

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-2.13>

**А. О. Покрасьон**, студентка IV курсу факультету прокуратури  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**К. М. Мартинюк**, студентка IV курсу факультету прокуратури  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Л. О. Булко**, студентка IV курсу факультету прокуратури  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ДО ПИТАННЯ ПРО ТИМЧАСОВИЙ ЗАХИСТ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Наукова стаття стосується актуальної теми міжнародного права, а саме тимчасового захисту в країнах Європейського Союзу. Відповідна проблематика набула значної актуальності з початку повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації на територію України. Ці події зумовили масову еміграцію осіб, що раніше проживали на території України, до різних держав світу, проте, переважно до держав-членів Європейського Союзу.*

*Правовою підставою для надання вимушено переміщеним з території України особам тимчасового захисту є Директива від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЄС «Про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків». В ній надається визначення тимчасового захисту, вказується на загальний порядок його отримання, а також на ті права та обов'язки, які покладаються на осіб, що отримали тимчасовий захист та на держав ЄС. Автори у праці наголошують на тому, що тимчасовий захист є винятковим заходом, а його застосування до ситуації в Україні зумовлене великим потоком переміщених осіб, які прибували на територію ЄС. Вказані обставини й зумови прийняття Імплементативного 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.*

*Автори наводять перелік прав осіб, які отримали тимчасовий захист в державах ЄС, а також вказують на осіб, які мають право на отримання такого захисту та на порядок дій для реалізації цього прагнення. Так, серед прав вони зазначають, зокрема, право на вид на проживання на весь термін охорони (який може тривати від одного року до трьох років; гарантії доступу до процедури надання притулку; право доступу до роботи; право доступу до відповідного притулку або житла; право доступу до соціального забезпечення або засобів до існування, якщо це необхідно; право доступу до медичної допомоги. Також, в науковій статті автори на прикладі ФРН вказують на розмір соціальної допомоги, яка виплачується особам, стосовно яких здійснюється тимчасовий захист.*

*Крім того, в праці наводиться порівняння тимчасового захисту та статусу біженця, кожен з яких має свої переваги та недоліки. Однак, у результаті їх порівняння, автори доходять до висновку, що тимчасовий захист в умовах збройного конфлікту є найбільш ефективним.*

*Ключові слова: тимчасовий захист, Європейський Союз, біженець, соціальна підтримка, правовий статус.*

### **A. O. Pokrasion, K. M. Martyniuk, L. O. Bulko. On the question of temporary protection in the countries of the European Union**

*The scientific article concerns the current topic of international law, namely temporary protection in the countries of the European Union. The relevant issues have gained significant relevance since the beginning of the full-scale military invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine. These events led to mass emigration of people who previously lived on the territory of Ukraine to various countries of the world, however, mainly to the member states of the European Union.*

*The legal basis for providing temporary protection to persons forcibly displaced from the territory of Ukraine is Directive No. 2001/55/EC of July 20, 2001 "On minimum standards for providing temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting the balancing of efforts between member states regarding the reception of such persons and bearing their consequences". It provides a definition of temporary protection, indicates the general procedure for obtaining it, as well as the rights and obligations that are incumbent on persons who have received temporary protection and on EU states. In the work, the authors emphasize that temporary protection is an exceptional measure, and its application to the situation in Ukraine is due to the large flow of displaced persons who arrived on the territory of the EU. The circumstances and conditions for the adoption of Council Implementing Decision (EC) 2022/382 of March 4, 2022, which establishes the presence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC and introduces temporary protection, are indicated.*

*The authors list the rights of persons who have received temporary protection in the EU countries, and also indicate the persons who have the right to receive such protection and the procedure for implementing this desire. Thus, among the rights, the authors note, in particular, the right to a residence permit for the entire period of protection (which can last from one to three*

© А. О. Покрасьон, К. М. Мартинюк, Л. О. Булко, 2022

years; guarantees of access to the asylum procedure; the right of access to work; the right of access to appropriate shelter or housing; the right access to social security or means of subsistence, if necessary; the right to access medical care. Also, in the scientific article, the authors, using the example of Germany, indicate the amount of social assistance paid to persons who are subject to temporary protection.

In addition, the work provides a comparison of temporary protection and refugee status, each of which has its advantages and disadvantages. However, as a result of their comparison, the authors come to the conclusion that temporary protection in armed conflict conditions is the most effective.

