

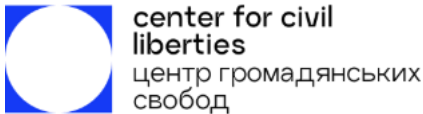
Політика у сфері надання притулку

Автор: Благодійний Фонд «Право на захист».

<https://eurointegration.ccl.org.ua/org/bf-pravo-na-zahyst/>

Текст станом на січень 2026 року

Це дослідження підготовлене у межах проекту «Правосуддя для жертв війни та покращення дотримання основоположних прав в Україні», що реалізується за підтримки Європейського Союзу. Усі думки, погляди та пропозиції, викладені в цьому дослідженні, належать виключно автору(-ці) та відображають думки, погляди та пропозиції автора(-ки) та ГО «Центр громадянських свобод». Це дослідження жодним чином не відображає позиції чи політики Європейського Союзу.



Автор і видавець: Громадська організація «Центр громадянських свобод»

Мови видання: українська

Посилання на сайт: <https://ccl.org.ua>

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

Рекомендоване цитування: БФ «Право на захист». Легальна міграція. *Центр громадянських свобод*. 2026. 13 с. URL: <https://eurointegration.ccl.org.ua/>

© Благодійний Фонд «Право на захист», Громадська організація «Центр громадянських свобод», 2026

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Міжнародний захист	3
1.1 Формування та правове регулювання інституту притулку в Україні: історичні передумови та сучасний стан	4
1.2 Шляхи вирішення проблеми та рекомендація	6
2. Тимчасовий захист.....	8
2.1. Основні поняття.....	9
2.2. Порядок запровадження та припинення тимчасового захисту, строк його дії.....	10
2.3. Правовий статус осіб, яким надано тимчасовий захист, їхні права та обов'язки ..	12
2.4. Інші аспекти правового регулювання	12
Висновки та рекомендації	13

Політика у сфері надання притулку, включаючи: тимчасовий захист; додатковий захист

Вступ

Спільна політика притулку, допоміжного і тимчасового захисту (далі – спільна політика) в Європейському Союзі ґрунтується на статті 78 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС)¹. Як випливає з назви, спільна політика відповідно до зазначеної статті охоплює три взаємопов'язані напрями – політику у сфері притулку, політику у сфері додаткового захисту та політику у сфері тимчасового захисту. Ці напрями є взаємодоповнювальними, а кожен із них реалізується через окремий правовий механізм.

Частина 1 статті 78 ДФЕС визначає загальну мету спільної політики – надання «належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, що потребує міжнародного захисту». Водночас частина 2 цієї статті передбачає низку заходів, необхідних для її практичної реалізації. Серед них ключове значення для цього дослідження мають: запровадження уніфікованого статусу притулку, встановлення однакового статусу додаткового (допоміжного) захисту, а також формування спільної системи тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб.

1. Міжнародний захист

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2024/1347 Європейського Парламенту та Ради від 14 травня 2024 року², поняття «міжнародний захист» (*international protection*) охоплює два правові статуси – статус біженця та статус особи, яка потребує додаткового захисту. У цьому ж акті заяву про надання міжнародного захисту (*application for international protection*) визначено як звернення про надання захисту з боку держави-члена, подане громадянином третьої країни або особою без громадянства, яке можна розцінювати як прохання про надання статусу біженця або статусу допоміжного захисту. Таким чином, у праві ЄС міжнародний захист складається саме з цих двох інститутів.

У межах цього дослідження питання доступу до притулку (біженства чи додаткового захисту) докладно проаналізовано в окремому розділі – **Право на притулок**, і тому вони не потребують повторного висвітлення тут. Водночас необхідно зосередити увагу на іншому аспекті, важливому саме для українського правопорядку, – **непослідовності та неоднозначності використання терміну «притулок» у законодавстві України**, що має як історичні, так і концептуальні джерела. Без аналізу цієї проблеми

¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

² Regulation (EU) 2024/1347 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council. [Регламент (ЄС) 2024/1347 про стандарти кваліфікації осіб для надання міжнародного захисту та статусу біженця] URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1347/oj/eng>.

