

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-34-704-710

УДК 323+341.3

О. В. КУКУРУЗ,

доктор політичних наук*

ORCID: 0000-0003-1863-3028

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ПОЛЬЩІ В ПЕРІОД РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

У статті проаналізовано міжнародні і національні документи та нормативно-правові акти, які визначають міграційну політику Польщі. Виокремлено стратегічні цілі міграційної політики Польщі та показано зміну їх пріоритетності в період російсько-української війни. З'ясовано суспільну оцінку реалізації польської міграційної політики щодо українців. Акцентовано увагу на необхідності врахування міграційної політики Польщі щодо українців у процесі оновлення стратегії міграційної політики України.

Ключові слова: стратегія відповідального розвитку, польська міграційна політика, міграція українців, сприйняття українців, інтеграція іноземців, стратегічні пріоритети.

Kukuruz Oksana. Strategic priorities of Polish migration policy during the Russian-Ukrainian war

The article analyzes international and national documents and legal acts that determine Polish migration policy. The strategic goals of Polish migration policy are highlighted and change of their priorities during the Russian-Ukrainian war period are shown. The public assessment of the implementation of the Polish migration policy in relation to Ukrainians has been clarified. Attention is focused on the need to take into account the Polish migration policy in relation to Ukrainians in the process of updating the strategy of the migration policy of Ukraine.

Key words: strategy for responsible development, polish migration policy, migration of Ukrainians, perception of Ukrainians, integration of foreigners, strategic priorities.

Вступ. Після повномасштабного вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 р. значна частина українців вимушена була змінити постійне місце проживання. Більшість мігрантів обрали Польщу як країну для проживання або як транзитну на шляху до іншої держави в Європейському Союзі чи до будь-якої іншої країни світу, в якій українцям пропонували допомогу. Відтак російсько-українська війна принесла серйозні виклики для всієї польської публічної політики і, особливо, для міграційної політики.

Огляд літератури. Кардинальні зміни в польській міграційній політиці відбулися в минулому 2022 р., тож наукових досліджень за цією тематикою

* Kukuruz Oksana, Doctor of Political Sciences

поки що обмаль, тому джерельною базою статті здебільшого є документи і нормативно-правові акти, які регулюють міграційні процеси в Польщі. Стратегічні пріоритети польської міграційної політики окреслені в документі «Стратегія відповідального розвитку до 2020 р. (з перспективою до 2030 р.)» та проєкті «Міграційна політика Польщі (напрями діяльності 2021–2022)».

Суспільну оцінку міграційної політики Польщі можна зрозуміти зі звітів про результати соціологічних опитувань поляків, зокрема, таких: «Суспільне сприйняття біженців з України, мігрантів та дій уряду Матеуша Моравецького» (Варшавський університет, квітень – травень 2022 р.); «Поляки про війну в Україні і допомогу для біженців» (Центр досліджень громадської думки, листопад 2022 р.); «Діагноз життя, поглядів, планів і прагнень польського суспільства» (Фонд «Pro Futuro», листопад – грудень 2022 р.). Міжнародні міграції, ставлення поляків до мігрантів, у тому числі до українців, вивчає Р. Станішевський. Водночас поки що недостатньо досліджень, у яких комплексно аналізуються політико-правові основи міграційної політики Польщі в період російсько-української війни.

Постановка проблеми дослідження. Російсько-українська війна разом з питаннями про безпеку і оборону держави до порядку денного європейських країн внесла зміну щодо пріоритетів у регулюванні міграційних потоків. Екстремальне розроблення нових законів і реалізація міграційної політики Польщі, яка у 2022 р. прийняла найбільшу кількість українців, заслуговує на ґрунтовний аналіз. Розуміння стратегічних пріоритетів Польщі, як держави – члена Європейського Союзу, куди має намір вступити і наша держава, є важливим для переосмислення міграційної політики України в новій реальності, що динамічно змінюється.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є з'ясування стратегічних пріоритетів міграційної політики Польщі, зумовлених масовою міграцією українців. Завдання включають: аналіз міжнародних і національних документів і нормативно-правових актів, які визначають польську міграційну політику; виокремлення стратегічних цілей міграційної політики Польщі та їх зміни у 2022 р.; вивчення суспільної оцінки міграційної політики Польщі.

