

років, які пройшли після того, у світі почав вибудовуватись новий, ще може багатьом і незрозумілий, рух профспілок мігрантів. На сьогодні це вже і профспілки мігрантів у Ірландії, Румунії, Росії, США. Нам приємно відзначити, що цей рух розпочатий в Україні, але ми також розуміємо, що ми зробили тільки перші маленькі кроки в майбутньому потужному русі профспілок мігрантів світу. Тому хотілося б, щоб наші асоціації українців за кордоном долучилися до цієї роботи.

Національна ідентичність і профспілки працівників мігрантів. Ви скажете, що в нас існує Світовий Конгрес Українців, так, СКУ – це організація, яка робить видимість, що працює на інтереси закордонних українців – багато критикує українську владу і радить те саме робити й іншим. Однак, на наш погляд, влада в нас така, яку ми заслуговуємо і яку ми вибрали. Показувати ж пальцем на когось і нічого не робити самому, то найгірше, що може бути. Діяльність лідерів СКУ не відчув жоден закордонний українець, жодне питання, яке стосується закордонного українця, не вирішено. Саме тому, що в багатьох випадках є незрозуміння, навіщо створюються профспілки мігрантів, бо якщо вже є діаспора, то навіщо профспілка, ми в Україні започаткували наступний крок у напрямку об'єднання, прозорості й цивілізованості процесів, які повинні відбуватись у середовищі трудової міграції. Профспілка працівників-мігрантів підписала меморандум про співпрацю з діаспорами в Україні і за кордоном, в якому поставила пріоритети в таких питаннях, як: впорядкування міграційних потоків; усунення негативних наслідків неорганізованої й неконтрольованої міграції; посилення відповідальності мігрантів і посадових осіб з метою протидії корупції; забезпечення умов для реалізації прав мігрантів, біженців, їхньої інтеграції та реадaptaції в українському суспільстві; досягнення і відстоювання відповідності законодавства кращим європейським та світовим зразкам; гармонізація законодавства країни із законодавством Євросоюзу у сфері трудової міграції і врегулювання правового становища трудових мігрантів.

Домовившись щодо пріоритетів розвитку, сторони взяли на себе зобов'язання сприяти їх досягненню. А з цією метою потрібно:

1. Обміняти банерами своїх сайтів;
2. Зареєструвати місцеві профспілкові організації працюючих мігрантів, які повинні зайняти соціальними проблемами;
3. Сприяти об'єднанню роботодавців мігрантів у спілки, які повинні займатись проблемами роботодавців;
4. Сприяти об'єднанню діаспор, які, в свою чергу, повинні займатись надбанням своєї культури;
5. На базі профспілок, спілок роботодавців і діаспор створити місцеві партійні організації мігрантів, які повинні працювати на теренах міграційної політики країни.

Для того, щоб якісно та ефективно вирішувати питання закордонних українців, необхідне таке громадське об'єднання, яке б не займалось невичерпною критикою та інтригами, а співпрацювало з українською владою, з урядами інших країн на гідному рівні, незважаючи на складність проблем, які постають перед громадянами України за кордоном.

Ми сподіваємося, що така організація, діяльність якої базуватиметься на цінностях та засадах, які є чіткими, логічними, зрозумілими, прозорими й легко контрольованими громадянським суспільством, має стати серйозним партнером відповідальних громадських, політичних і державних сил будь-якої країни в реалізації державної міграційної політики в інтересах держави та її громадян.

1. *Іванкова-Стецюк О.* Спільнота як дім. Матеріали дослідницького проекту «Церковна громада як активна форма організації життя українців в умовах трудової міграції» / Оксана Іванкова-Стецюк. – Львів, 2010. – 68 с.
2. *Селешук Г.* Деякі аспекти правового регулювання міграційних процесів в Україні та Європейському Союзі / Григорій Селешук // На роздоріжжі. Аналітичні матеріали комплексного дослідження процесів української трудової міграції (країни Європейського Союзу та Російської Федерації) / Марков І., ерм. Бойко Ю., Іванкова-Стецюк О., Селешук Г. та ін. / За ред. І. Маркова. – Львів: Карітас України, 2009. – С. 87–121.