Key words: temporary protection, European Union, refugee, social support, legal status.

**Постановка проблеми.** Кожна суспільне потрясіння, економічна криза або ж збройний конфлікт детермінують зростання або ж виникнення еміграції. Аналогічна ситуація сталася й на території України внаслідок повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації на території незалежної та суверенної держави. У ході цієї збройної агресії цивільне населення зазнає особливих страждань, оскільки військовослужбовці держави-агресора вдаються до вбивств, катувань, каліцтв, згвалтувань і т.п. на окупованих територіях, а населені пункти, які їм не вдається захопити знаходяться під обстрілами артилерії, авіації та крилатих ракет. Вказане, закономірно, обумовило масове залишення людьми своїх домівок на території України та їх переїзд закордон. Це обумовило виникнення певних складнощів, адже таким особам необхідно забезпечити належні умови проживання на території нової держави. А оскільки більшість переміщених осіб виїхали в країни Європейського Союзу, то ця організація однією з перших вжила заходів для забезпечення вимушених емігрантів усім необхідним, зокрема, шляхом надання їм тимчасового захисту. Однак, можливість отримати останній викликає досить багато запитань стосовно його змісту, порядку та особливостей отримання. Зважаючи на вищезазначене, дослідження обраної теми є надзвичайно актуальним і на сьогодні, оскільки ведення бойових дій на території України триває.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тимчасовий захист в державах-членах Європейського Союзу був предметом досліджень таких науковців як: О.А. Швагер, С. В. Лозінська, О. М. Поліванова, І.В. Бойко, М.В. Менджул, К. М. Левандовські, В. І. Чуєнко, Я. О. Грабова, Н. Б. Мушак та деяких інших.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження підстав та порядку отримання тимчасового статусу в країнах Європейського Союзу, а також аналіз відповідного правового статусу та тих переваг, які він надає.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно зі ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Зважаючи на те, що Основний Закон є актом установчої влади народу, то останній поділяє таку позицію. Тож, видається очевидним та вірним те, що при існування реальної загрози життю та здоров'ю, люди яким загрожувала небезпека залишили місця свого постійного проживання та виїхали закордон. Однак, українці, які виїхали за межі України, не мають статусу громадянина відповідної держави, тому можливості перебування на її території значно обмежені часовими межами, крім того статус іноземця сам по собі не дає можливість на отримання соціальних виплат від держави перебування. А тому, такі особи повинні були б отримати статус біженця, оскільки, фактично ситуація, в якій вони опинились надає їм таке право.

Відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй «Про статус біженців», під біженцем розуміється особа, яка через обгрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань [2]. Видається, що під наведене поняття підпадають і громадяни України, які були вимушені покинути країну своєї національної належності внаслідок обгрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою громадянства та політичних поглядів. Втім, в межах Європейського Союзу було створено можливість отримання тимчасового захисту без набуття статусу біженця, що має ряд переваг, які будуть зазначені в подальшому.

Основним нормативно-правовим актом, що стосується тимчасового захисту в країнах Європейського Союзу є Директива від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЕС «Про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків» (далі – Директива). У вказаному документі надається дефініція тимчасового захисту, яку доцільно навести для однотипного розуміння подальшого матеріалу. Згідно з п. а ст. 2 вказаного нормативно-правового акту, тимчасовий захист – процедура виняткового характеру для забезпечення у разі масового або неминучого масового напливу переміщених осіб із третіх країн, які не можуть повернутися до країни свого походження, негайного тимчасового захисту таких осіб, особливо якщо існує ризик того, що система притулку не зможе впоратися із таким напливом без негативних наслідків для свого ефективного функціонування, інтересів відповідних осіб, а також інших осіб, які просять про надання захисту [3, с. 5]. Із наведеного визначення слідує, що вказана процедура має винятковий характер, а тому застосовуватися може далеко не завжди, втім у випадку із переміщенням осіб з території України у зв'язку із повномасштабним військовим вторгненням Російської Федерації, дозвіл на її

використання було надано. 4 березня 2022 року Рада Європейського Союзу одногосно ухвалила рішення про введення в дію Директиви про тимчасовий захист від 2001 року [4, с. 301].

