на формування необхідних потоків і потрібної інтенсивності міграції населення.

Політика України у сфері міграції перебуває на стадії становлення і характеризується недосконалістю законодавства та недостатністю досвіду управління міграційними процесами.

З огляду на це, для України було б доцільно запозичити деякі аспекти польського досвіду формування міграційної політики. Ряд науковців та експертів часто висловлюють свої рекомендації стосовно використання польських напрацювань, зокрема, у сфері регулювання трудової міграції, боротьби з нелегальними мігрантами, удосконалення роботи міністерств і відомств, до компетенції яких віднесена реалізація міграційної політики. У цілому, позитивним для України є засвоєння основного польського правила у сфері формування міграційної політики,

яке полягає в тому, що засади цієї політики повинні базуватись на раціональному підході до вирішення конкретних проблем, гнучкості і оперативності в прийнятті управлінських рішень, а також широкому залученні громадськості до обговорення проблем міграції [2, с. 28].

Міграція українського населення до Республіки Польща на сучасному етапі розвитку українсько-польських відносин набуває виняткового значення. У ряді випадків Польська держава стає транзитною територією для українців, які рухаються в напрямках західних країн. Проте, велике число українського населення мігрує до Республіки Польща, маючи на меті економічні та соціальні інтереси. Це дрібні підприємці, що займаються так званим «човниковим» прикордонним бізнесом, тимчасові трудові мігранти, зайняті на сезонних роботах у сільському господарстві й будівництві, та довгострокові трудові мігранти. Виняткової уваги, у зв'язку з її масштабністю, потребує проблема трудової міграції українців до Польщі, що вносить свої корективи в розвиток українсько-польських економічних відносин. З огляду на це, постає потреба досконалого та ефективного нормативного регулювання міграційного процесу.

Законодавство України у сфері міграції являє собою досить широке коло правових актів: міжнародні договори України, Конституція України та ряд спеціальних законів, механізмами реалізації яких є численні постанови уряду, що регулювали окремі питання. Проте існуюча законодавча база потребує доопрацювань, оскільки низка питань дотепер залишається відкритою.

Поряд з українським внутрішніми нормативно-правовими актами вирішальну роль у працевлаштуванні українських громадян на території Республіки Польща відіграють двосторонні договори і міжнародні угоди. Загалом, двосторонні угоди з питань працевлаштування українських громадян в іноземних державах дають змогу забезпечується дотримання їхніх прав та недопущення дискримінації з причин громадянства та/або національності, виплату заробітної плати й звільнення з роботи відповідно до правил, які застосовуються до громадян країн, що використовують робочу силу з України.

Українсько-польські відносини характеризуються стабільністю, прогресивністю та динамізмом. Розвиток добросусідства, співробітництва та скоординована взаємопідтримка на міжнародній арені зробили відносини між Україною та Республікою Польща зразком серед країн Центрально-Східної Європи. Не становлять виключення і відносини двох держав у сфері міграції.

Уже в першому міждержавному документі – Декларації про принципи та основні напрями розвитку українсько-польських відносин від 13.10.1990 – наперед, закріпили спрямування двостороннього співробітництва на збереження і розвитку історичних, економічних та культурних зв'язків, з метою зміцнення взаєморозуміння, добросусідства і дружби між українським і польським народами. У Декларації сторони підтвердили свою повагу до прав людини і основних свобод, незалежно від раси, національності, мови, статі, майнового стану і релігії [3].

Вагомим значенням в розвитку українсько-польських відносин у сфері міграції та їх договірно-правового регулювання набуло підписання Договору між Україною і Республікою Польща про добросусідство, дружні відносини та співробітництво від 18.05.92 [4] та Договору між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань 12.01.1993 [5], які заклали правову основу формування двосторонніх відносин у сфері міграції та, у свою чергу, міграційної політики України.

Так, у ст. 7 Договору про добросусідство, дружні відносини та співробітництво сторони домовилися здійснювати міжнародно-правове регулювання у сфері пересування робочої сили, товарів і послуг та укладати відповідні угоди в галузі економічного співробітництва [4]. Ця стаття стала початком нормативного закріплення процесів міграції в українсько-польських відносинах.