неможливе коректне співвідношення національних підходів із сучасними стандартами ЄС.

1.1 Формування та правове регулювання інституту притулку в Україні: історичні передумови та сучасний стан

Якщо звернутися до етимології терміну «притулок», то англійське «asylum», так само як і німецьке «asyl», іспанське «asilo», походить від латинського слова «asylum», що означає «недоторканне місце». Головна мета надання притулку – це забезпечення недоторканності людини, її життя і здоров'я, яка отримала захист у певному місці. Надання особі притулку – один зі стародавніх проявів гуманності людства, який виник у взаємозв'язку з релігійними містичними віруваннями та поступово перейшов у правову площину. Правовий інститут притулку, як і саме явище надання притулку, є давнім і має свою історію.

В ЄС притулок – це форма захисту, що надається державою на її території на основі принципу невислання та визнаних на міжнародному або національному рівні прав біженців. Притулок надається особі, яка не може шукати захисту у своїй країні громадянства та/або проживання, зокрема через побоювання переслідування з причин раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань.³ Саме тому у праві ЄС поняття «притулок» фактично охоплює правовий статус біженця та в більшості випадків використовується як синонімічне до поняття «біженство».

Для українського законодавства поняття притулок не є новим. За часів існування СРСР було ухвалено і діяло 3 основні редакції Конституції: 1924 року (утворювала СРСР), 1936 року («Сталінська») та 1977 року («Брежнєвська»).

Конституція СРСР 1924 року формувала Союз як такий і не містила згадок про права іноземців загалом та притулок зокрема. Вже «Сталінська» Конституція передбачала у статті 129 право на притулок для іноземних громадян, яких переслідують через захист інтересів трудящих, або наукову діяльність, або національно-визвольну боротьбу.⁴ Слід зауважити, що у часи прийняття обох конституцій ще навіть не існувало проєктів розробки Конвенції про статус біженців 1951 року, що є основою сучасного розуміння інституту міжнародного захисту. Отже, бачення того, кому та як надавати притулок, СРСР формувало самостійно.

Проте навіть після прийняття Конвенції про статус біженців 1951 року СРСР йшов своїм шляхом розвитку. Так, «Брежнєвська» Конституція у статті 38 закріплювала, що СРСР надає право притулку іноземцям, яких переслідують за захист інтересів трудящих і справи миру, за участь у революційному і національно-визвольному русі, за прогресивну громадсько-політичну, наукову або іншу творчу діяльність, а у статті 127-3 до

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Asylum>

⁴ Конституція СРСР 1936 року, URL.: [https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0_\(1936\)/%D0%98%D1%81%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0_(1936)/%D0%98%D1%81%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F)

повноважень Президента СРСР відносила також вирішувати питання прийняття до громадянства СРСР, виходу з нього і позбавлення радянського громадянства, надання притулку та помилування.⁵

«Брежнєвська» Конституція певним чином стала основою для формування конституцій пострадянських країн. Аналогічні конструкції щодо «президентського політичного притулку» відображені у конституціях Казахстану, Молдови та України. Цікавим є те, що у всіх названих країнах є окремо закріплене повноваження президента надавати притулок і при цьому існують окремі законодавчі акти, що регулюють порядок надання статусу біженця, який надається органами виконавчої влади (зокрема, у випадку України – Державною міграційною службою України (далі – ДМС).

Після розпаду СРСР пострадянські держави успадкували цю надмірну централізацію влади, коли ключові політичні рішення ухвалювалися не окремими державними органами, а керівниками – Політбюро, Генеральним секретарем або Президією Верховної Ради. У СРСР не існувало незалежної судової системи, збалансованого поділу влади або чітких адміністративних процедур у питаннях громадянства, притулку чи помилування, адже усе це було сферою політичної дискреції керівництва. Після розпаду СРСР незалежні держави переважно зберегли цю модель, відтворивши сильну президентську владу та одноособовий характер прийняття рішень, що проявилось, зокрема у збереженні інституту президентського політичного притулку.

Важливо зазначити, що балтійські країни (Литва, Латвія та Естонія), які одразу стали на шлях наближення до ЄС, не мають у своїх конституціях «президентського політичного притулку».