Безсумнівно, важливе значення має те, хто саме може розраховувати на тимчасовий захист в країнах ЄС. До таких осіб, відповідно до ст. 2 Імплементативного 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, відносяться: (а) громадяни України, які проживали на території України до 24 лютого 2022 року; (б) особи без громадянства та громадяни третіх країн, крім України, яким було надано міжнародний захист або еквівалентний національний захист в Україні до 24 лютого 2022 року; та (с) члени сім'ї осіб, зазначених в пунктах (а) і (б) [5, с. 8]. Тож, тимчасовий захист надається не лише громадянам України, а й особам без громадянства та громадянам третіх країн, що є обґрунтованим та справедливим, адже цінність людського життя та людської гідності не залежить від приналежності до громадянства якоїсь з держав.

Отримання статусу особи, стосовно якої застосовується тимчасовий захист не здійснюється автоматично, в результаті перетину кордону, для цього необхідно дотримуватися певної процедури. Для отримання тимчасового захисту необхідно: звернутися за отриманням тимчасового захисту до органів влади відповідної країни ЄС, які займаються такими питаннями; за результатами розгляду звернення особі мають видати відповідний документ, який підтверджує статус особи у країні та містить перелік прав, які цей статус передбачає [6]. Варто розуміти, що конкретний орган, до якого необхідно звернутися, а також окремі особливості процедури отримання тимчасового захисту можуть різнитися в залежності від того, на території якої держава-члена Європейського Союзу знаходиться особа.

С. В. Лозінська абсолютно вірно зазначає, що тимчасовий захист вважається найбільш доцільним правовим інструментом, який використовують держави 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 [7, с. 238]. Важко не погодитися із твердженням, що в умовах збройного конфлікту міжнародного характеру найбільш доцільним, як правило, є отримання тимчасового захисту, а не статусу біженця. Про переваги тимчасового захисту буде йтися згодом у цій статті.

У свою чергу О. М. Поліванова та І. В. Бойко зазначають, що права осіб, що користуються тимчасовим захистом, включають такі: право на вид на проживання на весь термін охорони (який може тривати від одного року до трьох років); право на отримання відповідної інформації про тимчасову охорону; гарантії доступу до процедури надання притулку; право доступу до роботи відповідно до правил, що застосовуються до професії, національної політики ринку праці та загальних умов найму; право доступу до відповідного притулку або житла; право доступу до соціального забезпечення або засобів до існування, якщо це необхідно; право доступу до медичної допомоги; право доступу до державної системи освіти особам до 18 років; можливість возз'єднання сімей за певних обставин; право доступу до банківських послуг, наприклад, відкриття основного банківського рахунку; право переїхати до іншої країни ЄС до видачі посвідки на проживання; вільно пересуватися в країнах ЄС (окрім країни-члена проживання) протягом 90 днів протягом 180-денного періоду після видачі дозволу на проживання в приймаючій країні ЄС [8, с. 432-433]. Із наведеного випливає, що особи, які користуються тимчасовим захистом в країнах Європейського Союзу мають широкий перелік прав, що гарантує їм право на гідне життя, навіть в умовах повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації на територію України.

Що стосується переваг тимчасового захисту над набуттям статусу біженця, то про них досить вдало зазначила Д. Косар, яка до них відносить наступне. Статус тимчасового захисту надає доступ до ринку праці в країні перебування та інше забезпечення з моменту звернення. Не потрібно чекати до 6 місяців, поки приймається рішення про надання статусу біженця або додаткового захисту. Статус тимчасового захисту можна отримати в будь-якій безпечній країні, яка входить до ЄС, на відміну від статусу біженця, який можна отримати лише в тій безпечній країні, кордон якої ви перетнули вперше. Статус тимчасового захисту дає можливість скористатися правом на доступ до житла в будь-який час. Маючи статус тимчасового захисту, можна безперешкодно повернутися до країни громадянства. На відміну від статусу біженця, адже в період до 6 місяців, доки особа очікує на рішення уповноваженого органу щодо надання статусу біженця, їй заборонено перетинати кордон країни перебування [9]. Ми повністю поділяємо наведену позицію, оскільки вона відображає дійсний стан речей та ураховує переваги та недоліки як тимчасового захисту, так і статусу біженця.