Договір про правовий режим українсько-польського державного кордону був покликаний чітко та оперативно регулювати питання, пов'язані з проходженням кордону. Договір у наступні роки був доповнений рядом окремих угод та урядових розпоряджень з метою більш досконалого регулювання процесу перетину спільного кордону та переміщення багажу. Особливого значення, зокрема, набуло прийняття Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний Державний кордон від 24.05.1993 [6]. На цей час Договір зберігає своє важливе значення, оскільки Східний кордон Євросоюзу продовжує співпадати із Західним кордоном України.

Організаційні та правові засади українсько-польського співробітництва у сфері медицини передбачено Угодою про співробітництво в галузі охорони здоров'я і медичних наук від 06.07.1993 та Угодою про співробітництво в галузі охорони здоров'я від 14.03.2008, норми яких регулюють питання надання медичної допомоги громадянам України та Польщі під час їх перебування на території однієї з договірних сторін [7].

Особливого значення набуває укладення спеціальної у сфері трудової міграції міжурядової Угоди про взаємне працевлаштування працівників від 16.02.1994 [8]. Угода визначила коло суб'єктів, на яких поширюються закріплені в ній норми; встановила, що умовою оформлення легального працевлаштування є необхідність отримати дозвіл на працев-

лаштування у відповідному органі праці країни, де буде реалізовано працевлаштування; передбачила порядок отримання дозволу на працевлаштування, термін перебування на території договірної країни тощо. Важливою нормою Угоди було визначення змісту трудового договору, та обов'язкового соціального страхування.

Варто зауважити, що Угода сприяла легальному працевлаштуванню сотні українських заробітчан, оскільки вперше на міждержавному законодавчому рівні були захищені їх права і гарантії.

Також 16.02.1994 був укладений ще один досить важливий міжвідомчий Договір між міністром праці України і міністром праці та соціальної політики Республіки Польща про співробітництво в галузі праці й соціальної політики, ст. 2 якого чітко встановила напрями майбутнього співробітництва Договорних сторін щодо трудових відносин [9].

Поряд із двосторонніми документами до умов працевлаштування українських робітників на території Польщі застосовуються норми внутрішніх нормативно-правових актів Республіки Польща. Основоположними документами польського законодавства у сфері працевлаштування іноземних працівників у згаданий період були Закон Республіки Польща «Про працевлаштування та запобігання безробіттю» від 14.12.1994 і Постанова міністра праці та соціальної політики Республіки Польща від 17.08.1993, згідно з якими іноземець, який має на меті легально працювати на території Польщі, повинен отримати дозвіл на працевлаштування Воєводського бюро праці шляхом подання відповідної заяви, а на підставі дозволу на працю він отримує візу з правом на працю в консульських установах Республіки Польща у своїй країні.

Загалом, у період 90-х років особливе занепокоєння викликав факт зростання числа нелегальних українських робітників у Польщі. Характерним було явище виконання українцями малокваліфікованої та малооплачуваної роботи, здебільшого на важких виробництвах, по догляду за людьми похилого віку тощо. Розвитку такої ситуації сприяв режим безвізових поїздок, встановлений Угодою про взаємні безвізові поїздки громадян від 25.06.1996, за якою дозволялося перебувати на території договірної сторони до 90 днів [10].

З набуттям Польщі членства в НАТО з 1999 р., українсько-польські відносини набувають іншого характеру, перетворюючись із відносин між двома державами з однаковим міжнародно-правовим статусом, на відносини з особливим регіональним напрямом – між НАТО і його Східним сусідом. У січні 2000 р. була прийнята «Стратегія безпеки Республіки Польща», яка узгоджувалась із прийнятою в 1999 р. «Стратегією ЄС щодо України».

30.07.2003 Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща було підписано Угоду про умови поїздок громадян, яка означала запровадження візового режиму для українців [11]. Угода визначала порядок оформлення та термін дії візи, умови отримання. Варто відмітити, що, враховуючи великі

обсяги транскордонних контактів та з метою збереження дружніх відносин з Україною, Польща кілька разів відкладала введення віз, хоча це було однією з умов її вступу до ЄС.

