

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІЖНАРОДНОГО І ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ У ПРАВИ ЄС
У КОНТЕКСТІ РОСІЙСЬКОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ****LEGAL BASIS OF INTERNATIONAL AND TEMPORARY PROTECTION IN EU LAW
IN THE CONTEXT OF RUSSIAN MILITARY AGGRESSION**

Білоусов М.С., аспірант кафедри права Європейського Союзу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Головащенко Д.С., студентка IV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Харламова Д.В., студентка IV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Збройна агресія Російської Федерації проти України змусила велику кількість наших співвітчизників мігрувати в держави-члени Європейського Союзу. Стаття присвячена правовому статусу українців, які змушені шукати захист в державах-членах Європейського Союзу через повномасштабну війну в Україні. Актуальність роботи обумовлена необхідністю наукового осмислення правового статусу громадян України, які мігрували в держави-члени Європейського Союзу через агресію, розпочату Російською Федерацією 24 лютого 2022 р. і відсутністю достатньої кількості аналітичних досліджень з цієї проблематики.

Проведено загальну характеристику правового статусу мігрантів, правового статусу осіб, яким надавався притулок, і умов, за яких він міг бути наданий, інститут біженців та осіб, які потребують тимчасового захисту. Також досліджено правову новачку, якою стало скорочення адміністративного та юридичного процесу надання статусу тимчасового захисту. Новацією є те, що українцям одразу надали доступ до ринку праці та освітніх закладів без проходження довгої за строком процедури. Європейською Радою тимчасовий захист наданий українцям на один рік із правом подовжити строк ще на рік. Провели співвідношення між статусом біженця та внутрішньо переміщеної особи, зробили висновок в чому спільне, а в чому відмінне, проаналізували права, які надаються при кожному із статусів.

Надзвичайна ситуація з непомірною кількістю мігруючих змусила ЄС оперативно вирішувати гуманітарну катастрофу. Проаналізовано питання отримання українцями статусу тимчасового захисту, що вперше був застосований щодо громадян нашої країни у 2022 році, хоча фактори, що сприяють його отриманню, майже ідентичні тим, що стосуються біженців. Визначено, що статус тимчасово переміщеної особи активується лише у випадках, коли наплив переміщених осіб з певної країни настільки великий, що звичайна система надання притулку може не впоратись з цією проблемою, і, частіше за все, під час збройних конфліктів.

Ключові слова: міграція, мігранти, біженці, тимчасово переміщена особа, тимчасовий захист, ЄС, Україна, міграційна політика, агресія РФ проти України.

The armed aggression of the Russian Federation against Ukraine forced a large number of our compatriots to migrate to the member states of the European Union. The article is devoted to the legal status of Ukrainians who are forced to seek protection in the member states of the European Union due to the full-scale war in Ukraine. The relevance of the work is due to the need for a scientific understanding of the legal status of citizens of Ukraine who migrated to the member states of the European Union due to the aggression launched by the Russian Federation on February 24, 2022 and the lack of a sufficient number of analytical studies on this issue.

A general characterization of the legal status of migrants, the legal status of persons who were granted asylum and the conditions under which it could be granted, the institution of refugees and persons in need of temporary protection was conducted. The legal innovation, which was the shortening of the administrative and legal process of granting the status of temporary protection, was also studied. The innovation is that Ukrainians were immediately given access to the labor market and educational institutions without going through a lengthy procedure. The European Council granted temporary protection to Ukrainians for one year with the right to extend the term by another year. We conducted a comparison between the status of a refugee and an internally displaced person, concluded what is common and what is different, analyzed the rights granted under each of the statuses.

The emergency situation with an excessive number of migrants forced the EU to promptly resolve the humanitarian disaster. The question of Ukrainians obtaining the status of temporary protection, which was first applied to citizens of our country in 2022, was analyzed, although the factors contributing to obtaining it are almost identical to those that apply to refugees. It has been determined that the status of a temporarily displaced person is activated only in cases where the influx of displaced persons from a certain country is so great that the normal asylum system may not be able to cope with this problem, and, more often than not, during armed conflicts.

Key words: migration, migrants, refugees, temporarily displaced person, temporary protection, EU, Ukraine, migration policy, aggression of the Russian Federation against Ukraine.

