

13. Carpenter, S., Walker, B., Anderies, J. M., & Abel, N. (2001). From metaphor to measurement: resilience of what to what? *Ecosystems*, 4 (8), 765–781 (in English).
14. Gorska-Rozej, K., & Krzeszowski, W. (2023). Building community resilience at the local level. *Zeszyty Naukowe Akademii Gornoslaskiej*, 5, 15–23 (in English).
15. Manca, A. R., Benczur, P., & Giovannini, E. (2017). *Building a scientific narrative towards a more resilient EU Society* (Part 1: a Conceptual Framework). Publications Office of the European Union (in English).
16. Frei, D. (1977). *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik* (in English).
17. Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2), 5 (in English).
18. Zahra, S. A., & George, G. (2002). Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension. *The Academy of Management Review*, 27 (2), 185–203 (in English).
19. Resilient Ukraine. (2023, March 30). “Resilient Ukraine” presented the results of cross-sector crisis-simulation exercises. URL: <https://resilient-ukraine.org/en/activities/120> (in English).
20. Gorska-Rozej, K., & Niemiec, M. (2021). Analysis of adaptation capacity in the context of building resilience to threats – local level. *Knowledge-based organization: int. conference*, 27 (2), 133–137 (in English).
21. Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1–2), 127–150 (in English).

Матеріал надійшов до редакції 15.06.2025 р.

УДК 327.54(477:438)"1990/2014"

Тетяна Єлова,

кандидат політичних наук, доцент,

докторантка кафедри політології та державного управління,

Волинський національний університет імені Лесі Українки,

eyelova.tetiana@vnu.edu.ua

ORCID ID: 0000-0002-1059-5795

DOI 10.29038/2524-2679-2025-02-286-304

МІГРАЦІЙНА ТА ВІЗОВА ПОЛІТИКА У ВІДНОСИНАХ УКРАЇНА–ПОЛЬЩА: ПРОБЛЕМИ, ВИКЛИКИ Й УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ (ВІД КІНЦЯ 1990-Х ДО 2014 Р.)

У статті проаналізовано еволюцію міграційної та візової політики в контексті українсько-польських відносин у період від кінця 1990-х до

2014 р. Розглянуто ключові етапи становлення українського законодавства в міграційній сфері, вплив євроінтеграційних прагнень Польщі на її політику щодо сусідів і роль України як транзитної держави для мігрантів із країн Азії й СНД. Акцентовано на специфіці прикордонного руху між країнами, проаналізовано Угоду про малий прикордонний рух і її вплив на транскордонну мобільність населення.

Окрему увагу приділено польському досвіду у сфері управління міграційними потоками, зокрема міжвідомчій координації, логістиці, залученню неурядового сектору та побудові інституційних механізмів, орієнтованих на реальні потреби. Україна натомість демонструє фрагментарність і замкненість міграційного управління, що суттєво обмежує ефективність її взаємодії з ЄС.

У статті запропоновано рекомендації щодо імплементації польського досвіду в українські реалії. Визначено, що саме раціональний, прагматичний і відкритий підхід, заснований на міжвідомчій співпраці та залученні громадянського суспільства, має стати основою нової української міграційної політики. Також окреслено важливість підтримки контактів з українською меншиною в Польщі й посилення діалогу з місцевими громадами задля зміцнення добросусідських відносин.

Ключові слова: міграційна політика, візовий режим, Польща, Україна, транскордонне співробітництво, прикордонний рух, безвізовий режим, реадмісія, Шенгенська зона, міжвідомча координація.

Tetiana Yelova,

Lesya Ukrainka Volyn National University,

ORCID ID: 0000-0002-1059-5795

MIGRATION AND VISA POLICY IN UKRAINE–POLAND RELATIONS: ISSUES, CHALLENGES, AND LESSONS FOR UKRAINE (FROM THE LATE 1990S TO THE 2010S)

This article analyzes the evolution of migration and visa policy in the context of Ukraine–Poland relations during the period from the late 1990s to the 2010. It examines the key stages in the development of Ukrainian migration legislation, the influence of Poland’s European integration aspirations on its policy towards neighboring countries, and the role of Ukraine as a transit country for migrants from Asia and the CIS. The author highlights the specific features of cross-border mobility between the two countries and analyzes the Local Border Traffic Agreement and its impact on cross-border population movement.

Special attention is given to Poland's experience in managing migration flows, particularly its interagency coordination, logistical approaches, engagement with the non-governmental sector, and the development of institutional mechanisms tailored to real needs. Ukraine, by contrast, demonstrates a fragmented and insular approach to migration governance, which significantly limits the effectiveness of its interaction with the EU.

The article offers recommendations for adapting Poland's experience to Ukrainian realities. It emphasizes that a rational, pragmatic, and transparent approach based on interagency cooperation and engagement with civil society should become the foundation of a new Ukrainian migration policy. The importance of maintaining contact with the Ukrainian minority in Poland and strengthening dialogue with local communities to enhance good-neighborly relations is also underlined.

Key words: migration policy, visa regime, Poland, Ukraine, cross-border cooperation, border traffic, visa-free regime, readmission, Schengen Area, interagency coordination.