Для того, щоб продемонструвати соціальну підтримку, яку надають держави члени ЄС особам, стосовно яких застосований тимчасовий захист варто зазначити розмір соціальних виплат, які надаються у країнах Європейського Союзу в таких випадках. Менджул М.В., досліджуючи правовий статус українців, що отримали тимчасовий захист в ФРН стверджує, що розмір соціальних виплат різний у залежності від федеральної землі. За загальним правилом кожному дорослому виплачується 367 євро на місяць, дорослим віком до 25 років, які проживають із батьками –294 євро, підліткам (14-17 р.) –326 євро, дітям від 6 до 14 років –326 євро, дітям до шести років –249 євро [10, с. 92]. Звісно, розмір соціальних виплат та порядок

їх отримання відрізняється в кожній державі Європейського Союзу, адже залежить і від фінансових можливостей конкретної держави, і від кількості осіб, які отримують тимчасовий захист на її території. Втім, кожна держава, яка є членом ЄС в будь-якому випадку забезпечує рівень соціальних виплат, який забезпечує гідний рівень життя.

Варто розуміти, що особи, які отримують тимчасовий захист в країнах Європейського Союзу, це в переважній більшості жінки, діти та люди похилого віку. Це детерміновано тим, що на період дії правового режиму воєнного стану на території України, встановлені певні заборони на виїзд закордон особам чоловічої статі, оскільки вони можуть підлягати мобілізації.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** *Acquis communautaire* (аcquis ЄС) передбачає можливість отримання тимчасового захисту особами, які були змушені покинути територію України в результаті повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації. Така можливість передбачена, зокрема, в таких актах, як Директива від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЄС «Про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків» та 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.

Вказаними нормативно-правовими актами встановлено коло суб'єктів, які мають право на отримання тимчасового захисту, а також обсяг прав особи, стосовно якої застосовано тимчасовий захист тощо. Так, перелік прав, який встановлений для таких осіб є досить широким та включає в себе, зокрема, право на перебування на території держави члена ЄС терміном до 3х років, право доступу до соціального забезпечення або засобів до існування, право на роботу та навчання і т.п.

Важливо розуміти, що тимчасовий статус не означає надання державою притулок або статусу біженця, адже для їх отримання необхідно дотримуватися окремої процедури. Втім, видається, що отримання тимчасового захисту в умовах збройного конфлікту є найбільш вдалим рішенням, а до закінчення терміну, на який він надається, є можливим звернутися із заявою про визнання біженцем.

Безсумнівно, подальші розвідки в цьому напрямку є актуальними та перспективними, зокрема в аспекті можливого розроблення рекомендацій щодо покращення відповідної процедури та дослідження конкретної соціальної підтримки, яка надається різними державами членами Європейського Союзу.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Конвенція про статус біженців: міжнародний документ від 28.07.1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text) (дата звернення: 25.08.2022 р.).
3. Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року 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](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Direkt_ES_2001_55.pdf) (дата звернення: 25.08.2022 р.).
4. Швагер О.А. Деякі аспекти міграційної політики Європейського Союзу щодо осіб, які потребують тимчасового захисту. *Суспільно-політичні процеси в Україні та світі: історія, проблеми, перспективи* : матер. ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. (Суми, 29 квітня 2022 р.). Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 301-305.
5. 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. 4.3.2022. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. L 71/1. URL: [http://document.vobu.ua/wp-content/uploads/2022/04/%D0%86%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5\\_%D1%80%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F\\_%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8\\_%D0%84%D0%A1\\_%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf](http://document.vobu.ua/wp-content/uploads/2022/04/%D0%86%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5_%D1%80%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D0%84%D0%A1_%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf) (дата звернення: 25.08.2022 р.).
6. Тимчасовий захист та статус біженця як форми міжнародного захисту для громадян України в країнах Європейського Союзу. URL: <http://surl.li/cuibu> (дата звернення: 25.08.2022 р.).
7. Лозінська С. В. Тимчасовий захист та статус біженця в умовах збройного конфлікту. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 238-241.

8. Поліванова О. М., Бойко І.В. Основні засади правового регулювання тимчасового захисту громадян України в межах ЄС. *Modern scientific research: achievements, innovations and development prospects* : Proceedings of XI International Scientific and Practical Conference Berlin, Germany 24-26 April 2022. С. 430-435.

9. Косар Д. Статус біженця чи тимчасовий захист у Європі: за і проти. *Юридична газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/status-bizhencya-chi-timchasoviy-zahist-u-evropi-za-i-proti.html> (дата звернення: 25.08.2022 р.).

10. Менджул М.В. Правовий статус українців, що отримали тимчасовий захист в ФРН. *Російсько-українська війна: право, безпека, світ* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29-30 квітня 2022 р. Тернопіль: ЗУНУ, 2022. С. 91-94.