Вступ. Збройна агресія Російської Федерації проти України порушила засади світового правопорядку та спричинила численні страждання багатьом людям. Такі дії держави-агресора суттєво похитнули європейську безпеку та політичну стабільність в цілому світі. Однією з таких викликів є міграція, яка стала актуальною у більшості країнах ЄС, адже повномасштабне вторгнення в Україну стало найбільшим рушієм міграції українців та осіб, які на законних підставах знаходилися на території нашої країни до 24 лютого 2022 р. Окрім задоволення матеріальних потреб (харчування, одяг, захист), люди, які приїхали до Європи, потребували притулку та захисту. Тому, в умовах активної міграції громадян України через війну до зарубіжних країн, у тому числі до Європейського Союзу, питання

визначення правового статусу, забезпечення та гарантування прав є актуальним і нагальним.

Якщо на території власної країни правовий захист пересічного громадянина є турботою національних органів, то поза межами держави люди в праві очікувати на гуманітарну допомогу зі сторони третіх країн та шукати притулок в країнах географічно близьких до них, як то країн членів ЄС. Надзвичайна та нестабільна ситуація в Україні не давала змоги державам-членам ЄС спрогнозувати на далеку перспективу свої кроки. Слід зазначити, що держави-члени ЄС намагаються досить оперативно вирішити проблему з кількістю мігрантів, запровадили поетапну стабілізацію їх реєстрації, перебування та розміщення, надання своєчасної гуманітарної допомоги та соціального забезпечення, попри складність виконання гуманітарних зобов'язань.

З цією метою країнами ЄС було розроблено Директиву про тимчасовий захист [1]. Відповідно до неї громадяни України, переміщені внаслідок військового конфлікту, матимуть право на тимчасовий захист у всьому Європейському Союзі. Враховуючи масштаби масового прибуття до ЄС, Директива про тимчасовий захист пропонує забезпечити негайний захист громадян України та їх прав. Крім можливості перебувати на території ЄС протягом часу дії директиви, тимчасовий захист надає право до березня 2024 року право на проживання, доступ до ринку праці та житла, соціальну та медичну допомогу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попри те, що вивчення ролі громадської безпеки, міграції, захисту, врегулювання гуманітарних проблем є вкрай популярними серед світової наукової спільноти, тим не менше, проблематика українських мігрантів, які з'явилися після початку російсько-української війни у 2014 р., не стала об'єктом належного наукового інтересу, тому, можна констатувати, що дослідження цієї тематики розпочалося лише після 24 лютого 2022 року. Однак, до вчених, які вже встигли висвітлити проблематику правового статусу перебування українців за кордоном в період збройної агресії, належать: Нечипорук Я. А., Мішеніна А. С., Деркаченко Ю. В., Левандовскі К. М. та інші.

Постановка завдання. Оскільки Україна опинилася у збройному конфлікті, реальність змушує правознавців ставити питання про захист мирного населення, оголошуючи цим недоліки власного міграційного та гуманітарного права. Досвід розвинутих країн сприятиме змінненню правових механізмів України в цьому питанні в подальшому.

Переміщення населення всередині України й за кордон є безпрецедентними, наймасовішими в Європі після Другої світової війни. Ці процеси потребують наукового осмислення, а оцінювання їх масштабів та наслідків набуває надзвичайної актуальності.

Метою статті є аналіз юридичних статусів, яких набувають українські громадяни, потрапляючи на територію держав-членів ЄС, огляд його права на захист, різниці між тимчасовим захистом та біженцем, строки перебування та підстави повернення.

Виклад основного матеріалу. Міграційні процеси – це достатньо розповсюджене явище, яке існувало ще з початку людства. Поняття «міграція», з латинського слова *migratio*, означає переміщення чи переселення. Соціологічний словник позначає міграцію як «географічне переміщення індивідів чи груп індивідів, тобто мобільність людей географічному просторі» [2].

Згідно з визначенням Організації Об'єднаних Націй, «мігранти – це ті, хто змінює своє місце проживання на певний проміжок часу, не враховуючи бізнесменів чи туристів» [3, с. 21].

За даними Євростату, на 2013 р. в ЄС-27 майже 10 % населення становили іммігранти. Їх налічувалося 50,8 млн, з яких 17,3 млн, тобто понад третина, були вихідцями з країн ЄС. Близько двох третин іммігрантів – 33,5 млн – народжені в інших країнах світу. Водночас європейська статистична агенція зафіксувала проживання на території ЄС близько 35 млн іноземців. Це 13,7 млн громадян інших країн Євросоюзу (2,7 % населення), причому в таких країнах як Бельгія, Люксембург, Ірландія та Кіпр громадяни ЄС становлять більшість іноземців, та 20,4 млн громадян третіх країн (4 % населення). Найчисельніші контингенти іноземців проживали в Німеччині, Іспанії, Італії, Великобританії, Франції. По відношенню до всього населення частка іноземців була найбільшою в Іспанії, Ірландії, Австрії та Бельгії.

