

РОЗКРИТИ ПОТЕНЦІАЛ: ДОСТУП ДО РЕГУЛЬОВАНИХ ПРОФЕСІЙ ДЛЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

ПОСТУЛАТИ FOR І ПОЛЬСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ
ГОСПОДАРЧОЇ ПАЛАТИ

Пйотр Олінський
співпраця: Анджей Дрозд, Тетяна Гомон

Зміст:

- **Лібералізація доступу до регульованих професій не тільки допоможе громадянам України, що перебувають у Польщі, але також збільшить конкуренцію та якість послуг польської економіки.**
- **Запропоновані Форумом громадянського розвитку (FOR) та Польсько-українською господарчою палатою (ПУГП) напрямки змін у законодавстві охоплюють полегшення доступу до: 1) медичних професій, 2) професій з дефіцитом працівників 3) публічного управління та служб забезпечення правопорядку.**
- **Перші кроки щодо лібералізації доступу до медичних професій для психологів, лікарів, лікарів-стоматологів, медсестер та акушерок вже були зроблені законодавцем у зв'язку із пандемією Covid-19, а також на основі спецзакону для українців. Поширення лібералізації на інші професії, пов'язані з охороною здоров'я, є логічним та потрібним кроком.**
- **Рапорт «Барометр професії» на 2022 рік називає 30 найбільш затребуваних професій. Ці професії мають бути відкритими для працівників з України.**
- **Наплив населення з України породжує також виклики для публічної адміністрації (наприклад, в управліннях праці необхідно буде працевлаштовувати осіб, що володіють українською мовою). Потрібно зробити більш еластичними теперішні правила працевлаштування іноземців з-поза Європейського Союзу так, аби органи адміністрації були в стані справно виконувати свої завдання.**

Російська агресія в Україні спричинила масову міграцію українських громадян до Польщі. Дана ситуація означає необхідність коригування законодавчих норм, що регулюють ринок праці, відповідно до теперішньої ситуації. На жаль, на даний момент доступ до регульованих професій для громадян України є утрудненим або взагалі неможливим. Фундація FOR разом з Польсько-українською господарчою палатою представляє постулати змін в законодавстві, які мають на меті полегшити працевлаштування спеціалістів з України, а також допомогти конкурентоспроможності польської економіки.

Незрозумілі правила, тривалі процедури

Дійсний міжнародний договір, укладений між Польщею та Україною, про взаємне визнання документів про освіту та рівноцінність ступенів, дозволяє продовжувати навчання в Польщі, але не створює умов для визнання дипломів за рівноцінності¹. Це означає необхідність нострифікації, на практиці – тривалої та дорогої. Однак, навіть нострифікації не відкриває дороги до багатьох професій. У випадку частини з них, це виникає прямо з обов'язку наявності польського громадянства (наприклад, муніципальна поліція), а іншої частини – з відсутності детальних норм, які б регулювали дану справу щодо громадян України (наприклад, чиновники органів місцевого самоуправління), у випадку ще однієї частини – наявні законодавчі норми блокують кар'єру на вищих її рівнях (наприклад, вчителі). Окрім цього, потрібно також врахувати численні проблеми з визнанням інших документів, необхідних для виконання професії (сертифікат про закінчення курсу, водійське посвідчення тощо).

Така ситуація виливається у велике марнування людського капіталу та компетентності українців, які перебувають в Польщі. З аналізу, проведеного у 2019 році на замовлення Польсько-українського господарчої палати та Foreign Personnel Service Центром досліджень суспільства Національного університету «Острозька академія» виникає, що аж 77,5% іммігрантів з України працює у професіях, нижчих за свої кваліфікації.

Медичні професії

Медичні професії стали частково відкритими для іноземців з-поза ЄС, за рік до агресії Росії проти України. Ковідний закон з листопада 2020 року передбачав можливість видачі дозволів на виконання професії лікаря та лікаря-стоматолога на визначений час і у визначеному місці для іноземців, які здобули свої кваліфікації поза ЄС. У грудні 2020 року схожі рішення запроваджено для професії медсестри та акушерки, а від 1 січня 2021 року для іноземців запроваджено також умовне право на виконання професії лікаря та лікаря-стоматолога без нострифікації диплому². Такі зміни виявились успішними – останні актуальні дані говорять про 1300 заявок до Міністра

¹ Див. <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/umowy-dwustronne-dotyczace-uznawalnosci-wyksztalcenia>.