1. ВСТУП

Постановка проблеми. Міграційна політика стала ключовим елементом двосторонніх відносин між Україною й Польщею у зв'язку з розширенням ЄС, вступом Польщі до Шенгенської зони та активізацією прикордонної мобільності. Водночас досвід Польщі в трансформації міграційного управління становить значний інтерес для України, яка тільки формує ефективну модель у цій сфері. Міграційна й візова політика між Україною та Польщею має свою досить цікаву історію й розвиток. Можна виділити такі основні етапи:

1. Початок 1990-х років – після отримання незалежності Україною й Польщею обидві країни стали шукати способи регулювання міграційних потоків. Україна відкрила свої кордони, що сприяло значному економічному відтоку працівників до Польщі;

2. 2004 р. – вступ Польщі до Європейського Союзу привів до змін у міграційній політиці. Україна розпочала впровадження візових обмежень для польських громадян, що спричинило обмеження для українських працівників;

3. 2007 р. – Україна й Польща підписали Угоду про спрощений порядок видачі віз для польських громадян, що сприяло покращенню візових умов;

4. 2014 р. – введення безвізового режиму для коротших термінів перебування для українців, які подорожують до Польщі, що сприяло збільшенню туристичного та економічного обміну між країнами;

5. Із 2022 р. – до сьогодні – обидві країни активно співпрацюють у сферах міграції та безпеки, розвиваючи спільні проєкти й ініціативи для полегшення перетину кордонів і сприяння легальній міграції.

Мета дослідження. Метою цього дослідження є аналіз еволюції міграційної та візової політики в українсько-польських відносинах, а також визначення практичних уроків польського досвіду для вдосконалення української політики. Завдання дослідження – визначити ключові етапи та особливості формування візової й міграційної політики України та Польщі; оцінити вплив європейських норм на зміни політик обох країн; окреслити напрями, у яких польський досвід може бути адаптований в Україні. Хронологічні рамки охоплюють період від кінця 1990-х років до 2014 р. – від початку візового діалогу до впровадження угоди про малий прикордонний рух і введення безвізового режиму для коротших термінів перебування для українців.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Візовий режим є наріжним каменем відносин ЄС з іншими прикордонними країнами. Як зазначає І. Делкора, візова політика пропонує широкий набір можливостей для Євросоюзу захисту своїх кордонів від нелегальної імміграції, а також заохочення людей до контактів із сусідніми країнами. Іншими словами, візовий режим, розроблений ЄС для периферії, є цінним показником того, як саме Євросоюз сприймає своїх сусідів – або як джерело небезпеки, або як близького партнера. Для громадян країн-партнерів можливість подорожей до ЄС є більш легким і важливим стимулом, що сприятиме мобільності та відчутним показником тісних відносин. Утім, здійснення візової політики ЄС визначає амбівалентність у ставленні першочергової мети й відсутність узгодженості у використанні інструментів політики [1].

Поява ідеї «зовнішнього виміру» європейської політики імміграції на наднаціональному рівні належить до політики ранньої ініціативи Європейського парламенту (1987) і Європейської комісії (1991), що закликали уряди ЄС розв'язати проблему міграції до Європи, співпрацювати з країнами походження й звернути увагу на «корінні причини» нелегальної міграції, особливо пов'язані із соціально-економічним розвитком та політичною стабільністю.

Українське законодавство у сферах, що беруться до особливої уваги ЄС у процесі переговорів про надання безвізового режиму, було суттєво недосконалим. Його стан визнавався експертами Європейського Союзу

однією з найбільш очевидних перешкод для подальшого прогресу у візово-му діалозі, метою якого є скасування віз для громадян України. До недоліків міграційної політики України відносили те, що за часи незалежності України відповідальність за міграційну політику в державі була розпорошена з-поміж декількох органів влади. Для регулювання статусу осіб, які шукають притулку з колишнього СРСР, у 1993 р. український парламент прийняв закон «Про біженців». У 1994 р. Верховний комісар ООН у справах біженців відкрила свій офіс в Україні для того, щоб допомагати, консультувати й контролювати країни в здійсненні зобов'язань щодо захисту біженців і переміщених осіб. Перший закон був замінений новим документом «Про біженців» у 2001 р., що дало змогу Україні приєднатися в січні 2002 р. до Конвенції ООН у справах біженців від 1951 р. й Протоколу 1967 р. Правила, котрі застосовують до в'їзду та перебування іноземців на українській території, були викладені в законі «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (1994 р., із поправками, унесеними у 2007 р.), указі Кабінету Міністрів України «Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України й транзитного проїзду через територію країни» (1995 р., змінений у 2000 р.). У 2001 р. парламент ухвалив закон «Про імміграцію», а також новий закон «Про громадянство». У відповідь на вимоги ЄС (як це викладено в «Плані дій між ЄС і Україною щодо лібералізації візового режиму», підписаного у 2009 р. У 2011 р. Президент видав указ про створення централізованого органу – Державної міграційної служби України, що відповідає за розробку й реалізацію міграційної політики.

У 1994 р. «Угода про партнерство і співробітництво» включала пункт про співпрацю в «практиці і принципі реадмісії». У жовтні 2001 р. Україна домовилася про переговори щодо угоди про реадмісію на саміті ЄС–Україна. Запропоновано провести переговори про спрощення візового режиму для власників дипломатичних паспортів. Цей момент означав політичне рішення України вступити в ЄС і широку угоду про реадмісію. Керуючись прикладами Центральної та Східної Європи, підписання угоди про реадмісію з ЄС в обмін на безвіз для своїх громадян (наприклад польсько-німецької угоди), у березні 2002 р. український уряд представив свої версії Угоди про реадмісію. Погодившись вступити в переговори формально, українські дипломати розраховували на поступове зняття візових вимог як компенсацію за «небажану» міграцію з ЄС [17]. Ураховуючи обмежений мандат від Ради, коли комісія в листопаді 2002 р. відкрила переговори з реадмісії з Україною, вона обговорила візові питання тільки неофіційно. Комісія просила відкласти обговорення спрощення візового

режиму, поки угода про реадмісію не було підписано. Після розширення ЄС у 2004 р. відбувся значний прогрес у мобільності населення. Україна й Молдова мали угоди зі спрощення візового режиму та угоди про реадмісію з ЄС із 2008 р.