Наталія Пархоменко

Міграційна політика Республіки Польща: досвід формування та можливості його використання Україною

У статті аналізується досвід формування міграційної політики Польщі, а також засади подібної політики, які мають базуватися на раціональному підході до вирішення конкретних проблем, гнучкості й оперативності у прийнятті управлінських рішень, широкому залученні громадськості до обговорення нагальних проблем, пов'язаних з міграцією.

In the article the experience of formation of the migration policy in Poland as well as the main principles of such policy which have to be based on rational attitude to solution of concrete problems, flexibility and efficiency in adoption of administrative decisions, wide involvement of public to the discussion of actual problems connected with migration.

Хоча упродовж останніх двох десятиліть відмінності між Польщею та Україною, обумовлені різним геополітичним вибором (Польща цілеспрямовано інтегрувалась до європейських та євроатлантичних структур, Україна і на двадцятому році незалежності перебуває в стані невизначеності), тільки збільшувались, однак незмінними залишаються деякі спільні характеристики, зумовлені, насамперед, географічним положенням, співмірністю розмірів та демографічними характеристиками. Цей чинник обумовив те, що обидві країни зіштовхнулись зі схожими викликами у царині міграції: поляки, як і українці, масово виїжджають на заробітки за кордон, українська та польська територія стала частиною шляху одного з потужних міжнародних потоків нелегальної міграції, а Польща, як і Україна,

поступово перетворюється на кінцевий пункт міграційних вихідців з віддалених країн третього світу. З огляду на це, польський досвід формування міграційної політики може бути запозичений в Україні. Експерти вже неодноразово висловлювали свої рекомендації стосовно використання польських напрацювань в окремих сферах, зокрема – регуляції трудової міграції, боротьби з нелегальною міграцією, удосконалення координації роботи міністерств і відомств, до компетенції яких віднесена реалізація міграційної політики [2; 8]. Варто зауважити, однак, що зовнішня подібність проблем не означає можливості механічного застосування польських рішень до українських реалій. Причому йдеться не про утруднення технічного характеру (хоча й тут виникають проблеми), а про принципові відмінності у функціонуванні

бюрократичного апарату, відповідального за реалізацію тих чи інших нововведень. Іншими словами, одні й ті самі правила чи подібні за змістом рішення в окремих випадках по-різному працюватимуть в польських та українських умовах. Для прикладу, систему життєзабезпечення таборів для утримання нелегальних мігрантів в Польщі, із залученням до їхнього обслуговування приватних фірм, важко відтворити в Україні, оскільки: а) в Польщі рішення про ту чи іншу форму надання послуг приймається безпосередньо керівником відділку Прикордонної служби (*Straż Graniczna*), в підпорядкуванні якої є відповідний пункт утримання, а в Україні таке рішення приймається на більш високому щаблі, б) процедури тендерів на надання таких послуг суттєво різняться в обох країнах, з виразною «корупціогенною» небезпекою в українському випадку. Таким чином, *найбільш очевидний загальний висновок – запозичення польського реформ держапарату та системи прийняття рішень в Україні, є малопродуктивним*. Це, втім, не заперечує необхідності його вивчення та успішного втілення окремих елементів і принципових підходів. Найважливішими з них вважаємо наступні.

1. *Врахування «мінусів» відсутності комплексного підходу до вирішення проблем міграції*. Польську і українську політику в цій сфері поєднує те, що вони формувались за умов відсутності офіційно затвердженої концепції міграційної політики. На думку польських дослідників, у випадку Польщі це було викликано, з одного боку, тим фактом, що в країні не вдалося досягнути консенсусу між необхідністю оперативного пристосування до вимог Європейського Союзу щодо умов в'їзду та проживання іноземців та потребою створення правил, в яких була б врахована суто польська специфіка, а з іншого – низькою пріоритетністю питань міграції в умовному «реєстрі» проблем польської державної політики [12]. Серед негативних наслідків такого «status quo» експерти відзначали розповсюдження практики копіювання чужих моделей, не обов'язково адаптованих до польських реалій і підміну міграційної стратегії низькою практичних рішень, спрямованих на вирішення окремих нагальних проблем [11].