² Див. https://for.org.pl/pliki/artykuly/8085_komunikatfor102022ulatwienie-dostepu-do-zawodow-regulowanych-skuteczna-pomoc-dla-obywateli-ukrainy-i-polskiej-gospodarki.pdf

здоров'я, поданих іноземцями з-поза ЄС, з яких понад 800 було підтверджено позитивним рішенням (дані від початку війни)³.

Чергові спрощення передбачав так званий український спеціальний закон, що поширив умовний спосіб доступу до професії лікаря, лікаря-стоматолога, медсестри та акушерки на громадян України, незалежно від запровадження стану епідемії або епідеміологічної загрози, а також дозволив громадянам України в обмеженому обсязі (в інституціях денної підтримки, в організатора прийомного опікунства та в інституціональних формах прийомного опікунства) виконувати професію психолога, за згодою органів місцевого самоврядування та територіальної державної адміністрації.

Все це – кроки у правильному напрямку, однак, очевидно, що вони занадто обережні. Медична галузь характеризується дефіцитом робочих рук, а у випадку медсестер й акушерок – тривалим дефіцитом (про що детальніше у наступному пункті). Окрім цього, наплив громадян України на території Польщі означає також наплив нових пацієнтів, серед яких багато не володіє польською мовою. Проблема найбільш очевидною є у випадку професії психолога. У ситуації, коли консультація психотерапевта видається необхідною потребою у випадку пережитої війни, норми закону про професію психолога і професійне самоврядування психологів⁴ не передбачають умовного права до виконання професії (такого як для лікарів, лікарів-стоматологів та медсестер).

Зовсім незрозумілим є також залишення існуючих правил у сфері професій пов'язаних із медициною, таких як: стоматологічний асистент, діагност лабораторії, логопед, дієтолог, фармацевт, фізіотерапевт, акушер, ортопедолог, медичний опікун, масажист, фельдшер тощо. Більшість нормативно-правових актів, що регламентують ці професії, мовчать про можливі легальні стежки допущення до них іноземців з-поза ЄС, ЄЕЗ та Швейцарії. Так, наприклад, у розпорядженні міністра у сфері охорони здоров'я, в якому описані вимоги до компетентності медичних робітників в невідповідних закладах⁵, взагалі нічого не згадується про іноземців. Відсутність відповідних регулювань створює ситуацію невпевненості та важких для подолання бар'єрів у випадку бажання отримати доступ до професії громадянином України.

³ Див. <https://www.prawo.pl/zdrowie/lekarze-i-pielgniarki-z-ukrainy-ulatwienia-w-wykonywaniu-zawodu,513818.html>

⁴ Закон від 8 червня 2001 г. про професію психолога та професійне самоврядування психологів (t.j. Dz. U. z 2019 г. roz. 1026).

⁵ Розпорядження Міністра здоров'я від 20 липня 2011 року про кваліфікації, які вимагаються від працівників на різних посадах в медичних невідповідних закладах (Dz. U. Nr 151, roz. 896 z różn. zm.).

У свою чергу, в законодавчо врегульованих випадках, немає можливості виконання медичної чи лікувальної професії громадянином України. Так, наприклад, ст. 8 п. 4 закону про професію психолога та професійне самоврядування психологів⁶ передбачає можливість допущення іноземця до професії «у випадку, якщо це передбачено міжнародним договором, а такий іноземець доведе чинне право на здійснення професії психолога у державі походження». На жаль, Польща не має підписаної угоди з Україною у даній сфері.

Варто було б якнайшвидше розширити умовне право на виконання професії за прикладом наданого, у січні 2021 року, доступу на здійснення діяльності лікаря і лікаря-стоматолога та встановити правові межі доступу до професії там, де таких ще немає. Строк умовного виконання професії повинен бути достатнім, аби можна було нострифікувати диплом, закладаючи тривалість процедур у цій справі (які за даних умов є досить очікуваними).

Дефіцитні професії

Репорт, що підсумував дослідження «Барометр професій», на 2022 рік перераховує 30 дефіцитних професій, в яких є більше пропозицій роботи ніж кандидатів. У цьому переліку близько 20 регульованих професій⁷. Деякі з дефіцитних професій частково збігаються з медичними професіями (медсестри, акушерки, психологи та психотерапевти), а сама медично-доглядова сфера є другою, після будівельної, за кількістю дефіцитних професій.