Український науковець Б. Юськів, визначаючи міфи міграційної політики, зазначає, що існувала думка про те, що після підписання з ЄС угоди про реадмісію нелегальних мігрантів Україна, перетвориться на «відстійник» мігрантів з усіх країн. Науковець відзначає, що Україна не є «країною призначення», хоча у 2008 р. під час економічного піднесення мала всі шанси нею стати. Сьогодні нелегали розглядають нас лише як країну, де можна ненадовго зупинитися перед переїздом до ЄС. Існували побоювання, що в Україні будуть скрізь спеціальні табори для нелегалів. Статистика реадмісійних повернень між Україною та ЄС свідчить, що дотепер жодного іноземця, громадянина третьої країни не було повернуто до України. Водночас на українському кордоні затримували або не пропускали щороку 30–40 тисяч осіб. Характер нелегальної міграції та її потоків у зазначений період змінився. Якщо раніше йшлося про достатньо серйозний міграційний тиск із країн Південно-Східної й Центральної Азії (Афганістан, Пакистан, Індія), то на кінець 2000-х років близько 90 % таких мігрантів – це представники Середньої Азії та країн СНД [23].

За даними на 2002 р., на східному польському кордоні працювало лише 38 пропускних пунктів, натомість на польсько-чеському кордоні діяв 91 пункт. Це свідчило про велику необхідність посилення контролю й зменшення відрізків кордону під контролем одного пропускного пункту та прикордонного патруля. Стимулами для розробки в Польщі стратегії з управління зовнішнім кордоном ЄС до вступу Польщі до Євросоюзу слугували прагнення стати членом євроспільноти, а також політичні зрушення в напрямі відкритої ринкової економіки, демократизації й перетворення системи державного регулювання. Складність полягала не тільки в тому, щоб відповідати стандартам ЄС, але також у розробці державної політики щодо країн-сусідів у рамках вимог захисту внутрішнього ринку. Польщі довелося нести подвійно важку ношу економічних і політичних перетворень та стежити за злагодженістю роботи нових установ, водночас захищаючи наявні принципи політики. Звернемо увагу на те, що вирішення напруження у відносинах між Польщею і її східними сусідами також було економічно важливим, оскільки частина польського населення незадоволена порушенням комерційних відносин зі Сходом. Економічна ціна для введення Шенгенських правил була дуже високою, оскільки доходи в східних прикордонних містах знизилися, а безробіття зросло [5].

Без розв'язання питання розширення мережі пунктів пропуску через державний кордон (а не лише збільшення пропускної спроможності наявних) було надзвичайно складно очікувати зростання туристичних потоків і, як наслідок, ефективного використання туристичної інфраструктури; активізації прикордонної торгівлі; упровадження інноваційних форм транскордонної співпраці, зокрема створення кластерів і партнерств, а особливо транскордонних промислових зон, де кооперація зосереджена в межах компактного промислового простору. Лише інтенсифікація взаємозв'язків у транскордонному регіоні відкриває шлях до повноцінного використання потенціалу регіонального розвитку, здобуття нових конкурентних переваг і, відповідно, посилення конкурентоспроможності прикордонних територій, що сприятиме зниженню ризиків відтоку ресурсів із країни [15].

ЄПС допомагала перетворити зовнішні кордони Євросоюзу в центр для боротьби з основними проблемами безпеки (візи, імміграції, притулків, попередження злочинності, боротьби з організованою злочинністю тощо). У планах дій ЄПС для держав-партнерів Східної Європи висунуто заходи щодо співпраці в галузі міграції, віз, умов притулку, боротьби з тероризмом, запобігання злочинності, відмивання грошей, контрабанди наркотиків і торгівлі зброєю. Крім того, плани дій надають можливості для зміцнення співпраці з розвитку системи юстиції й поліції, у тому числі співробітництво з європейськими установами, такими як Європол і Євроюст [6].

У лютому 2005 р. ЄС погодився вступити в «конструктивний діалог» про спрощення візового режиму з Україною. У листопаді цього ж року Рада дала комісії мандат розпочати переговори. Українська команда наполягала на проведенні переговорів одночасно – про спрощення візового режиму між ЄС й Україною та про реадмісію. Висловивши жест «доброї волі», український Президент В. Ющенко тимчасово відмовився від візових вимог для громадян ЄС у травні 2005 р. Це зроблено, щоб запросити відповідний хід із європейської сторони. Чиновники ЄС були готові відкрити переговори щодо легшого отримання віз українськими громадянами. Очевидно, що угода про спрощення візового режиму була важливим стимулом для України брати участь також у переговорах про реадмісію.

Підписана в жовтні 2006 р. між Україною та Європейським Союзом угода про спрощення візового режиму є міжнародним документом, що передбачає спрощену процедуру оформлення короткострокових віз для громадян України з метою подорожей до країн ЄС (не більше ніж на 90 днів протягом кожного 180-денного періоду). Ця угода спрямована на подальше зміцнення добросусідських відносин і спрощення міжлюдських контактів

як необхідної передумови сталого розвитку економічного, гуманітарного, культурного, наукового та іншого співробітництва.

Угода поширювалася винятково на громадян України, які планували поїздки до країн, що приєдналися до Шенгенської угоди. Ті держави Шенгенської зони, що не є членами ЄС (Ісландія, Норвегія, Швейцарія), уклали з Україною окремі двосторонні домовленості. Повністю звільненими від візових вимог були лише українські власники дипломатичних паспортів.