Інститут притулку та інститут міжнародного захисту мають схожий зміст. У юридичній доктрині їх трактують по-різному: іноді об'єднують і розглядають як синоніми, а іноді намагаються розмежувати, вказуючи на різницю між біженцем та особою, яка просить притулок. На міжнародному рівні право на притулок врегульовано недостатньо, оскільки не існує міжнародного акту, який би зобов'язував держави надавати притулок за певних умов певним категоріям осіб певною інституцією країни приймання. Це право більш чітко регламентовано у внутрішньому законодавстві країн, що надають притулок. Недостатня нормативно-правова регламентація права на притулок створює вакуум щодо співвідношення інституту притулку та інституту міжнародного захисту в Україні.

Одна зі спроб законодавчо визначити співвідношення між інститутом притулку та наданням статусу біженця в Україні вперше була здійснена в Законі України від 04.02.1994 № 3929-XII «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Стаття 4 цього Закону встановила, що іноземцям може надаватися притулок відповідно до Конституції та законодавства України, а стаття 5 передбачала підстави та порядок, аналогічні до тих, що діють для біженців. У чинному Законі від 22.09.2011 № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», інститути притулку та надання статусу біженця повністю розмежовані. Таким чином, інститут притулку залишається

⁵ Конституція СРСР 1977 року, URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77#top>

неврегульованим у чинному законодавстві України, хоча спроби такого врегулювання робилися неодноразово.

Відповідно до Конституції України, рішення про надання притулку в Україні приймає Президент України. Це визначено в пункті 26 статті 106 Конституції України. Конституція України не згадує про дипломатичний притулок, який надається в межах дипломатичних представництв, консульських установ або на військових суднах, що перебувають на території іншої держави.

Порядок же прийняття рішення про статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, повноваження органів державної влади, а також права та обов'язки заявників визначено Законом України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (далі – Закон України 3671-VI). Відповідно до статті 10 Закону України № 3671-VI рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, протягом місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку.

З викладеного зрозуміло, що остаточне рішення щодо надання особі статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, приймається ДМС як центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Натомість відповідно до пункту 26 статті 106 Конституції України рішення про надання притулку в Україні приймається саме Президентом України.

Отже, із суто формального аналізу законодавства чітко зрозуміло, що надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, та надання притулку в Україні є різними правовими категоріями, яким властиві різні процедури прийняття рішень.

Фактично єдиною згадкою, яка хоча б натякала на порядок надання притулку в Україні, є зазначений вище пункт 26 статті 106 Конституції України.

1.2 Шляхи вирішення проблеми та рекомендація

Існування лише пункту 26 статті 106 Конституції України як єдиного джерела, що згадує про порядок надання притулку, має кілька суттєвих недоліків, які підкреслюють недосконалість правового регулювання у цій сфері.

Насамперед ані Конституція України, ані норми спеціального законодавства не визначають конкретних процедур, критеріїв або умов, які стосуються саме надання притулку в Україні. Відсутність чітких правил створює правову невизначеність і може призвести до різних тлумачень на практиці, що значно ускладнює захист прав осіб, які шукають притулок в Україні. Щобільше, у країні немає спеціального закону або підзаконних актів, які б детально регламентували процес надання притулку. Прикладом цієї проблеми є Класифікатор соціальних послуг, затверджений наказом Міністерства

соціальної політики України від 23 червня 2020 року № 429.⁶ У цьому документі визначено перелік соціальних послуг та категорій отримувачів соціальних послуг. Відповідно до Класифікатора серед отримувачів соціальних послуг зазначені лише «шукачі притулку», хоча чинне законодавство України не передбачає такого статусу. При цьому, серед отримувачів соціальної послуги шукачі захисту Класифікатором не передбачені.

Крім того, відсутність такого законодавства в Україні ускладнює також виконання державою своїх міжнародних зобов'язань, оскільки недоліки у правовому регулюванні у сфері надання притулку можуть призвести до невідповідності міжнародним стандартам, зокрема Конвенції про статус біженців 1951 року та протоколу 1967 року. Недосконалість регламентації зазначених питань на національному рівні означає, що Україна ризикує не дотримуватися міжнародних стандартів повною мірою, що може призвести до критики з боку міжнародного співтовариства та до порушення прав тих, хто шукає захисту. Така ситуація також робить процес надання притулку в Україні непередбачуваним, створюючи додаткові труднощі для заявників. Це може призвести до дискримінації, нерівного ставлення до різних категорій осіб та зниження рівня довіри до державних інститутів.