Найбільше дефіцитних професій знаходиться у будівельній галузі, а саме – бетонярі, арматурники, мостильники, теслі та будівельні столярі (у постійному дефіциті), покрівельники та бляхарі (у постійному дефіциті), монтажники будівельних конструкцій, мулярі та штукатурки, оператори і механіки землерийної техніки, працівники оздоблювальних робіт у будівництві та будівельні різноробочі. У даному контексті можна виділити хоча б професію монтажника риштувань, що регулюється нормативними приписами,⁸ – можна швидко доповнити ці приписи визнанням аналогічних компетенцій, набутих на території України.

⁶ Закон від 8 червня 2001 г. про професію психолога та професійне самоврядування психологів (t.j. Dz. U. z 2019 г. roz. 1026).

⁷ Між класифікацією професій представленою Барометром та базою регульованих професій Єврокомісії (https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=*#top) немає ідеального збігу – наприклад, Барометр згадує про «медсестру та акушерку» як про одну професію, а Комісія як про дві різні.

⁸ Див. Повідомлення Міністра підприємництва та технологій від 19 лютого 2018 року про опублікування єдиного тексту розпорядження Міністра економіки про безпеку та гігієну праці під час використання

На другому місці з найбільш численним дефіцитом робочих рук знаходиться медично-доглядова галузь, про яку вже згадувалось у статті. Далі в дефіциті знаходиться п'ять професій з виробничої галузі та чотири зі сфери ТСЛ (транспорт, спедиція, логістика). У постійному дефіциті знаходяться також професії водіїв автобусів, вантажних автомобілів і тягачів. Важливо, що у контексті галузі ТСЛ існують сумніви, чи Польща правильно застосовує законодавство щодо визнання українських посвідчень водія. Польща, як і Україна, є підписантом Конвенції про дорожній рух від 8 листопада 1968 року, яка зобов'язує її учасників до взаємного визнання документів на наземний транспорт. Однак, на практиці українські посвідчення водія визнаються лише протягом пів року, після чого відсутність отриманого польського документу вважається польськими службами за проступок⁹. Тому видається доцільною зміна ст. 15 п. 1 закону про водіїв транспортних засобів таким чином¹⁰, щоб звільнити громадян України від зайвих бюрократичних процедур.

Варто звернути увагу на освітню сферу – у дефіциті знаходяться, передусім, вчителі професійно-технічних предметів та практичного навчання. На жаль, перешкодою для працевлаштування громадян України на посаді вчителів є положення закону «Карта вчителя»¹¹, відповідно до яких, щоб підписати трудовий договір з вчителем на вищій посаді, ніж контрактний вчитель, вимагається польське громадянство (ст. 10 п. 5), а з вчителем, що не є польським громадянином, можна заключити трудовий договір виключно у виняткових ситуаціях, що виникають з організації навчального процесу або заступництва відсутнього вчителя. Тому на практиці, українські вчителі лише в дуже обмеженому списку ситуацій можуть встановити тривалі трудові відносини зі школою, не дивлячись на те, що існує багато шкільних предметів, задля викладання яких володіння польською мовою потрібне лише незначною мірою (інформатика, математика, фізична культура) або не потрібне взагалі (іноземні мови).

Публічне адміністрування

Наплив громадян України є також викликом для публічних адміністрацій, які будуть змушені обслуговувати тисячі нових осіб, що часто не володіють польською мовою. Норми щодо

машин та інших технічних засобів, призначених для земляних, будівельних та дорожніх робіт (Dz. U. 20.03.2018 р., poz. 583).

⁹ Див. <https://www.prawo.pl/prawo/jak-dlugo-mozna-jezdzic-na-ukarinskim-prawie-jazdy,295551.html>.

¹⁰ Закон від 5 січня 2011 р. про водіїв транспортних засобів (t.j. Dz. U. z 2021 р. poz. 1212).

¹¹ Див. від 26 січня 1982 р. – Карта вчителя (Dz. U. Єдиний текст від 2019 р. poz. 2215).

працевлаштування у цивільній службі та органах місцевого самоврядування, на жаль, не пристосовані належним чином до цієї ситуації.