Важливим етапом на шляху до пом'якшення візового режиму стало підписання у 2007 р. Угоди про спрощення оформлення віз. Вона дала змогу частково полегшити доступ українців до віз, однак не змогла усунути всі труднощі, спричинені змінами у сфері міграційної політики в Східній Європі, зокрема через уведення візового режиму новими членами ЄС та їх приєднання до Шенгенської зони. Хоча угода сприяла певному поліпшенню процедури видачі віз, її ефективність залишалась обмеженою через відсутність механізмів прямої дії. Консульства продовжували керуватися власними інструкціями, що іноді суперечили окремим положенням угоди або трактували їх несприятливо для українських заявників. Як результат, Польща, як і інші країни «нового» Шенгену, проводила більш сувору й обмежувальну політику щодо в'їзду громадян України, ніж це передбачалося підписаною угодою.

У 2007 р. сторони ратифікували обидві угоди, а наступного року вони набрали чинності. У преамбулі до угоди визнавалася можливість «безвізового режиму поїздок для громадян України на довготермінову перспективу». Також указано, що «спрощення візового режиму не повинно призводити до нелегальної міграції» та що «особливу увагу» потрібно приділяти безпеці й реадмісії. Це означало перше офіційне визнання можливості почати обговорювати зняття візових вимог для українців. Крім того, Польща, Угорщина, Словаччина та Румунія, які мають свої діаспори в прикордонних регіонах України, заявили про свою готовність укласти двосторонні угоди з Україною про місцевий прикордонний рух (наприклад окремий режим поїздок для людей, які живуть у прикордонних регіонах) відповідно до Регламенту ЄС (№ 1931/2006) про внесення поправок до Шенгенської конвенції.

Починаючи з 1 січня 2008 р., українські громадяни, які хотіли перетнути польсько-український кордон, повинні заплатити за шенгенські візи. Польські громадяни й надалі перетинали український кордон без віз, українці нагадали польській владі про непідписану угоду про обмежений перехід кордону, а також про попередні запевнення, що з розширенням Шенгенської зони, обмеження на видання віз українцям буде ослаблено. Хоча договір про прикордонний рух був підписаний у березні під час візиту

Прем'єр-міністра Д. Туска до Києва й став обов'язковим у липні 2009 р., питання про спрощення візового режиму зупинено [2].

Як і у випадку з політичним впливом і політикою безпеки, Польщі довелося корегувати свою міграційну діяльність до основних положень міграційної та транскордонної політики ЄС. Польща була змушена дотримуватися шенгенських вимог у процесі вступу в ЄС. Це серйозно позначилося на транскордонних контактах, співпраці під егідою єврорегіонів «Карпати» і «Буг», молодіжних контактах та прикордонній торгівлі, яка була життєво важлива для деяких міст з обох сторін кордону. Серйозним поштовхом для розвитку транскордонного співробітництва є підписання угоди про малий (місцевий) прикордонний рух між Польщею та Україною 2008 р., яка почала практично діяти з липня 2009 р., і запровадження карти поляка¹. У результаті, 1 липня 2009 р. набула чинності «Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху». Цим документом надано право на регулярний перетин українсько-польського кордону жителям прикордонної зони з метою перебування в прикордонній зоні іншої договірної сторони із суспільних, культурних або сімейних причин та з обґрунтованих економічних причин, які, відповідно до національного законодавства держави іншої договірної сторони, не зізнаються в діяльності, що приносить прибуток [14]. Кількість фактів перетинів у рамках малого прикордонного руху постійно зростала. При чому разом із поширенням інформації про умови малого прикордонного руху зростала інтенсивність транскордонної міграції [13].

Відповідно до угоди, прикордонною зоною вважається територія в межах 30 кілометрів по обидва боки державного кордону між Україною та Польщею. Мешканцями прикордонної зони визнаються особи, які безперервно проживали на цій території щонайменше три роки, що підтверджується відповідними офіційними документами. Положення угоди також поширюються на членів сімей таких осіб, зокрема на подружжя, неповнолітніх і повнолітніх дітей, уключно з усиновленими, які перебувають на їхньому утриманні.

¹*Карта поляка* дає можливість безкоштовно отримати візу на довготермінове перебування в Польщі з можливістю багаторазового перетину кордону Польщі, а також право на легальну працю на території Республіки, на заняття підприємницькою діяльністю на тих самих умовах, як і польські громадяни. Власник Карти може отримати безкоштовну освіту й подавати прохання про надання спеціальної стипендії. Він також може користуватись у Польщі безплатною медичною допомогою (лише в нещасних випадках), 37-відсотковою знижкою на залізничні квитки, безплатно відвідувати державні музеї, має першочергове право на отримання фінансової підтримки, призначеної на допомогу полякам з-за кордону, із державного бюджету або з бюджетів місцевих органів.

За даними Міністерства закордонних справ України, положення угоди охоплюють близько 1,5 мільйона громадян України. Загалом під дію угоди підпадає 154 538 українських населених пунктів. Відповідно до положень двосторонньої угоди з Польщею, дозвіл дає право його власнику перебувати в прикордонній зоні до 60 днів кожного разу з дати перетину кордону, але загалом не більше ніж 90 днів упродовж кожних шести місяців з дати першого перетину кордону [14]. Польща ініціювала звернення в Європейську комісію про перегляд рішення ЄС щодо розмірів зони малого прикордонного руху з метою поширення «Угоди про малий прикордонний рух» на всі прикордонні українські області. Відчутний успіх відбувся 2010 р., коли ЄС запропонував Україні План дій із лібералізації візового режиму, що свідчило про початок «оперативної фази» розпочатого візового діалогу. Значення таких кроків важливе: хоча не було чіткої обіцянки або дорожньої карти безвізового режиму, проте він розглядався як довготермінова мета [3].