Виклад основного матеріалу. Необхідність ефективного регулювання міграційних процесів у Польщі давно дискутується в публічному просторі. Серед ключових проблем управління у сфері міграції фахівці називали неналежну взаємодію між різними суб'єктами влади на різних рівнях, необхідну для врегулювання нагальних питань. Мігранти, крім питань, пов'язаних з отриманням віз, перетином кордону, пошуком житла, працевлаштуванням, мають потребу в отриманні інших послуг, наприклад, освітніх і медичних. Відтак особливості перебування осіб на території іншої держави окреслені майже у всіх галузях законодавства. Міграційна політика тісно пов'язана з іншими публічними політиками, зокрема такими, як економічна, соціальна, демографічна, житлова, освітня, охорони здоров'я та ін. Отже, міграційна

політика має комплексно визначати напрями, стандарти, принципи управління у сфері міграції, враховуючи стратегічні цілі розвитку держави.

Орієнтири для розроблення і реалізації міграційної політики Польщі визначені Стратегією відповідального розвитку до 2020 р. (з перспективою до 2030 р.), ухваленою Радою міністрів Республіки Польща 14 лютого 2017 р.¹ Ця Стратегія передбачає активнішу політику держави щодо суспільно важливих процесів у країні. Зазначено, що відповідальність за збалансований розвиток усіх сфер суспільства лежить на публічній владі. Однією зі стратегічних цілей визначено розробку міграційної політики, спрямованої на вирішення актуальних проблем Польщі.

До таких насамперед відносять демографічні проблеми і тісно з ними пов'язані потреби ринку праці. Важливим завданням визначалося всебічне заохочення і створення умов для повернення емігрантів і прибуття іммігрантів, насамперед висококваліфікованих фахівців. Однак, крім переваги – раціонального використання мігрантів для розвитку Польщі, у документі зроблено прогноз щодо ймовірного негативного наслідку таких дій – велика кількість іноземців (належних до різних культур і релігій) може роз'єднувати суспільство.

Стратегія орієнтує на створення польської моделі активної міграційної політики, основними цілями якої є вдосконалення управління міграційними і імміграційними процесами та інтеграція іноземців з урахуванням безпеки держави. До 2030 р. заплановано: запровадити систему моніторингу та прогнозування міграційних процесів; проведення інформаційної і освітньої діяльності, спрямованої на позитивне сприйняття іноземців у польському суспільстві.

У липні 2021 р. Міжвідомча група з питань міграції (консультативно-дорадчий орган Ради міністрів Республіки Польща) презентувала проєкт документа «Міграційна політика Польщі (напрями діяльності 2021–2022)»². Основну увагу в ньому було приділено легальній і нелегальній міграції, охороні та інтеграції іноземців, міграції поляків та європейському виміру міграційної політики. Документ був оприлюднений для публічного обговорення, однак заплановане на IV квартал 2021 р. прийняття так і не відбулося. У 2022 р. у зв'язку з початком російсько-української війни ситуація кардинально змінилася. Більшість питань і проблем, які виникали з міграційними потоками, потребували швидкого реагування і взаємодії органів публічної влади всіх рівнів. Фактично у перший місяць війни міграційна політика Польщі змінювалася щоденно у відповідь на запити вимушеної міграції з України.

Управління цими процесами потребувало не лише значних зусиль польської влади, а й європейських інституцій, адже Польща – це держава, яка контролює зовнішній кордон Європейського Союзу. Відтак, зважаючи на вимушену масову міграцію осіб з України, передбачаючи пов'язані з цим явищем ризики як для Польщі, так і для всього Європейського Союзу, було

активовано Директиву Ради Європейського Союзу 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р. «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому»³.

Відповідне імплементаційне рішення про тимчасовий захист осіб з України було прийнято Радою Європейського Союзу 4 березня 2022 р.⁴ Надзвичайні права для мігрантів з України було передбачено на цілий рік, з можливістю продовження на три роки. Насамперед це право на легальне перебування на території Європейського Союзу, доступ до ринку праці, освіти та охорони здоров'я.

Рада міністрів Республіки Польща терміново розробила спеціальний закон, що враховував екстремальну ситуацію, яка склалася внаслідок масового напливу мігрантів з України. Закон «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території тієї держави» був прийнятий 12 березня 2022 р.⁵, проте датою введення його в дію було визначено 24 лютого 2022 р. Відповідно до Закону права, можливості та допомогу могли отримати всі українці, які в'їхали на територію Польщі з території України, починаючи з 24 лютого 2022 р. Ухвалення цього закону зумовило внесення змін до 20 інших законів.

Законом встановлено правила, які спростили в'їзд громадянам України в Польщу та створили сприятливі умови для проживання, навчання і працевлаштування. Оскільки значна частина мігрантів з України – це жінки з дітьми, то публічна влада Польщі особливу увагу звертає на необхідність забезпечення догляду за дітьми, їх виховання та освіти. У Законі зафіксовано створення Фонду допомоги для фінансування чи субсидування виконання завдань різними суб'єктами щодо допомоги громадянам України. Органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати всебічну підтримку громадянам України.