За статистикою, третину від усіх шукачів притулку у ЄС становили мігранти з Афганістану та Сирії. Більшість людей, які намагалися потрапити до ЄС 2020-го року, були сирійцями. За ними йшли тунісці, алжирці та марокканці. Понад 80% з них – чоловіки.

У контексті ЄС Євростат визначає імміграцію як дію, за допомогою якої особа встановлює своє звичайне місце проживання на території країни-члена на період щонайменше 12 місяців, будучи раніше резидентом іншої держави-члена або третьої країни. І навпаки, емігрантами є ті, хто постійно проживав у державі та припиняє своє звичайне місце проживання в цій державі принаймні на 12 місяців [4].

Міжнародний захист, переміщення внаслідок конфліктів та право на клопотання про притулок – все це питання, які є центральними для дебатів довкола міжнародної міграції. Міграція, стимульована гуманітарними кризами або конфліктом, за своєю природою є непередбачуваною і може спричинити значні проблеми як для тих, хто рятується, так і для урядів, до яких ці люди звертаються за захистом. Висвітлення пересування біженців та шукачів притулку часто пов'язане з етичними та правовими викликами, які вимагають тактовного маневрування [5, с. 66].

Біженці та безпритульні становлять окрему групу людей. Згідно з Конвенцією про статус біженців, біженець – це особа, яка через обґрунтовані побоювання бути жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних поглядів перебуває за межами країни національної належності і не може користуватися захистом цієї країни чи не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань [6].

Українці та особи, які на законних підставах знаходилися на території нашої країни до 24 лютого 2022 р., мають право клопотати про статус біженця на території держав-членів Європейського Союзу. Проте існують і інші правові можливості для таких осіб.

27 лютого 2022 року на позачерговому засіданні Ради Європи постало питання активувати Директиву 2001/55/ЄС [7] через велику кількість осіб, що переміщалися з України. Схвалене 3 березня 2022 рішення Ради Європи вступило в силу 4 березня 2022 року, за яким був відкритий гуманітарний коридор для здобуття дозволу на перебування на всій території ЄС [8]. Навіть Швейцарія хоча й не є країною ЄС, але вперше пропонувала тимчасовий захист громадянам України та надала їм спеціальний статус «S» [9].

Першою країною, яка зіштовхнулася з поточними проблемами оформлення та розміщення осіб з України, була Польща. Статус тимчасового захисту отримали ті українці, хто прибув після 24 лютого 2022, на відміну від тих, які опинилися на її території до цього числа та фактично не мали змоги повернутися додому. Проблемним стало й оформлення тих, хто приїхав без документів, особливо вирішення статусу неповнолітніх дітей.

Тимчасовий захист – це спеціально розроблений механізм надання притулку в країнах Європейського Союзу [1]. Правовий статус біженця та статус особи, яка користується тимчасовим захистом, є різними правовими статусами та мають різний порядок надання і породжують відповідні наслідки для особи. Тимчасовий захист вважається найбільш доцільним правовим інструментом, який використовують держави-члени Європейського Союзу в умовах міжнародного збройного конфлікту, оскільки має забезпечити можливість реалізувати гармонізовані права в межах Союзу, та пропонує належний рівень захисту. Тимчасовий захист зменшує потребу негайно звертатися за міжнародним захистом, оскільки гарантує надання дозволу на проживання на територіях безпечних держав, а також пов'язані з ним низку соціальних прав.

Статус біженця був сформований внаслідок Першої та Другої світових воєн, оскільки у повоєнні роки було багато мігрантів, які шукали захисту, але не почувалися захищеними. Сьогодні правовий статус біженця у міжнародному праві регулюється Женевською Конвенцією про статус біженців 1951 року [6] та Протоколом щодо статусу

біженців 1966 року [10]. Є також відповідний Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» 2002 року [11]. Законодавство багатьох країн світу стосовно біженців базуються саме на цих міжнародних документах.

Згідно з Конвенцією про статус біженців основною умовою, за наявності якої особу можна кваліфікувати як біженця, є обґрунтоване побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, політичних переконань чи належності до певної соціальної групи, громадянства чи підданства. Ця умова вступає в дію, якщо особа вже перетнула кордон, тобто знаходиться за межами держави свого походження чи громадянства.

У свою чергу, ідея тимчасового захисту у державах Європейського Союзу була підтримана Верховним комісаром ООН у справах біженців, а також висловлена пропозиція щодо розподілу відповідальності між державами-членами щодо утримання та надання допомоги людям, які залишають Україну у важкий період.