Резюмуючи вищесказане, можемо зробити висновок про те, що країни Співдружності докладали певних зусиль для створення оптимальних умов громадянам, які живуть у прикордонних територіях. При цьому Єврокомісія виступає за поетапне введення безвізового механізму в прикордонних регіонах – малими кроками й шляхом двосторонніх угод.

Насамперед Польща з інтересом стежила за переговорами Україна–ЄС. Вимога визнання перспективи членства України в ЄС стала більш складною через опір деяких держав-членів. Угоду про безвізовий режим розглядали як ефективний інструмент зближення України з ЄС. Особливо цінним для України може бути досвід Польщі періоду початку трансформації, коли вона вела переговори щодо Європейської угоди. Нарешті, Польща глибоко проаналізувала, який вплив на польську економіку й на польсько-українські відносини має угода про безвізовий режим, які рішення будуть корисні Польщі, а яких потрібно уникати. Важливо також те, яким негативним наслідкам треба протидіяти. Як передбачливо зазначав А. Шептицький, у Польщі завжди є попит на українських робітників, але молоде покоління вже висловлює деякі побоювання з приводу їх припливу, розглядаючи їх як конкурентів. Структура виробництва польського й українського сільського господарства різна, але немає впевненості в тому, що це заспокоїть польських виробників. Це тільки деякі запитання, на які потрібно відповісти. Науковець застерігав, що в іншому випадку зближення України з ЄС може парадоксально призвести до нових суперечок між нашими країнами [20].

Серед найбільш цінних аспектів польського досвіду у сфері міграційної політики для України варто визначити ефективну міжвідомчу

координацію, прагматичний підхід до протидії нелегальній міграції, а також налагоджену співпрацю між державними структурами та неурядовими організаціями. Аналіз внутрішньої організації й взаємодії відомств як у Польщі, так і в Україні засвідчив відсутність єдиного органу, компетенція якого охоплювала б усі аспекти, пов'язані з міграційними процесами. Водночас польський досвід демонструє, що завдяки злагодженій кооперації між різними міністерствами та відомствами, а також раціональній внутрішній логістиці, багато проблем у цій сфері можуть бути успішно розв'язані.

Важливо, що взаємодія відбувається не лише між силовими структурами (такими як Міністерство внутрішніх справ чи Прикордонна служба), а й між силовими й цивільними інституціями. Наприклад, Державна інспекція праці (Państwowa Inspekcja Pracy), яка підпорядковується Сейму, має повноваження перевіряти дотримання трудового законодавства та тісно співпрацює з прикордонною службою й поліцією під час перевірок роботодавців, які використовують працю іноземців. Така взаємодія дає змогу не лише виявляти порушення, але й оперативно застосовувати необхідні заходи примусового характеру, що було б неможливо в разі ізольованих дій працівників інспекції.

На окрему увагу заслуговує практика оптимального використання ресурсів у межах одного відомства. З огляду на поліетнічний склад мігрантів, прикордонна служба й адміністрація центрів тимчасового утримання іноземців часто потребують перекладачів рідкісних мов. Постійне утримання таких спеціалістів у кожному центрі є економічно недоцільним. Натомість керівники регіональних підрозділів Прикордонної служби мають інформацію про наявних перекладачів, які співпрацюють з іншими центрами. За потреби їх можна оперативно залучити до роботи в будь-якому з регіонів.

Для України цей досвід особливо корисний, оскільки в умовах обмеженого фінансування міграційних програм ефективне й гнучке використання наявних ресурсів може забезпечити суттєве підвищення ефективності відповідної політики. З огляду на своє географічне розміщення, Україна й надалі залишатиметься основним транзитним маршрутом для нелегальних мігрантів, які прямують до країн Європейського Союзу. Попри те, що наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років розбіжності між Польщею й Україною дедалі більше поглиблювалися внаслідок різного геополітичного курсу (Польща послідовно інтегрувалася до європейських та євроатлантичних структур, тоді як Україна навіть через десятиліття після здобуття незалежності залишалася в стані

стратегічної невизначеності), обидві країни зберегли низку спільних рис. Вони зумовлені передусім географічним положенням, схожими розмірами території та демографічними характеристиками. Ці чинники спричинили появу подібних викликів у сфері міграційної політики. І Польща, і Україна зіткнулися з масовим виїздом своїх громадян на заробітки за кордон. Обидві країни також стали частиною важливих транзитних маршрутів міжнародної нелегальної міграції. Із часом поряд із транзитною функцією як Польща, так і Україна поступово почали перетворюватися на країни призначення для мігрантів із віддалених регіонів так званого «третього світу».

У цьому контексті досвід Польщі у формуванні міграційної політики є надзвичайно цінним і може бути частково адаптований в Україні. Вивчення й осмислене впровадження окремих елементів польського підходу могло б суттєво підвищити ефективність української міграційної політики.

Найбільш важливими складовими частинами такого досвіду є [16] усвідомлення недоліків, спричинених відсутністю системного, комплексного підходу до вирішення міграційних питань; ухвалення рішень на основі неупередженого аналізу поточної ситуації та прогнозів її розвитку; налагоджена внутрішньовідомча логістика й координація між різними структурами; відмова від домінування силового підходу на користь збалансованої, гуманної політики; активна співпраця з неурядовими організаціями, аналітичними центрами та залученням громадськості до обговорення ключових питань у сфері міграції.

Отже, на нашу думку, ключовим уроком, який Україна може винести з польського досвіду формування міграційної політики, є необхідність розробки такої політики на засадах раціонального й прагматичного підходу до розв'язання конкретних проблем. Це передбачає гнучкість та оперативність у прийнятті управлінських рішень, а також широке залучення громадянського суспільства до обговорення актуальних питань, пов'язаних із міграційними процесами.