Безумовно, швидко прийнятий Закон не був у змозі передбачити всі можливі ситуації, пов'язані з вимушеною міграцією з України, відтак уже 26 березня 2022 р. були прийняті деякі поправки. Ухвалення і новелізація Закону створили надійну правову основу для моральної і матеріальної підтримки українців, а також, що не менш важливо, для підтримки правопорядку в Польщі та забезпечення безпеки її громадян.

У зв'язку з російсько-українською війною, що не припиняється, новими видами атак путінської влади на Україну восени 2022 р. відбулася друга хвиля міграції. Оскільки польські ресурси, необхідні для потреб мігрантів, не є безмежними, то 13 січня 2023 р. були внесені чергові поправки до Закону. Відповідно до них відкриті раніше для громадян України можливості дещо звузилися. Зокрема, особа, яка перебуває на території Польщі більше, ніж 120 днів, має покривати 50% витрат, які щоденно оплачуються за послуги, пов'язані з проживанням і харчуван-

ням. Після 175-денного перебування в Польщі громадяни України мають покривати 75% витрат.

Такі рішення, ймовірно, мають як мінімум, дві об'єктивні причини: 1) матеріальні і фінансові ресурси Польщі, і навіть Європейського Союзу, не безмежні; 2) фінансове становище поляків погіршується, відповідно їх ставлення щодо допомоги для українців дещо змінюється. Про це, зокрема, свідчать різноманітні соціологічні дослідження. У рамках проєкту «Суспільне сприйняття явищ і процесів у період системної трансформації в Польщі», реалізованого кафедрою соціології політики і політичного маркетингу факультету політичних наук і міжнародних студій Варшавського університету, було проведено опитування «Суспільне сприйняття біженців з України, мігрантів та дій уряду Матеуша Моравецького» (квітень – травень 2022 р.). Відповідно до нього: 91% опитаних вважали, що Польща повинна допомагати Україні в період війни з РФ; 85% – допомогу Польщі для України, у тому числі для біженців, оцінювали позитивно; 49% – вважали, що Польща має надати Україні додаткову підтримку, крім тих дій, які були зроблені в перші місяці російсько-української війни. Серед відповідей щодо виду додаткової допомоги для України на першому місці – гуманітарна, зокрема, допомога у виїзді з України (83,9%), далі – матеріальна (79%); дипломатична (70,4%); військова, легка зброя (62,4%); військова, передача розвідувальних даних (53,8%); військова, важка зброя (52,2%); фінансова (45,7%) та ін.⁶

Центр досліджень громадської думки регулярно проводить опитування «Поляки про війну в Україні і допомогу для біженців». У листопаді 2022 р. 83% опитаних вважали, що Польща повинна приймати українських біженців з території, охоплених конфліктом; 50% – стверджували, що вони та члени їх родини добровільно і безкоштовно надавали допомогу біженцям з України; 65% – впевнені, що допомога, яку надає Польща, є достатньою. Респонденти зазначали, що безкоштовна допомога для біженців повинна мати часові рамки. Найбільша кількість серед опитаних (38%) вважали, що така допомога має надаватися щонайбільше півроку від приїзду⁷.

Р. Станішевський на основі дослідження громадської думки «Діагноз життя, поглядів, планів і прагнень польського суспільства» (Фонд «Pro Futuro», 30 листопада – 13 грудня 2022 р.) робить висновок, що у ставленні поляків до мігрантів мають значення різні чинники, у тому числі країна, з якої вони походять. Українців, порівняно з деякими іншими мігрантами, поляки сприймають добре. Так, 48,3% опитаних мають позитивні асоціації з біженцями з України; 67,6% – вважають, що Польща повинна приймати на своїй території біженців з України; 64,8% – переконані, що Польща повинна допомагати біженцям з України. Більшість опитаних поляків не бачать загрози з боку біженців з України для Польщі (48,3%) і для власної родини (56%)⁸.

Отже, на основі наведених соціологічних опитувань, а також власних спостережень і досвіду спілкування з українцями, які 2022 р. вимушено перебували на території сусідньої країни, можна виокремити два найпошире-

ніших варіанти ставлення поляків до мігрантів-українців: 1) ті, хто вважає, що поляки повинні всіляко підтримувати українців; 2) ті, хто вважає, що поляки мають допомагати українцям, але в міру, наприклад, покривати першочергові потреби упродовж певного тимчасового періоду.