Схожі труднощі є і щодо вироблення повноцінної концепції міграційної політики в Україні. Аналізуючи причини, з яких прийняття Закону «Про Концепцію Державної міграційної політики» тривалий час блокувалось Верховною Радою, українські експерти виокремлюють, насамперед, «політичне протистояння та війну гілок влади»*, а також практику вузьковідомчого підходу до вирішення міграційних проблем. Недоліки такого підходу до формування міграційної політики України (непослідовність дій, нереклексивність у виробленні підходів, відсутність відповіді на питання про роль та місце міграційних потоків у процесі розвитку країни), зауважені польськими експертами ще у 2007 році [6], залишаються актуальними дотепер.

Так чи інакше, але, попри безумовно вдалий досвід Польщі у вирішенні окремих міграційних викликів, варто відзначити, що удосконалення державного управління міграціями варто розпочинати з визначення його стратегічних цілей та принципів. Україна все ще має шанс врахувати польський досвід у тому сенсі, щоб уникнути практики побудови міграційної політики як реакції на окремі проблеми, а розпочати розбудову державної політики на підставі цілісної концепції.

2. *Прийняття рішень на підставі неупередженого аналізу поточної ситуації та з врахуванням прогнозів її розвитку*. Питання, пов'язані з міграцією, часто міфіологізуються в суспільній свідомості, а суть проблем спотворюється засобами масової інформації. Для прикладу, і в польських, і в українських ЗМІ гіперболізувались масштаби міграційних потоків, при чому як показники зовнішньої трудової міграції (див. критичні оцінки практики завищення масштабів трудової міграції [3; 10], так і дані про кількість іноземців, що перебувають в країні нелегально (згідно з даними Eurostat, в Польщі мешкає всього 35,9 тисяч іноземців, без врахування сезонних трудових мігрантів та нелегалів [5]). Однак польські політики та високопосадовці, на відміну від українських, значно меншою мірою орієнтувались на неперевірені дані, і, тим більше, самі не були джерелом недостовірної інформації. Зокрема, в Польщі неможлива ситуація, коли, попри неодноразові спростування з боку дослідників, на офіційному рівні продовжує тиражуватись суттєво завищена цифра українських трудових мігрантів (7 мільйонів проти 2-х – 3-х, що їх називають експерти), або повторюються абсолютно фантастичні цифри про кількість нелегальних мігрантів в Україні (понад мільйон проти максимум декількох десятків тисяч за оцінками спеціалістів).

Позитивним прикладом того, як держава повинна оперативно реагувати на мінливу ситуацію в міграційній сфері, є лібералізація умов доступу іноземців до ринку праці в Польщі. Реагуючи на звернення працевлаштувачів (головним чином – сільськогосподарських виробників), що потерпали від браку робочих рук, уряд максимально спростив систему отримання дозволів на працевлаштування громадян інших країн на сезонні сільськогосподарські роботи. У такий спосіб було враховано, що: а) становище у цьому сегменті ринку праці у найближчі роки не зміниться (причиною дефіциту працівників став відтік поляків на подібні, але більш високооплачувані роботи до країн Західної Європи); б) складна система отримання дозволів на працевлаштування сприяє існуванню «сірого» ринку праці та пов'язаних з цим зловживань (наприклад – визиску нелегалів з боку представників злочинного світу); в) лібералізація умов працевлаштування для іноземців дозволить об'єктивно оцінити реальний масштаб потреб у іноземних працівниках загалом, у співвідношенні до окремих галузей економіки та у регіональному вимірі.

Варто зауважити, що відповідні рішення було направлено урядовцями з врахуванням пропозицій провідних спеціалістів з питань трудової міграції [7; 9]. На думку окремих українських експертів, ці ідеї є актуальними й для регулювання ринку праці для іноземців в Україні [1].