Закон про працівників органів самоврядування, а також закон про цивільну службу передбачають можливість працевлаштування іноземців на посадах, на яких робота не полягає на безпосередньому чи посередньому здійсненні публічної влади та функцій, що мають на меті захист основних інтересів держави, за умови, що іноземець має документ, який підтверджує його знання польської мови¹². Однак, цей виняток може застосовуватися лише до «громадян Європейського Союзу та громадян інших держав, яким, на основі міжнародних угод або положень законодавства ЄС, надається право на працевлаштування на території Республіки Польщі» (у двох законах сформульовано ідентично). Водночас, єдина угода, яка була підписана між Польщею та Україною у даній сфері, стосується членів родин, які залишаються на утриманні членів персоналу дипломатичних місій та консульської служби¹³.

Ці положення відображаються у дуже практичних проблемах у функціонуванні адміністрації – наприклад, при обслуговуванні громадян України, що шукають роботу, в управліннях праці. Видається доцільним, що в теперішній ситуації не варто очікувати на підписання нової міжнародної угоди з Україною, необхідно змінювати законодавство. Такі зміни могли б охопити, наприклад, можливість скасування, керівниками конкретного органу, вимоги документального підтвердження знання польської мови.

Служби забезпечення правопорядку

Згідно з прогнозом «Барометру професій» на 2022 рік, працівників служб забезпечення правопорядку буде не вистачати у всьому Поморському воєводстві, майже у всьому Любуському (лише один повіт, де збережено рівновагу попиту та пропозиції), Нижньосілезійському (три повіти, де збережено рівновагу попиту та пропозиції) та Західнопоморському (п'ять повітів, де

¹² Список документів опублікований у розпорядженні Голови Ради міністрів від 23 квітня 2009 р. про види документів, що підтверджують знання польської мови особами, які не мають польського громадянства і шукають працевлаштування у цивільній службі (Dz. U. Nr 64, poz. 539).

¹³ Див. Угода від 27 лютого 2013 р. між Урядом Республіки Польща та Кабінетом Міністрів України про взаємне працевлаштування членів сімей працівників закордонних дипломатичних установ (М. Р. z 2015 г. poz. 782).

збережено рівновагу попиту та пропозиції). У Варшаві, Тримісті чи Коросному прогнозується значний дефіцит¹⁴.

Водночас, іноземці не можуть нести службу в поліції та муніципальній поліції. Як ст. 25 закону про поліцію¹⁵, так і ст. 24 закону про муніципальну поліцію¹⁶ не передбачають виключень від вимоги польського громадянства. Схожим чином, це питання регулює закон про Державну пожежну службу¹⁷. З огляду на участь служб забезпечення правопорядку у здійсненні публічної влади, видається доцільним обмеження такої можливості до іноземців, які отримали згоду на постійне проживання або статус довгострокового резидента ЄС. Відповідно до передбачених у законі про іноземців вимог, що стосуються отримання дозволу на постійне проживання, на практиці це обмежило б лібералізацію до осіб, які вже пов'язані із Польщею та планують залишитись в Польщі на постійній основі.

У бік комплексного регулювання

Законодавство про допущення іноземців до регульованих професій характеризується великим рівнем ускладнень, незрозумілості, а інколи навіть суперечностей поміж окремими законами. Багато перешкод, запроваджених у відповідних законах, на даний момент громадяни з-поза ЄС, ЄЕЗ та Швейцарії не можуть подолати (наприклад, у професії психолога). Слід пам'ятати, що хоча ця проблема головною мірою стосується зараз громадян України, то також й інші народи стикаються із викликами, пов'язаними з регулюванням професій (хоча б білоруси, які виїхали до Польщі після сфальсифікованих виборів у 2020 році).

Слід пам'ятати, що положення про працевлаштування іноземців часто будуть застосовуватись не спеціалізованими юристами, а чиновниками нижчого рівня, працівниками шкіл чи медичних закладів. Тому такі положення повинні бути чіткими та зрозумілими. Альтернативою реформі є подальше марнування потенціалу мігрантів та зниження рівня привабливості Польщі як держави для еміграції. А це у свою чергу, означає, у подальшій перспективі, серйозні проблеми для пенсійної системи, ринку праці та публічного управління.

¹⁴ https://barometr.zawodow.pl/modul/prognozy-na-mapach-wyniki?map_type=country&profession%5B%5D=276&year%5B%5D=2022&relation=1

¹⁵ Закон від 6 квітня 1990 р. про поліцію (t.j. Dz. U. z 2021 р. poz. 1882 z późn. zm.).

¹⁶ Закон від 29 серпня 1997 р. про муніципальну поліцію (t.j. Dz. U. z 2021 р. poz. 1763).