Після набуття Польщею членства в ЄС із травня 2004 р. українсько-польські відносини отримують новий зміст, обсяг і характер міграційних потоків до Польщі також зазнає певних змін. Так, зі вступом Польщі до ЄС Україна стала приєднуватися до програм ЄС, зокрема PHARE, TACIS (щодо охорони прикордонних територій), а також Програми добросусідства Україна – ЄС.

Подальшому зміцненню та розширенню українсько-польських відносин у сфері трудових відносин сприяло підписання між Міністерством праці та соціальної політики України і Державною інспекцією праці Польщі Меморандуму про співпрацю в галузі розвитку системи інспекції праці на 2004–2007 рр. від 24.06.2004 [12].

З метою лібералізації умов працевлаштування іноземців на території Польщі, у липні 2006 р. Урядом Польщі було прийнято Розпорядження Про виконання робіт іноземцями без необхідності отримання дозволу на роботу, яке максимально спростило систему отримання дозволів на працевлаштування громадян інших країн на сезонні сільськогосподарські роботи. Зокрема, з 01.09.2006 згідно з Положенням надавалася можливість громадянам держав, які межують із Республікою Польща, виконувати протягом не більш трьох місяців, протягом чергових шести місяців роботу, пов'язану з обробкою землі, садівництвом, овочівництвом, а також працювати у тваринництві без необхідності отримання дозволу на роботу.

Приєднання Республіки Польщі до Шенгенської зони в кінці 2007 р. зумовило нові процедури і правила перетину українсько-польського кордону. Загалом, поява нової інституційно-правової основи – входження Польщі до ЄС та Шенгенської зони – стало додатковим стимулом для українсько-польського співробітництва. Численні заяви польських політиків та урядовців свідчать, що Варшава залишається прихильницею досягнення лібералізації візового режиму з Україною як кінцевої мети, розглядаючи це як питання національного інтересу.

28.03.2008 Кабінет Міністрів України та Уряд Республіки Польща уклали Угоду про правила місцевого прикордонного руху, згідно якої Договірні Сторони, беручи до уваги розпорядження ЄС щодо правил місцевого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних кордонах держав-членів та діючи відповідно до положень Договору між Україною та Республікою Польща про добросусідство, дружні відносини і співробітництво, керуючись прагненням розвивати відносини стратегічного партнерства та поглиблювати українсько-польське співробітництво в усіх сферах (беручи до уваги те, що Європейський Союз визнає запровадження безвізового режиму поїздок для громадян України як довготермінову перспективу), прагнучи до запровадження взаємних спрощень при перетині кордону мешканцями при-

кордонної зони, домовились про визначення правил місцевого прикордонного руху [13]. Угода визначала умови, за яких жителі прикордонної зони можуть перетинати спільний кордон держав Договірних Сторін у рамках місцевого прикордонного руху, термін перебування на території договірної Сторони, чітко передбачала порядок та умови, за яких видається дозвіл на перетин кордону. Не менш важливою умовою перетину спільного кордону стала необхідність отримання страхового полісу або сертифікату (ст. 13 Угоди).

Особливої уваги в перспективі розвитку українсько-польських відносин у сфері міграції набуває ратифікація Верховною Радою України 05.09.2013 Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення. З огляду на сучасний стан української трудової міграції до Польщі, ця Угода є надзвичайно важливою для українців, оскільки вона передбачає надання можливості громадянам України, які на законних підставах працюють у Польщі, зберегти набуті згідно із польським законодавством права на соціальне забезпечення після завершення трудової діяльності і повернення до України. На переконання парламентарів, це сприятиме мотивації для законного працевлаштування та повернення українських громадян на Батьківщину.

На шляху до повноправного членства в Європейському Союзі, перед Україною постає непросте завдання, що полягає в реформуванні законодавства та інституційної системи у сфері міграційної політики. Міграція є важливим чинником цивілізованої трансформації Української держави, а тому потребує відповідного ставлення з боку вищих органів державної влади.

Початком вирішення проблеми стало прийняття Положення про Державну міграційну службу, схваленого Указом Президента України від 06.04.2011 № 405/2011 [14], яким практично було відновлено роботу Державної міграційної служби і, таким чином, усунуто існуючі колізії навколо інституційного забезпечення міграційної політики держави та затвердження Концепції державної міграційної політики (Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011) [14], в якій визначено не лише необхідні стратегічні напрями в цій сфері, але й основні механізми їх реалізації.