3. *Ефективна внутрішньовідомча логістика та координація зусиль між відомствами*. В Україні, як і в Польщі, не існує єдиного органу, компетенція якого охоплювала б усі питання, пов'язані з міграцією та мігрантами. Однак, польська практика взаємодії між різними міністерствами та відомствами свідчить, що більшість проблем можна вирішувати за допомогою кооперації між ними, і навіть завдяки продуманій логістиці всередині одного відомства. Причому взаємодопомога може бути не лише між силовими структурами (як то Міністерством внутрішніх справ та адміністрацією Прикордонної служби). Існують приклади налагодженої співпраці між силовими та несилловими відомствами. Зокрема, Державна інспекція праці (*Państwowa Inspekcja Pracy*) – спеціальний орган, підконтрольний Сейму, до компетенції якого входить перевірка дотримання законодавства про працю – плідно співпрацює з Прикордонною службою та поліцією у випадку перевірки працевлаштувачів, що вико-

* Про нагальні потреби законодавчого та інституційного забезпечення міграційної політики України див.: http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_table/0922_dok.pdf.

ристовують працю найманих іноземців. Спільні перевірки документів дозволяють не лише виявляти порушників, але й застосовувати у необхідних випадках примусові дії щодо них – що було б неможливо, якщо б працівники Інспекції праці діяли сепаратно.

Важливим є відпрацювання системи використання наявних ресурсів у рамках одного відомства. Наприклад, з огляду на поліетнічний характер міграційного потоку, у прикордонників та адміністрації, підпорядкованих Прикордонній службі пунктів тимчасового утримання нелегальних мігрантів, виникає потреба у перекладачах з екзотичних мов. Утримання декількох таких спеціалістів на постійній чи контрактній основі при кожному з пунктів, до яких направляють нелегалів, є занадто дорогим. Натомість, у кожного з керівників регіонального відділу Прикордонної служби є інформація про перекладачів, що співпрацюють з іншими відділами та пунктами утримання. За потреби може бути організоване швидке направлення такого спеціаліста до тієї ділянки кордону, де виникає необхідність в його послугах.

Важливість цього досвіду для України полягає в тому, що за умов обмеженості в коштах на ті чи інші міграційні програми, раціональне використання наявних можливостей відповідних служб також може забезпечити вагомий результат.

4. Відмова від пріоритетності силових рішень. Одним із наріжних каменів сучасної міграційної політики Польщі є визнання того факту, що проблеми міграції неможливо вирішити лише за допомогою поліцейних заходів. Неодноразово оголошені амністії для нелегальних мігрантів дали змогу легалізуватись і ефективно інтегруватись у польське суспільство тисячам вихідців з В'єтнаму та Вірменії, які прибули до країни напередодні та невдовзі після розпаду Радянського Союзу й соціалістичного блоку. В планах уряду є оголошення чергової амністії, з якої можуть скористатись, насамперед, вихідці з країн колишнього СРСР, у тому числі – й доволі значна кількість українців. Польща уникала спокуси вжити репресивні заходи навіть у випадку дій відверто кримінального характеру (захоплення вихідцями з Чечні, головним чином – жінками, потягу, який прямував до Страсбургу⁵). Немає жодних обмежень для діяльності правозахисних організацій, які відслідковують дотримання відповідними службовцями законів про захист прав мігрантів.

Досвід Польщі може бути наочною демонстрацією того, що використання подібного підходу не призводить до збільшення міграційних потоків і не відкриває широкий простір для зловживань з боку самих мігрантів. На жаль, подібна філософія не сприймається на усіх щаблях українського державного апарату – посадовці схильні надавати перевагу методам примусу.

5. Співпраця з неурядовими організаціями та аналітичними центрами, широке обговорення суспільних проблем в міграційній сфері. Недоліком української практики підготовки принципових рішень у сфері міграції є її кулуарність – як правило, проекти законів та підзаконних актів готуються силами державних службовців чи окремих депутатів. Лише в окремих випадках до цього долучаються професійні вчені, що вивчають проблеми міграції, тоді як неурядові організації (НУО), зокрема, об'єднання самих мігрантів, а також НУО, що працюють у сфері надання послуг та допомоги мігрантам і біженцям, взагалі ігноруються. У даному контексті польський

досвід засвідчує ефективність активного діалогу усіх зацікавлених сторін та відкритого громадського обговорення проблем.