Таким чином, тимчасовий захист як політико-правовий інструмент надання допомоги є негайним за часом та колективним за характером по відношенню до невизначеного кола осіб, які прибули з України до іноземних держав у зв'язку з відповідними подіями. Це означає також, що евакуйовані українці не мають подавати індивідуальні заяви, щоб отримати притулок [12].

Я. А. Нечипорук зазначає, що «тимчасовий захист в основному включає: надання дозволу на проживання, дозвіл на здійснення професійної діяльності, доступ до житла, соціальну допомогу та доступ до медичної допомоги, доступ до системи освіти та навчання, переваги для воз'єднання сім'ї. У разі зміни ситуації в Україні, тимчасовий захист може бути припинений. Отримання статусу тимчасового захисту не позбавляє в подальшому особу права на отримання статусу біженця відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року» [13, с. 126]. Так само і статус біженця забезпечує право на притулок (квартиру, ліжко-місце), працю, освіту, соціальну допомогу, податкові пільги тощо, а також вимагають виконання відповідних зобов'язань перед іноземною приймаючою державою: дотримання місцевих законів, правил і розпоряджень органів влади.

Термін, на який поширюється тимчасовий захист, складає 1 рік, у випадку покращення ситуації в Україні його можуть достроково зупинити. Водночас цей період можуть автоматично продовжити ще на шість місяців, максимум двічі. Також Європейська комісія може запропонувати Раді ЄС збільшити тривалість захисту ще на один рік. Тобто максимальний строк тимчасового захисту – три роки.

Відтак, 10 жовтня 2022 року Європейською Радою було ухвалене рішення продовжити ще на один рік механізм захисту біженців з України до березня 2024 року.

Тимчасовий захист не означає отримання статусу біженця, втім, особи, які отримали тимчасовий захист в ЄС, можуть у будь-який час подати заявку на отримання статусу біженця. Статус біженця має перевагу у тому, що дає право легально жити в іноземній країні і не бути депортованим до рідної держави, навіть якщо всі безвізові чи візові терміни перебування за кордоном припиняться [14].

Вчені А. С. Мішеніна та Ю. В. Деркаченко зауважують, що «міжнародне право та право Європейського союзу з прав біженців мають завдання забезпечити гуманне поводження з людьми або групою людей, що є найуразливішими. Своєю чергою, міжнародне право з прав людини має за головне зберегти честь, гідність та благополуччя

людини» [15, с. 115]. Важливо зазначити, що людина, яка шукає притулку, знаходиться в уразливому становищі, проте процес встановлення статусу з часом ускладнюється. Але різниця між шукачем притулку та тим, хто має статус біженця, – це не просто лексичне питання, оскільки визнання чи невизнання статусу має серйозні наслідки, потенційно життєві чи смертельні для тих, кого це стосується [16, с. 391].

До того ж варто зазначити, що особливістю цих двох правових статусів є те, що кожна європейська країна має свої особливості у процедурі надання та забезпечення тимчасового захисту та статусу біженця. Так, директива про тимчасовий захист діє у всіх країнах-членах ЄС, окрім Данії. Вона не застосовується у країнах Шенгенської зони, які не є членами ЄС (у Швейцарії, Норвегії, Ліхтенштейні, Ісландії).

Зважаючи на скрутні обставини, за яких українцям доводиться перетинати державний кордон, більшість країн Європейського Союзу максимально спростили для цього випадку перелік документів, зокрема достатньо закордонного чи українського біометричного паспорта, а дітям необхідно мати свідоцтво про народження. Домашніх тварин дозволили ввозити без документів. Також необов'язково мати сертифікат про щеплення від COVID-19, або здавати ПЛР-тест.

К. М. Левандовскі констатує, що «безпрецедентним стало те, що українцям дозволили пересуватися країнами ЄС й обирати країну-притулок. Особливістю цієї міграції була можливість відразу об'єднатися з близькими та отримати на них притулок без доказу фінансування. Більш того, не було висунуто жодних зобов'язань примусово залишатися в центрі прийому або розміщення біженців» [18, с. 67].

Отже, Євросоюз застосував директиву, яка стосується тимчасового захисту, згідно з якою громадяни України та особи, які втікають від війни в Україні, можуть перебувати на території ЄС впродовж одного року. Якщо війна триватиме довше, термін можуть продовжити до трьох років. Фактично, це спрощена процедура отримання легального статусу на території держав-членів ЄС, що не потребує довготривалих оформлень.