Прийняття Положення про Державну міграційну службу було здійснено в рамках виконання взятих Україною на себе зобов'язань щодо п. 16 Пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС, який передбачає розробку необхідних законодавчої та інституційної рамок у сфері управління міграцією з метою боротьби з нелегальною міграцією, контрабандою та торгівлею людьми за підтримки ЄС [2, с. 35].

Невідкладність у розробці та прийнятті правових засад міграційної політики було також підкреслено в Плані дій Україна – ЄС щодо лібералізації візового режиму, узгодженого 22.11.2010. Документ перераховував ряд галузей, які необхідно охопити законодавством у короткостроковий період реалізації Плану дій, зокрема: інституційна структура міграційної по-

літики, правила в'їзду та проживання для іноземців, виявлення, затримання та депортація нелегальних мігрантів, моніторинг міграційних потоків [2, с. 25].

Отже, у процесі розбудови міграційної політики України доцільним є вивчення польського досвіду, з метою запозичення та успішного втілення окремих елементів та принципів підходів у вирішенні поставлених завдань. Важливою складовою у формуванні українсько-польських відносин у сфері міграції є удосконалення та розширення договірно-правової бази в цій сфері. Особливої уваги з боку

обох держав потребують правові питання трудових мігрантів. Основою правового регулювання зовнішньої трудової міграції громадян України до Республіки Польща є нормативно-правові акти України та Республіки Польща, а також ряд двосторонніх договорів. Важливим чинником правового регулювання двосторонніх відносин є питання врегулювання перетину кордону. Особливо варто звернути увагу на практику формування та застосування польського трудового законодавства, яке регулює працевлаштування іноземних робітників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юридична енциклопедія / [Ю.С. Шемшученко, М.П. Зяблюк, В.П. Горбатенко та ін.] ; під ред. Шемшученко Ю. С. – Т. 3. – Київ : «Українська енциклопедія», 2001.
2. Чумак В., Казьмеркєвіч П., Стародуб А., Сушко О. Реформи у міграційній сфері: українські потреби та польський досвід. Інститут Євро Атлантичного співробітництва. – Київ, 2010. – 40 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euroatlantica.info/biblioteka/vidannya/110-reformi-u-migratsinij-sferi-ukrajinski-potrebi-ta-polskij-dosvid.html>.
3. Декларація про основні принципи та напрямки розвитку українсько-польських відносин // Історико-архівне управління МЗС України. – Ф : міжнародні договори. – Од. зб. 2. – 6 арк.
4. Договір між Республікою Польща і Україною про добросусідства, дружні відносини і співробітництво (18.05.1992) // Україна на міжнародній арені : збірник документів і матеріалів. 1991–1995 рр. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 12 с.
5. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань. – Київ, 12.01.93 // Міністерство закордонних справ. Договір. Міжнародні договори Ф. – ugod d 32., Код.616_208. – С. 1–17.
6. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон. – Київ, 24.05.93 // Міністерство закордонних справ. Угода. Міжнародні договори Ф. – ugod d 32., – Код.616_015. – Київ, 1993. – С. 1–3.
7. Угода про співробітництво в галузі охорони здоров'я і медичних наук між Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством здоров'я Республіки Польща на 1993–1994 рр. від 06.07.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
8. Угоди про взаємне працевлаштування працівників від 16.02.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
9. Договір між Міністром праці України і Міністром праці та соціальної політики Республіки Польща про співробітництво в галузі праці й соціальної політики від 16.02.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
10. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємні безвізові поїздки громадян // Політика і час. – 1997. – № 9. – С. 8–9.
11. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про умови поїздок громадян від 30.07.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
12. Меморандум про співпрацю в галузі розвитку системи інспекції праці на 2004–2007 рр. від 24.06.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
13. Угода між Кабінетом Міністрів України та Уряд Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху від 28.03.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
14. Положення про Державну міграційну службу. Указ Президента України від 06.04.2011№ 405/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.