Для ілюстрації відмінностей у підходах та рівнях інтенсивності співпраці з НУО можна порівняти інформацію на офіційних сайтах польських та українських міністерств і відомств. Наприклад, польське Міністерство праці та соціальної політики має не лише спеціальний розділ, присвячений співпраці з неурядовими організаціями^{**}, але й створило окремий Інтернет-портал, який відображає всі аспекти цієї співпраці, містить базу даних проектів, реалізованих НУО тощо^{***}. Інтернет-сторінка українського Міністерства праці та соціальної політики має підрозділ «Громадські організації»^{****}, але його оновлення здійснюється з середньою періодичністю один раз на три місяці і то суто формально. Ще більш формально виглядає наповнення відповідного розділу на сайті Державного комітету України у справах національностей та релігії^{*****} (для порівняння – відповідний розділ з сайту Управління у справах іноземців (*Urząd do Spraw Cudzoziemców*)^{*****}). Щоправда, в даному контексті проблема полягає не лише в закритості українських бюрократів, але й у неспівмірно більш активній позиції польських неурядових організацій. Отже, запозичення досвіду Польщі має відбуватись паралельно як держслужбовцями, так і представниками НУО.

Таким чином, на нашу думку, головний польський урок у сфері формування міграційної політики полягає для України в тому, що засади подібної політики мають базуватись на раціональному підході до вирішення конкретних проблем, гнучкості і оперативності у прийнятті управлінських рішень, широкому залученні громадськості до обговорення нагальних проблем, пов'язаних з міграцією.

1. Карлін М. Особливості функціонування та регулювання ринку праці та соціальної політики в сучасній Польщі: досвід для України / М. Карлін // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – № 1. 2. Координація міграційної політики України: уроки Польщі. – К, 2009. 3. Стародуб А. «Мертві душі» трудових мігрантів. Чи справді за кордоном працює п'ять мільйонів українців? / А. Стародуб // Дзеркало тижня. – № 22 (11–17 червня 2005). 4. Czeczeni nie pójdą do więzienia za protest. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://poland.indymedia.org/pl/2009/12/48893_shtml. 5. Eurostat. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07092010-AP/EN/3-07092010-AP-EN.PDF. 6. Jaroszewicz M. Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej / M. Jaroszewicz, L. Szerepka. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_migracje.pdf. 7. Iglicka K. Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej w ramach obszaru legalnej migracji pracowniczej na lata 2007–2012 / K. Iglicka // Centrum Stosunków Międzynarodowych. Raporty i Analizy. – 2007. – № 1. 8. Kazmierkiewicz P. The Polish experience in controlling illegal migration: Lessons for EU Candidates and Neighbors, Institute of Public Affairs / P. Kazmierkiewicz. – Warsaw, 2007. 9. Korczyńska J. Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej / J. Korczyńska. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isp.org.pl/files/10686100250984876001118673762.pdf>. 10. Polacy pracujący za granicą. Raport CBOS. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_155_09.pdf. 11. Wyzwania dla narodowej polityki migracyjnej w kontekście UE. Doświadczczenia Polski i Niemiec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pol-niem.pl/docs/17/polityka_migracyjna.pdf. 12. Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ipiss.com.pl/teksty/raport.doc>.

** Мігранти з РФ та Грузії (головним чином – чеченці за національністю) провели акцію на знак протесту проти дій польського уряду, який суттєво збільшив кількість відмов у наданні статусу біженця вихідцям з даного регіону [4].

*** Див.: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=641>.

**** Див.: <http://www.pozYTEK.gov.pl>.

***** Див.: http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=132376.

***** Див.: http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=132376.

* Про нагальні потреби законодавчого та інституційного забезпечення міграційної політики України див.: http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_table/0922_dok.pdf.