Висновки. Повномасштабне вторгнення в Україну спричинило величезний процес міграції населення України. Багато українців вимушені були залишити територію України, це був найбільший потік мігрантів за весь час існування Європейського Союзу. Однак ЄС швидко відреагував на війну та спростив та надав усі можливості для українців навіть з огляду на свою доволі жорстку міграційну політику, активувавши для українців механізм тимчасового захисту.

Дослідивши статус біженця, можна констатувати, що він означає гарантоване міжнародними конвенціями право особи на захист в кожному індивідуальному випадку та надається після проходження тривалої адміністративної процедури. Що стосується поняття тимчасового захисту, то воно не є усталеною категорією міжнародного права, а є винятковим та негайним заходом, своєрідним інструментом, який застосовується при великому напливі людей в Європейській Союз в умовах міжнародного збройного конфлікту і має на меті швидкий та відносно спрощений механізм колективного захисту осіб та гарантування їм дозволу на проживання та соціальні права. Активування для українців тимчасового статусу надало унікальні можливості, які особи можуть отримати у короткий час, порівняно зі статусом біженця, зокрема: доступ до праці, освіти, воз'єднання з сім'єю, вибір країни-притулку, вільне пересування країнами ЄС і багато інших пільг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Директива Ради 2001/55/ЄС від 20.07.2001 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. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Direkt_ES_2001_55.pdf (дата звернення: 05.10.2022).

2. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. 2006. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/rovenchak_vyznachennia.pdf (дата звернення: 05.10.2022).
3. People on the move: migration and mobility in the European Union. Belgium: Bruegel, 2018. Blueprint series 28. Volume XXVIII. 190 p. URL: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/People_on_the_move_ONLINE.pdf (дата звернення: 05.10.2022).
4. International Migration statistics. 2021. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm (дата звернення: 05.10.2022).
5. Висвітлення питань міграції. Міжнародним центром із розвитку міграційної політики. 2021. С. 193. URL: https://www.icmpd.org/file/download/52785/file/MOMENTA%2520Manual_UA_WEB%2520%2528v.3%2529.pdf (дата звернення: 05.10.2022).
6. Конвенція про статус біженців 1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення: 05.10.2022).
7. Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року що встановлює наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист. Офіційний вісник Європейського Союзу. URL: <https://document.vobu.ua/doc/11076> (дата звернення: 05.10.2022).
8. Vorübergehender Schutz für Flüchtende aus der Ukraine nach der Massenzustromrichtlinie. FlüchtlingsRat NRW.V. URL: <https://www.fmrw.de/themen-a-z/aktuelle-informationen-zur-ukraine/voruebergegender-schutz-fuer-schutzsuchende-aus-der-ukraine-nach-der-massenzustromrichtlinie.html#:~:text=Der%20Europ%C3%A4ische%20Rat%20hat%20am,gleichen%20Tag%20in%20Kraft%20getreten> (дата звернення: 05.10.2022).
9. Швейцарський посвідка на проживання «S» для біженців з України. Національна політика URL: www.swissinfo.ch/ukr/швейцарський-вид-на-проживання-s-для-біженців-з-україни/47438408 (дата звернення: 05.10.2022).
10. Протокол щодо статусу біженців 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text (дата звернення: 05.10.2022).
11. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: закон України від 10 січня 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2942-14#Text> (дата звернення: 05.10.2022).
12. ЄС ухвалив механізм захисту українських біженців. Без подання на притулок. URL: <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/323889-es-uhvaliv-mehanizm-zahistu-ukrayinskih-bizhentsiv-bez-podannya-na-pritulok> (дата звернення: 05.10.2022).
13. Нечипорук Я. А. Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*, № 1(14). 2022. С. 124-128.
14. Тимчасовий захист чи статус біженця: в чому принципова різниця? URL: https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/210033_timchasoviy-zakhist-chi-status-bzhentsya-v-chomu-printsipova-riznitsya (дата звернення: 05.10.2022).
15. Мішеніна А. С., Деркаченко Ю. В. Статус біженців в Україні та світі: загальний огляд. *Науковий журнал Південноукраїнський правничий часопис*, 2020. С. 113-119.
16. FitzGerald D. S., Arar R. The sociology of refugee migration. *Annual Review of Sociology*, 44(1). 2018. С. 387–406.
17. Роз'яснення щодо тимчасового захисту та отримання статусу біженця. Уповноважений Верховної ради з прав людини. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/rozyasnennya-shchodo-timchasovogo-zahistu-ta-otrimannya-statusu-bizhentsya (дата звернення: 05.10.2022).
18. Левандовскі К. М. Тимчасовий захист та статус біженця в контексті української кризи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*, 2022. С. 88.