Закономірно, що погляди пересічних поляків зумовлені власними інтересами, а тому вони вважають, що громадяни інших країн не повинні користуватися всіма благами на рівні громадян Польщі. Розробка стандартів, принципів, правил поведінки мігрантів та їх інтеграція в польське суспільство – це насамперед прямі обов'язки і відповідальність органів публічної влади.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок. Стратегічні цілі міграційної політики Польщі, сформульовані до початку російсько-української війни та зафіксовані в документах, залишаються актуальними, змінюються лише їх пріоритетність та способи досягнення. Перші позиції нині посідають такі цілі: забезпечення безпечних умов для поляків і осіб, що в даний період мешкають на території Польщі; м'яка інтеграція мігрантів у польське суспільство. Досягненню такої стратегічної цілі, як поліпшення демографічної ситуації в Польщі, сприяють українці, які ментально є ближчими до поляків, ніж мігранти з інших країн, наприклад з Азії чи Африки.

З одного боку, влада і українське суспільство вдячні Польщі за створення особливих умов для українців. З другого – міграційну політику Польщі, яка заохочує українців інтегруватися в польське суспільство, необхідно врахувати у процесі оновлення стратегії міграційної політики України. Остання має передбачити наслідки нової реальності – недостатню кількість кваліфікованих кадрів для відновлення країни та вжити відповідних заходів. Тож польський і європейський досвід врегулювання проблем мігрантів і механізми залучення їх потенціалу для розвитку держави мають стати предметом ґрунтовних досліджень, а відтак науковою основою для вдосконалення міграційної політики України.

1. W sprawie przyjęcia Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.): Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. Nr 8. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20170000260/O/M20170260.pdf> (dostęp: 15.12.2022). 2. Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022: projekt Uchwały Rady Ministrów (ID179) / Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji; MSWiA. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179> (dostęp: 23.12.2022). 3. On minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof: Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055> (accessed: 08.01.2023). 4. Establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection: Council implementing decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382> (accessed: 11.01.2023).

5. O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa: Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583> (dostęp: 25.01.2023). 6. Społeczna percepcja uchodźców z Ukrainy, migrantów oraz działań podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego – raport z badania opinii publicznej / Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa, 31 sierpnia 2022 r. URL: https://www.researchgate.net/publication/361039890_Społeczna_percepcja_uchodźców_z_Ukrainy_migrantów_oraz_działan_podejmowanych_przez_rząd_Mateusza_Morawieckiego_-_raport_z_badania_opinii_publicznej (dostęp: 12.01.2023). DOI:10.13140/RG.2.2.17930.34243. 7. Polacy o wojnie na Ukrainie i pomocy dla uchodźców: komunikat z badań / Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, grudzień 2022 r. Nr 152. URL: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_152_22.PDF (dostęp: 15.01.2023). 8. Staniszewski R. Społeczna percepcja uchodźców z terytorium Białorusi i Ukrainy oraz postawa Polaków względem zaangażowania w pomoc Ukrainie w trakcie wojny z Rosją. URL: https://www.researchgate.net/publication/367149541_Społeczna_percepcja_uchodźców_z_terytorium_Białorusi_i_Ukrainy_oraz_postawa_Polaków_względem_zaangażowania_w_pomoc_Ukrainie_w_trakcie_wojny_z_Rosją (dostęp: 30.01.2023). DOI: 10.13140/RG.2.2.18599.01445.

Kukuruz Oksana. Strategic priorities of Polish migration policy during the Russian-Ukrainian war

The Russian-Ukrainian war, along with security and defense issues, brought a change in priorities in the management of migration flows to the agenda. The purpose of the article is to clarify the strategic priorities of Polish migration policy, caused by the mass migration of Ukrainians. The methodological basis of the research is: interdisciplinary approach, methods of logical analysis, synthesis, forecasting.

The article analyzes international and national documents and legal acts that determine Polish migration policy. Special attention is focused on the extreme development of the legal framework of Polish migration policy in relation to Ukrainians.

On the basis of sociological surveys, the author singles out the two most common variants of the attitude of Poles towards Ukrainian migrants: 1) those who think that Poles should by all means support Ukrainians; 2) those who think that the Poles should help the Ukrainians, but in moderation, for example, to cover the primary needs during a certain time period.

It is natural that the views of ordinary Poles are determined by their own interests, so they believe that citizens of other countries should not enjoy all the benefits at the same level as Polish citizens. The development of standards, principles, rules of behavior of migrants and their integration into Polish society are primarily the direct duties and responsibilities of public authorities.

The strategic goals of Polish migration policy, formulated before the start of the Russian-Ukrainian war and recorded in documents, remain relevant, only their priority and methods of achievement change. The first positions are now occupied by the following goals – ensuring safe conditions for Poles and persons currently living in Poland; soft integration of migrants into Polish society.

Key words: strategy for responsible development, polish migration policy, migration of Ukrainians, perception of Ukrainians, integration of foreigners, strategic priorities.