Нарешті, як кандидат на вступ до ЄС Україна має зобов'язання адаптувати своє законодавство до європейських стандартів, включаючи сферу надання притулку. Недостатність правового регулювання у цій сфері ускладнює гармонізацію законодавства України з законодавством ЄС, що може стати перешкодою на шляху до євроінтеграції. Відсутність чіткої правової бази у питанні надання притулку не лише підриває довіру до державних інститутів, але й загрожує правам та свободам осіб, які шукають захисту.

Одним зі шляхів вирішення даної проблеми є офіційне тлумачення Конституції України, яке здійснює Конституційний Суд України відповідно до статті 150 Конституції України та статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України». Офіційне тлумачення є важливим інструментом для забезпечення конституційної ясності та правової визначеності в країні. У контексті надання притулку, де правова регламентація є недостатньою та нечіткою, таке тлумачення може мати вирішальне значення.

Наразі стаття 106 Конституції України, яка згадує про право на притулок, не містить детальних процедурних норм чи чіткого регламенту щодо порядку його надання. Це призводить до правової невизначеності, яка може спричинити різні тлумачення та неоднакове застосування на практиці. Конституційний Суд, надавши офіційне тлумачення, зможе усунути цю невизначеність і забезпечити єдине розуміння та застосування відповідних конституційних положень усіма органами державної влади. Варто зазначити, що Конституційний Суд України ніколи раніше не здійснював офіційного тлумачення поняття «притулок».

⁶ Про затвердження Класифікатора соціальних послуг: наказ Міністерства соціальної політики України від 23.06.2020 № 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>

Крім того, офіційне тлумачення Конституції є важливим для захисту прав людини. Конституційний Суд України, враховуючи міжнародні стандарти, зокрема Конвенцію про статус біженців 1951 року, може надати роз'яснення щодо обсягу і змісту права на притулок, а також визначити обов'язки держави у цій сфері. Це дозволить підвищити рівень правової передбачуваності та забезпечити належний захист прав осіб, які шукають притулку в Україні.

Офіційне тлумачення також може сприяти гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, що є особливо актуальним у контексті зобов'язань України щодо захисту прав людини. Таким чином, Конституційний Суд України, надаючи офіційне тлумачення положень Конституції, може забезпечити правову визначеність, єдність правозастосування та належний захист прав людини, особливо у сфері надання притулку, де законодавство залишається нечітким і недостатньо розвиненим.

2. Тимчасовий захист

Інститут тимчасового захисту є невід'ємною складовою спільної політики притулку, допоміжного та тимчасового захисту, метою якого є реагування на масові переміщення населення. У праві ЄС цей механізм був закріплений 20 липня 2001 року шляхом ухвалення Директиви Ради 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту в разі масового збільшення переміщених осіб та заходи зі збалансування зусиль між державами-членами щодо приймання таких осіб⁷ (далі – Директива 2001/55/ЄС).

Метою Директиви 2001/55/ЄС є встановлення мінімальних стандартів надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб з третіх країн, які не можуть повернутися до своєї країни походження, та сприяти збалансуванню зусиль між державами-членами щодо приймання таких осіб та наслідками цього. Отже, ключовою передумовою активації тимчасового захисту є саме **масовий наплив** переміщених осіб, який створює надзвичайну ситуацію та потребує позачергових правових рішень.

Запровадження такого механізму стало реакцією ЄС на досвід 1990-х років, зокрема події, пов'язані з конфліктами в колишній Югославії та Косово. Масові переміщення населення вказали на необхідність створення на рівні ЄС інструменту, який дозволяв би державам-членам діяти узгоджено, швидко та солідарно, забезпечуючи при цьому єдині мінімальні стандарти захисту осіб, вимушених шукати безпеки. За більш ніж двадцятирічну історію існування цього механізму Директива 2001/55/ЄС була активована лише один раз – у 2022 році, у відповідь на повномасштабну збройну агресію Російської Федерації проти України.