¹⁷ Див. Закон від 24 серпня 1991 р. про Державну пожежну службу (t.j. Dz. U. z 2021 р. poz. 1940 z późn. zm.), ст. 28 п. 1.

Форум громадянського розвитку (FOR)

FOR був створений 2007 року професором Лешком Бальцеровичем, задля ефективного захисту свободи та просування правди і здорового глузду у публічному дискурсі. Нашою метою є зміна свідомості поляків, а також діючого та запланованого законодавства у напрямку лібералізації.

FOR реалізує свої цілі через організацію дебатів та публікування рапортів й аналітики, які висвітлюють важливі суспільно-економічні теми, а саме: стан публічних фінансів, ситуація на ринку праці, економічна свобода, юстиція та законотворчість. З ініціативи FOR у центрі Варшаві та в інтернеті запущено лічильник публічного боргу, який звертає увагу на проблему зростаючої заборгованості держави. Діяльність FOR - це також проекти у сфері економічної освіти та участь у кампаніях щодо підвищення виборчої явки.

Підтримай нас!

Здоровий глузд та ліберальна точка зору на відстоять себе самі. Вони вимагають спланованих, потужних та ефективних зусиль та Твоєї підтримки.

Якщо Тобі є близьким суспільний лад, який поважає свободу, і Ти боїшся невиважених рішень політиків, які за Твій рахунок вдають із себе Святих Миколаїв, підтримай фінансово нашу діяльність.

Зроби переказ на рахунок FOR (в PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

У справі пожертвувань можеш зв'язатись із:

Патриція Сатора, член правління, директор з питань розвитку FOR

тел. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Вже сьогодні допоможи нам зберегти свободу – подаруй нам свою підтримку та довіру.

Контакти до автора



Пьотр Олінські

Молодший аналітик FOR

e-mail: piotr.olinski@for.org.pl

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)

Фундація «Форум громадянського розвитку» – FOR
вул. Ігнацеґо Крашіцкеґо 9А • 02-628 Варшава • тел. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju

Польсько-українська господарча палата

Польсько-українська господарча палата (ПУГП) – це одна з найстарших двосторонніх господарчих палат в Польщі, яка від 1992 року веде діяльність з розвитку польсько-українських економічних та культурних відносин.

Досвід та знання, поєднанні із професійним підходом до партнерів, дозволяють з успіхом представляти компанії, об'єднанні в палаті, та реалізовувати ідею результативної та ефективної економічно-культурної співпраці. У 2018 році, відповідаючи на зростаючу міграцію та її наслідки, Польсько-українська господарча палата виступила ініціатором соціальної кампанії «Партнерство та працевлаштування», у рамках якої ми реалізуємо завдання, пов'язані з врегулюванням ринку праці, проектуванням сприятливих юридичних рішень у сфері трудової міграції, обміном досвідом та будівництвом позитивних польсько-українських відносин.

Після військової агресії Росії проти України наша палата активно допомагає громадянам цієї держави по обидві сторони кордону. Закликаємо підприємців та усіх, хто солідарний з героїчним народом України, робити пожертви на гуманітарні цілі:

Polsko-Ukraińska Izba Gospodarcza, „pomoc Ukrainie”: PLN 58 1600 1462 1890 7447 7000 0004

«Без незалежної України немає незалежної Польщі, а без незалежної Польщі немає незалежної України» - писав Яцек Куронь. У його словах відбивалась луна висловів Юзефа Пілсудського та Ежи Гедройця. Сьогодні ці слова, на фоні російського вторгнення в Україну, є застереженням також для нас, поляків.

Будьмо солідарними з Україною і її громадянами! Нас об'єднує Україна!

КОНТАКТИ

Анджей Дрозд

Віце-президент ПУГП

e-mail: andrzej.drozd@pol-ukr.com

Тетяна Гомон

Координаторка соціальної кампанії

«Партнерство та працевлаштування»

e-mail: tetiana.gomon@pol-ukr.com

Польсько-українська господарча палата (ПУГП)
вул. Легіонова 9/2 • 01-343 Варшава • тел. 22 827 10 79

e-mail: info@pol-ukr.com • www.pol-ukr.com

[f/ /PolskoUkrainskaIzbaGospodarcza](https://www.facebook.com/PolskoUkrainskaIzbaGospodarcza) • [@PUIG_Izba](https://twitter.com/PUIG_Izba) • [in/ /polsko-ukrainska-izba-gospodarcza](https://www.linkedin.com/company/polsko-ukrainska-izba-gospodarcza)