Ігнорування польського чинника під час розробки та впровадження візової й міграційної політики для України є недоцільним. Польща є не лише важливим політичним та економічним партнером, а й державою з численною українською меншиною. За даними останнього загального перепису населення, проведеного в Польщі у 2011 р., 49 тисяч осіб задекларували українську національність, а ще 10 тисяч визнали себе лемками. Основна частина української громади зосереджена в північних і західних регіонах Польщі. Зокрема, найбільше етнічних українців

проживає у Вармінсько-Мазурському воєводстві (м. Ольштин) – понад 12 тисяч осіб. У Дольношльонському (м. Вроцлав) – понад 3500 осіб, Західнопоморському (м. Щецин) – майже 3000, Підкарпатському (м. Жешув) – понад 2500, Поморському (м. Гданськ) – близько 2000, Малопольському (м. Краків) – майже 2000, а в Підляському (м. Бялисток) – приблизно 1500 осіб.

У період 2010–2014 рр. українсько-польські відносини у сфері міграційної та візової політики характеризуються якісною трансформацією – від переважно регулятивного й безпекового підходу до більш інтеграційного та партнерського формату. Цей період позначився активізацією міждержавної співпраці, зумовленою як внутрішніми трансформаціями в Україні, так і зовнішньополітичними змінами, пов'язаними з курсом на європейську інтеграцію.

Одним із ключових факторів, що визначав характер взаємодії, стало виконання Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом (ПДВЛВР), офіційно затвердженого в листопаді 2010 р. Польща, будучи членом ЄС та стратегічним партнером України, послідовно підтримувала цей процес на рівні європейських інституцій. У цьому контексті відбувалася гармонізація українського міграційного законодавства з європейськими стандартами, зокрема шляхом запровадження біометричних документів, посилення прикордонного контролю й боротьби з нелегальною міграцією.

Водночас важливим практичним елементом прикордонної мобільності залишалася реалізація Угоди про місцевий прикордонний рух (МПР), яка набула чинності у 2009 р., але повною мірою впроваджена та адаптована до регіональних потреб саме в аналізований період. Угода надала мешканцям прикордонних територій України й Польщі можливість здійснювати регулярні поїздки в межах прикордонної зони (до 30 км від кордону) без потреби оформлення шенгенської візи. Така форма транскордонної взаємодії сприяла розвитку локальних економік, гуманітарних обмінів і культурних зв'язків, а також мала важливе політичне значення в контексті регіональної інтеграції.

Особливої динаміки набули міграційні процеси, зокрема трудова міграція українських громадян до Польщі. У цей період Польща спростила механізми оформлення дозволів на працевлаштування для громадян України, що супроводжувалося зростанням кількості легально працевлаштованих осіб, зокрема в аграрному секторі, будівництві та сфері послуг. Окрім того, активно розвивалась освітня міграція – польські університети запроваджували цільові програми для українських

абітурієнтів, пропонуючи навчання польською або англійською мовами на пільгових умовах.

Події Революції гідності 2013–2014 рр. і початок агресії російської федерації проти України 2014 р. стали каталізатором зростання кількості осіб, які зверталися за тимчасовим захистом або політичним притулком у Польщі. Польська держава оперативно відреагувала на нові виклики, забезпечивши гуманітарну підтримку українським громадянам, зокрема через спрощення процедур отримання віз, дозволів на тимчасове перебування, а також надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.

Отже, період 2010–2014 рр. в українсько-польських відносинах у сфері міграційної та візової політики можна охарактеризувати як етап переходу до стратегічного партнерства у сфері мобільності. Системні законодавчі реформи, послідовна підтримка з боку Польщі, інституціалізація режиму МПР, зростання освітньої й трудової міграції стали важливими чинниками формування засад для майбутнього безвізового режиму, що офіційно запроваджений 2017 р.

Міграційна політика розглядає низку питань, які потребують раціонального обговорення, тоді розширення можливостей пересування для громадян ЄПС може відбутися більш конструктивно. ЄПС доводить необхідність вирішення першопричин міграції: люди залишають країну через бідність, конфлікти або порушення їхніх прав. Для розв'язання цих проблем ЄС повинен прийняти справедливую торговельну політику, у тому числі здійснити реформу спільної сільськогосподарської політики [4]. Погоджуємося з поширеною думкою, що міграційна дипломатія ЄС щодо України була зосереджена в основному на подоланні загроз безпеки. Хоча ця парадигма безпеки зробила внесок у зміцнення потенціалу України, вона також була обмежена трансформаційною роллю ЄС у конкретній країні. Зацікавленість ЄС в українському уряді полягала в можливості управління нелегальною міграцією на її території (транзитні мігранти). У той час, як виступи про нелегальну імміграцію й правові заходи з контролю міграційними потоками залишалися домінуючими в політиці пріоритетів українського уряду.

Готовність ЄС інвестувати в комплекс безпеки в сусідніх країнах збігся з інтересами українського уряду підвищити рівень безпеки ресурсів, пов'язаних із боротьбою з нелегальною імміграцією. Крім того, інвестиції в охорону кордону відповідали ступеню зацікавленості Української держави в розвитку прикордонних відомств і створення своєї прикордонної інфраструктури. Для України внутрішнє співробітництво в галузі безпеки стало важливою стратегією. Із розширенням візових правил у східних

країнах почали використовувати аргумент про свободу пересування в Європі як спосіб тиску на Європейський Союз для безкоштовних віз своїм громадянам. Також вступ таких країн ЦСЄ, як Польща та Угорщина, з їх менш суворим режимом прикордонного руху з Україною, створив внутрішній тиск на ЄС щодо лібералізації візового режиму євроспільноти в ставленні до України [8].