⁷ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. [Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng>.

В Україні інститут тимчасового захисту з'явився із прийняттям 8 липня 2011 року Закону України № 3671-VI. Розділ IV цього Закону передбачає підстави, умови та процедуру надання тимчасового захисту особам, які масово прибувають в Україну та не можуть повернутися до країни свого походження через надзвичайні обставини. Для України як держави-кандидата на вступ до ЄС наявність такого інституту є суттєвою перевагою, адже у сфері тимчасового захисту вже існує нормативний фундамент, який може бути подальше адаптований до стандартів ЄС. Разом із тим, попри закріплення механізму тимчасового захисту в законодавстві, він жодного разу не був застосований на практиці: до цього часу в Україні не було прийнято рішень про надання тимчасового захисту, і жодна особа не отримувала відповідний статус.

Водночас слід враховувати, що у праві ЄС та національних правових порядках держав-членів, а в перспективі й України, можливі відмінності у регулюванні тимчасового захисту. Це зумовлено правовою природою директив як джерела права ЄС. Відповідно до ДФЄС, директива є обов'язковою для кожної держави-члена, якій вона адресована, щодо результату, якого необхідно досягти, проте залишає національним органам влади свободу вибору форм і засобів її імплементації (стаття 288 ДФЄС). Саме тому, попри наявність спільних мінімальних стандартів, закріплених у Директиві 2001/55/ЄС, національні моделі тимчасового захисту можуть мати певні особливості.

2.1. Основні поняття

Порівняння інституту тимчасового захисту в праві ЄС та законодавстві України доцільно розпочати з аналізу основних понять, які використовуються у цій сфері.

Відповідно до пункту 14 частини першої статті 1 Закону України № 3671-VI, «особи, які потребують тимчасового захисту» – це іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження. При цьому тимчасовий захист визначається як форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну і не можуть повернутися в країну постійного проживання через зазначені обставини.

Директива 2001/55/ЄС, своєю чергою, визначає тимчасовий захист (*temporary protection*) як процедуру виняткового характеру, що застосовується у разі масового або неминучого масового напливу переміщених осіб з третіх країн, які не можуть повернутися до країни походження, з метою надання їм негайного та тимчасового захисту, зокрема у випадках, коли існує ризик, що система надання притулку не зможе опрацювати такий наплив без негативних наслідків для її ефективного функціонування. Особи, на яких поширюється дія цього механізму, у Директиві визначаються як переміщені особи (*displaced persons*) – громадяни третіх країн або особи без громадянства, які були змушені залишити країну або регіон походження чи були

евакуйовані та не можуть повернутися в безпечних і стабільних умовах, зокрема внаслідок збройного конфлікту, насильства або серйозних порушень прав людини.

Таким чином, як українське законодавство, так і право ЄС виходять з однакової логіки: тимчасовий захист є винятковим і обмеженим у часі механізмом, який застосовується у ситуаціях масового переміщення осіб, що не можуть повернутися до країни походження через надзвичайні обставини. Водночас у праві ЄС додатково підкреслюється функція цього інституту як інструменту запобігання перевантаженню системи надання притулку, що прямо не закріплено у визначенні тимчасового захисту в українському законодавстві.

2.2. Порядок запровадження та припинення тимчасового захисту, строк його дії

В українському законодавстві рішення про запровадження тимчасового захисту приймається таким чином: у разі масового прибуття осіб на територію України з країни, що має спільний кордон з Україною, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) за поданням ДМС ухвалює постанову про надання тимчасового захисту (частина 1 статті 18 Закону України № 3671-VI). Також, саме КМУ визначає також питання приймання таких осіб, їхнього розміщення, реєстрації, забезпечення життєдіяльності та фінансування.

У праві ЄС запровадження тимчасового захисту також здійснюється шляхом ухвалення окремого рішення. Відповідно до статті 5 Директиви 2001/55/ЄС, факт масового напливу переміщених осіб встановлюється рішенням Ради ЄС, прийнятим кваліфікованою більшістю на підставі пропозиції Європейської комісії. Таке рішення має загальнообов'язковий характер для всіх держав-членів і передбачає запровадження тимчасового захисту одночасно на території всього ЄС щодо визначених у ньому категорій осіб.

Строк дії тимчасового захисту в Україні обмежений одним роком і діє до припинення обставин у країні походження осіб, у зв'язку з якими їм було надано захист, але не більше ніж на один рік із можливістю продовження ще на один рік (частина 3 статті 18 Закону України № 3671-VI). Таким чином, максимальна тривалість тимчасового захисту за українським законодавством становить два роки.

Директива 2001/55/ЄС встановлює поетапну модель строків дії тимчасового захисту. Початковий строк також становить один рік, після чого він автоматично продовжується двічі на шестимісячні періоди. За наявності підстав Рада ЄС може, за пропозицією Європейської комісії, ухвалити рішення про подальше продовження тимчасового захисту ще на один рік (стаття 4 Директиви 2001/55/ЄС). Таким чином, загальна максимальна тривалість тимчасового захисту в ЄС може сягати трьох років.

Варто окремо зазначити, що механізм тимчасового захисту, передбачений Директивою 2001/55/ЄС, уперше був активований 4 березня 2022 року на підставі рішення Ради ЄС 2022/382⁸ у відповідь на повномасштабну збройну агресію Російської

⁸ Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect

Федерації проти України. Станом на момент підготовки цього дослідження строк дії тимчасового захисту було неодноразово продовжено, і його завершення заплановано на 4 березня 2027 року⁹, що фактично означає загальну тривалість цього режиму у п'ять років. Така практика свідчить про те, що, попри тимчасовий характер цього інструменту за своєю правовою природою, законодавець ЄС під час ухвалення Директиви 2001/55/ЄС не розраховував на виникнення кризової ситуації настільки тривалого характеру. Це, своєю чергою, ставить питання про тривалість застосування тимчасового захисту та його співвідношення з іншими правовими формами перебування чи проживання в ЄС, у тому числі міжнародного захисту.

Припинення тимчасового захисту в Україні здійснюється рішенням КМУ у разі припинення обставин, що зумовили його надання, або у разі виїзду особи на проживання до іншої країни. Крім того, на індивідуальному рівні тимчасовий захист припиняється, якщо особа подає заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (стаття 24 Закону України № 3671-VI).

У праві ЄС припинення тимчасового захисту також має колективний характер і здійснюється рішенням Ради ЄС у разі досягнення максимального строку його дії або за наявності підстав вважати, що ситуація в країні походження дозволяє безпечно та стабільно повернення осіб із дотриманням прав людини та принципу non-refoulement (стаття 6 Директиви 2001/55/ЄС).

Питання позбавлення тимчасового захисту в індивідуальному порядку врегульоване як у Директиві 2001/55/ЄС, так і в Законі України № 3671-VI. В обох правопорядках передбачено можливість виключення особи з режиму тимчасового захисту у разі вчинення злочинів проти миру, воєнних злочинів або злочинів проти людяності, а також тяжких неполітичних злочинів, вчинених до прибуття на територію держави приймання. Водночас підхід ЄС є дещо ширшим, оскільки Директива додатково допускає позбавлення тимчасового захисту з міркувань загрози національній безпеці або безпеці громади та прямо закріплює вимоги індивідуальної оцінки поведінки особи й дотримання принципу пропорційності. Українське законодавство, своєю чергою, формулює підстави для позбавлення більш вузько та пов'язує їх переважно з фактом вчинення конкретних категорій злочинів, не виділяючи окремо критеріїв безпеки чи принцип пропорційності на рівні закону.

Отже, порядок запровадження та припинення тимчасового захисту в Україні та ЄС ґрунтується на схожій логіці: колективному рішенні центрального органу влади, тимчасовому характері заходу та його прив'язці до об'єктивних обставин у країні походження осіб.

of introducing temporary protection. [Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року про встановлення факту масового припливу переміщених осіб з України та запровадження тимчасового захисту] URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj/eng.