Отже, зазначимо, що міграційна політика сама по собі не була пріоритетом внутрішньої політики держави. Управління міграційними процесами завжди підштовхувалося ззовні, під тиском або Європейського Союзу, або міжнародних ініціатив. Вітчизняний уряд реагував на цей тиск досить рефлекторно. На початку української незалежності найбільшим міграційним тиском була репатріація кримських татар, потім достатньо серйозно постало питання нелегальної транзитної міграції, сьогодні – питання міграції українських громадян за кордон. На міграцію в Україні, зазвичай, звертали увагу не у зв'язку з її масштабами та наслідками, а в контексті далеких від міграції подій. Наприклад, під час виборів, коли йдеться про голоси громадян, що перебувають за кордоном, або під час прийняття державного бюджету, намагаючись зменшити його дефіцит завдяки оподаткуванню заробітків трудових мігрантів [23]. Часто міграція використовується в політичній і міжвідомчій боротьбі за вплив, повноваження або як аргумент для отримання міжнародної допомоги.

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проведене дослідження дає підставу зробити низку узагальнень, які мають як теоретичне, так і прикладне значення для вдосконалення української міграційної та візової політики у двосторонньому вимірі з Польщею.

По-перше, польський досвід від кінця 1990-х – до 2014 р. формування міграційної політики є надзвичайно корисним для України, оскільки він продемонстрував ефективну модель адаптації до стандартів Європейського Союзу без утрати національних інтересів. Польща зуміла створити збалансовану систему, що одночасно забезпечує безпеку кордонів і сприяє відкритості до законної мобільності населення. Центральним елементом цього підходу стала міжвідомча координація, розвинена внутрішня логістика та активна співпраця з громадянським суспільством.

По-друге, аналіз засвідчив, що міграційна політика України від кінця 1990-х до 2010-х років залишалася фрагментарною, переважно реактивною й залежною від зовнішніх імпульсів, насамперед із боку ЄС. Внутріш-

ня інституційна розпорошеність, слабка координація між державними органами, відсутність постійного діалогу з неурядовими організаціями, а також домінування безпекового дискурсу над соціально-економічними аспектами – усе це обмежує ефективність української політики у сфері міграції.

По-третє, надзвичайно важливим є врахування трансформації самої України з країни винятково еміграційного та транзитного типу в державу, яка поступово стає приймаючою для мігрантів. Демографічні зміни, економічні потреби та геополітичні виклики вимагають переосмислення засад міграційної політики на основі довгострокових прогнозів, а не лише оперативного реагування на зовнішній тиск.

По-четверте, польський досвід свідчить, що стратегічне бачення, активне використання зовнішньої допомоги, гнучке управління ресурсами та націленість на міжінституційне партнерство можуть стати ефективними інструментами реформування української політики у сфері віз і міграції.

По-п'яте, у контексті транскордонного співробітництва особливої ваги набуває розвиток інфраструктури прикордонних територій, розширення пунктів пропуску, активізація малого прикордонного руху та впровадження інноваційних форм економічної інтеграції (кластерів, промислових зон, партнерств). Це дасть змогу не лише знизити соціальну напругу в регіонах, а й підвищити конкурентоспроможність прикордонних територій України.

По-шосте, досвід Польщі доводить, що включення мігрантів і громад з українським корінням до формування двостороннього порядку денного сприяє міждержавній довірі. Українська меншина в Польщі, що нараховує десятки тисяч осіб, може відігравати роль неформального мосту у відносинах між державами.

З огляду на викладене вище, перспективним напрямом подальших досліджень є:

- аналіз міграційної політики в умовах повномасштабної війни росії проти України;
- вивчення ефектів масової вимушеної міграції до Польщі після 2022 р.;
- оцінка нових векторів політичної, правової та соціальної адаптації українців у Польщі;
- розробка моделей інтеграційної політики щодо українських мігрантів як потенційних громадян ЄС у майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Delcour, L. (2008). *Visa policies and the EU's eastern neighbours*. CEPS Working Document. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/visa-policies-and-eus-eastern-neighbours/>
2. Draus, J. (б.р.). *Polish-Ukrainian relations after independence*, 67–68.
3. Jaroszewicz, M. (2011, 17 січня). The EU-Ukraine Action Plan on Visa Liberalisation: An Assessment of Ukraine's Readiness. *OSW Commentary*. <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2011-01-17/eu-ukraine-action-plan-visaliberalisation-assessment-ukraine-s>
4. Longhurst, K. (2001). Appraising the European Neighborhood Policy: Background, Implementation and Recommendations. *Romanian Journal of European Affairs*, 11(3), 20.
5. Makarychev, A. S. (2004). Where the North Meets the East: Europe's 'Dimensionalism' and Poland's 'Marginality Strategy'. *Cooperation and Conflict*, 39, 304.
6. Pop, A. (2008). European Initiatives in Tackling Migration and Organized Crime at its New Eastern Border. *Romanian Journal of European Affairs*, 8(1), 48–49.
7. Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States. *Official Journal of the European Union*, L 405, 1–6.
8. Європейська політика сусідства: Документи і аналітичні матеріали (2004–2011). Офіційні джерела Європейської комісії. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>
9. Закон України «Про біженців» від 08.06.2001 № 2557-III. (2001). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-14>
10. Закон України «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2235-III. (2001). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
11. Закон України «Про імміграцію» від 07.06.2001 № 2491-III. (2001). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
12. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04.02.1994 № 3929-XII (із наступними змінами). (1994). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3929-12>
13. Засадко, В. Вплив міграційно-візової політики ЄС на розвиток транскордонного співробітництва України та Польщі. Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. <http://www.niss.gov.ua/articles/279/>
14. Мавринская, Е. (2011). Практика приграничного сотрудничества на постсоветском пространстве. Влияние расширения Европейского Союза. *Восточная Европа. Перспективы*, № 1, 92–93.
15. Національний інститут стратегічних досліджень (б.р.). <http://www.niss.gov.ua/articles/982/>
16. Пархоменко, Н. (2012). Міграційна політика Республіки Польща: досвід формування та можливості його використання Україною. *Українознавчий альманах*, вип. 7. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. file:///C:/Users/User/Downloads/Ukralm_2012_7_31.pdf
17. Силіна, Т. (2002, 22 березня). Це страшне слово «реадмісія». *Дзеркало тижня*, № 11 (386). http://gazeta.dt.ua/POLITICS/tse_strashne_slovo_readmisiya.html

18. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху (2008). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_153
19. Указ Президента України № 405/2011 «Про утворення Державної міграційної служби України» (2011). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>
20. Шептицький, А. (2008). Польсько-українські відносини: сучасний стан та перспективи. Центр східноєвропейських студій Варшавського університету.
21. Шептицький, А. (2008). Углубленная зона свободной торговли с ЕС — шансы и вызовы для Украины. *Европа*, 8(3), 142.
22. Юськів, Б. (2009). Міграційна політика України: міфи і реальність. *Україна: аспекти праці*, 1, 15–21.
23. Юськів, Б. (2012, 24 лютого). Десять міфів про міжнародну трудову міграцію. *Дзеркало тижня*. http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/desyat_mifiv_pro_mizhnarodnu_trudovu_migratsiyu.html

REFERENCES

1. Delcour, L. (2008). *Visa policies and the EU's eastern neighbours*. CEPS Working Document. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/visa-policies-and-eus-eastern-neighbours/> (in English).
2. Draus, J. (n.d.). *Polish-Ukrainian relations after independence*, pp. 67–68 (in English).
3. Jaroszewicz, M. (2011, January 17). *The EU-Ukraine Action Plan on Visa Liberalisation: An Assessment of Ukraine's Readiness*. OSW Commentary. <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2011-01-17/eu-ukraine-action-plan-visaliberalisation-assessment-ukraine-s> (in English).
4. Longhurst, K. (2001). Appraising the European Neighborhood Policy: Background, Implementation and Recommendations. *Romanian Journal of European Affairs*, 11(3), 20 (in English).
5. Makarychev, A. S. (2004). Where the North Meets the East: Europe's "Dimensionalism" and Poland's "Marginality Strategy". *Cooperation and Conflict*, 39, 304 (in English).
6. Pop, A. (2008). European Initiatives in Tackling Migration and Organized Crime at its New Eastern Border. *Romanian Journal of European Affairs*, 8(1), 48–49 (in English).
7. Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States. *Official Journal of the European Union*, L 405, 1–6 (in English).
8. European Neighbourhood Policy: Documents and analytical materials (2004–2011). Official sources of the European Commission. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu> (in English).
9. Law of Ukraine "On Refugees" No. 2557-III of June 8, 2001. (2001). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-14> (in Ukrainian).

10. Law of Ukraine “On Citizenship of Ukraine” No. 2235-III of January 18, 2001 (2001). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (in Ukrainian).
11. Law of Ukraine “On Immigration” No. 2491-III of June 7, 2001 (2001). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14> (in Ukrainian).
12. Law of Ukraine “On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons” No. 3929-XII of February 4, 1994 (as amended) (1994). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3929-12> (in Ukrainian).
13. Zasadko, V. (n.d.). *The impact of the EU’s visa and migration policy on the development of cross-border cooperation between Ukraine and Poland: Analytical note*. National Institute for Strategic Studies. <http://www.niss.gov.ua/articles/279/> (in Ukrainian).
14. Mavrynskaia, E. (2011). Practices of cross-border cooperation in the post-Soviet space: The impact of EU enlargement. *Eastern Europe. Perspectives*, 1, 92–93 (in Ukrainian).
15. National Institute for Strategic Studies (n.d.). <http://www.niss.gov.ua/articles/982/> (in Ukrainian).
16. Parkhomenko, N. (2012). Migration policy of the Republic of Poland: Experience and opportunities for its application in Ukraine. *Ukrainoznavchyi Almanakh*, 7. Taras Shevchenko National University of Kyiv. file:///C:/Users/User/Downloads/Ukralm_2012_7_31.pdf (in Ukrainian).
17. Silina, T. (2002, March 22). That Terrible Word “Readmission”. *Dzerkalo Tyzhnia*, 11(386). http://gazeta.dt.ua/POLITICS/tse_strashne_slovo_readmisiya.html (in Ukrainian).
18. Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the Republic of Poland on the Rules of Local Border Traffic (2008). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_153 (in Ukrainian).
19. Decree of the President of Ukraine No. 405/2011 “On the Establishment of the State Migration Service of Ukraine” (2011). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2011> (in Ukrainian).
20. Sheptytskyi, A. (2008). Polish-Ukrainian relations: Current state and prospects. *Center for Eastern European Studies, University of Warsaw* (in Ukrainian).
21. Sheptytskyi, A. (2008). The Deep and Comprehensive Free Trade Area with the EU – Opportunities and Challenges for Ukraine. *Europe*, 8 (3), 142 (in Ukrainian).
22. Yuskiv, B. (2009). Migration Policy of Ukraine: Myths and Reality. *Ukraine: Aspects of Labour*, 1, 15–21 (in Ukrainian).
23. Yuskiv, B. (2012, February 24). Ten Myths about International Labour Migration. *Dzerkalo Tyzhnia*. http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/desyat_mifiv_pro_mizhnarodnu_trudovu_migratsiyu.html (in Ukrainian).

Матеріал надійшов до редакції 05.05.2025 р.