⁹<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/16/protection-of-displaced-ukrainians-council-adopts-recommendation-about-transition-out-of-temporary-protection/>

2.3. Правовий статус осіб, яким надано тимчасовий захист, їхні права та обов'язки

Українське законодавство визначає осіб, яким надано тимчасовий захист, як іноземців або осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах протягом строку дії такого захисту. Закон України № 3671-VI (статті 19-23) детально регламентує їхній правовий статус, прямо закріплюючи перелік основних прав і обов'язків, зокрема право на проживання, працю, медичну допомогу, соціальну підтримку, освіту для неповнолітніх, свободу пересування, доступ до інформації, а також обов'язки щодо реєстрації, ідентифікації та дотримання законодавства України.

У праві ЄС підхід до визначення правового статусу осіб, які користуються тимчасовим захистом, є рамковим. Директива 2001/55/ЄС встановлює мінімальні стандарти, обов'язкові для держав-членів щодо результату, але залишає їм свободу у визначенні конкретних форм і механізмів реалізації таких прав. Так, і в Україні, і в державах-членах ЄС передбачено надання документів, що підтверджують законність перебування особи на території держави, однак вид і форма таких документів у ЄС визначаються національним законодавством кожної держави-члена ЄС. Аналогічно, право на працю, доступ до житла, соціальної допомоги, медичної допомоги та освіти для дітей гарантуються як українським законом, так і Директивою, однак у ЄС обсяг і порядок реалізації цих прав істотно залежать від внутрішніх правил конкретної держави-члена.

Таким чином, спільною рисою обох підходів є визнання осіб, яким надано тимчасовий захист, такими, що перебувають на законних підставах і мають базовий набір соціальних прав. При цьому, у праві ЄС Директива 2001/55/ЄС залишає державам-членам простір для регулювання правового статусу осіб, які користуються тимчасовим захистом.

2.4. Інші аспекти правового регулювання

Однією з істотних відмінностей між правом ЄС та законодавством України у сфері тимчасового захисту є питання правового статусу осіб після припинення дії тимчасового захисту. Закон України № 3671-VI не містить спеціальних норм, які б регулювали порядок повернення осіб після завершення тимчасового захисту, а також не визначає механізмів добровільного чи примусового повернення з урахуванням гуманітарних обставин.

Натомість розділ V Директиви 2001/55/ЄС регулює питання, пов'язані із завершенням тимчасового захисту. Вона встановлює, що після його припинення застосовуються загальні норми міграційного законодавства та законодавства у сфері міжнародного захисту держав-членів, водночас передбачаючи спеціальні гарантії. Зокрема, держави-члени зобов'язані створювати умови для добровільного повернення з повагою до людської гідності, забезпечувати поінформованість осіб щодо прийняття рішення про повернення та враховувати гуманітарні обставини у випадках примусового повернення. Окрему увагу приділено вразливим категоріям осіб, зокрема тим, хто за станом здоров'я не може подорожувати, а також сім'ям з дітьми, які навчаються у школі.

Важливість такого регулювання є особливо очевидною у контексті перебування 4,3 мільйона осіб, які втекли з України, та мають тимчасовий захист у державах ЄС, де питання подальших правових перспектив після завершення цього режиму набуває дедалі більшої актуальності. У цьому контексті українське законодавство потребує відповідного доопрацювання з урахуванням цього досвіду.

Окремі розділи Директиви 2001/55/ЄС, зокрема розділ VI (Солідарність) та розділ VII (Адміністративне співробітництво), не мають прямих аналогів в українському законодавстві, оскільки відображають особливості права ЄС та обумовлені його наднаціональною природою.

Висновки та рекомендації

Таким чином, інститут тимчасового захисту в Україні за своєю загальною логікою та ключовими елементами відповідає підходам, що закріплені у Директиві 2001/55/ЄС. Водночас існує низка відмінностей, зумовлених як правовою природою директив, так і відсутністю практики застосування тимчасового захисту в Україні.

З огляду на це доцільним є:

1. доповнення українського законодавства спеціальними нормами щодо правового статусу осіб після припинення тимчасового захисту;
2. уточнення підстав і процедур індивідуального позбавлення тимчасового захисту з урахуванням критеріїв безпеки та принципу пропорційності.