



Світлана Синчук

докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка
(Львів, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2711-5919>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/AAU-9926-2021>
synchuksvit@gmail.com

Олена Рим

докторка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка
(Львів, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3364-2830>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/AAI-5995-2020>
olena.rym@lnu.edu.ua



УДК 349.2

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПЕРЕМІЩЕНИХ З УКРАЇНИ ОСІБ: ВСЕ НОВЕ – ДОБРЕ ЗАБУТЕ СТАРЕ

АНОТАЦІЯ. У статті з'ясовуються механізми соціального захисту переміщених з України осіб через воєнні дії, які впроваджені державами – членами Європейського Союзу (ЄС) та Ради Європи (РЕ) на виконання їхніх євроінтеграційних зобов'язань. Досліджено окремі аспекти активації режиму тимчасового захисту для українців у ЄС, а також визначено проблеми, що таке впровадження спричинило та очікувано може зумовити. З'ясовано коло осіб, які можуть претендувати на здобуття відповідного статусу. При цьому наголошено на потребі переглянути неоднаковий підхід держав-членів щодо визначення кола осіб, які мають право на тимчасовий захист з огляду на їхнє європейське чи неєвропейське походження та ліквідувати практику подвійних стандартів надання прихистку шукачам такого. Аналізуються соціальні права переміщених осіб та наголошується, що кожна держава-член має власні національні системи реалізації таких, а відтак рівень мінімальних стандартів соціального захисту різнитиметься. Водночас підкреслюється пріоритетність захисту прав переміщених дітей на навчання, адже майже половина біженців з України – діти шкільного віку. У статті розглянуто механізм координації зусиль держав-членів щодо захисту переміщених з України осіб на основі створеної Європейською Комісією “Платформи солідарності”.

Наголошено, що у своїх документах РЄ підтримує пропонувані ЄС нові інтегровані обов'язкові механізми у сфері вимушеного переміщення та притулку на засадах повної відповідності їх зобов'язанням щодо прав людини. РЄ підтримує поширення цих стандартів на держави – її учасниці. Водночас заохочує інституції ЄС дотримуватися стандартів РЄ у сфері захисту вимушено переміщених осіб. У статті розглянуто загальні стандарти РЄ щодо вимушено переміщених осіб, а також звернено увагу на ті, які РЄ вважає пріоритетними для подальшої діяльності. Проаналізовано зміст окремих стандартів, які в умовах війни Російської Федерації проти України набули статусу надзвичайної актуальності для переміщених з України осіб та деякі аспекти їхнього впровадження.

Ключові слова: Європейський Союз; Рада Європи; соціальні права; переміщені особи; вразливі категорії населення; тимчасовий захист; соціальний захист; стандарти прав.

24 лютого 2022 р. о 5 ранку, без оголошення війни, російські війська вдерлися до України, увійшовши з Росії, Білорусі та тимчасово окупованого Криму. Одночасно розпочалися ракетні удари по всій території України. Це збройне вторгнення повернуло у XXI ст. жахи кривавих воєн XX ст. Мільйони людей змушені були покинути власні домівки та шукати притулку¹. Найбільше таких прибуло до Європи. Насамперед до держав, що територіально межують з Україною.

Посилення міграційного тиску через мільйони людей, переміщених з України, потребувало негайного вирішення питання щодо того, як європейські країни мають реагувати на людей, які тікають від війни. Визнаючи право на переміщення одним із основних прав людини та викликом для сучасного суспільства², Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) у Резолюції від 22 червня 2022 р. наголосила на значних гуманітарних наслідках, спричинених російською агресивною війною проти України, які передусім відобразилися у найчисельнішому переміщенні людей із часів Другої світової війни³. Усвідомлюючи, що історія повторюється, найбільш поважні європейські інтеграційні об'єднання, насамперед це Європейський Союз (далі – ЄС) та Рада Європи (далі – РЄ), повернули на порядок денний уже забуті та водночас апробовані механізми колективного захисту вимушено переміщених осіб.

Метою дослідження є визначення стандартів РЄ та ЄС, через які впроваджуються пріоритети сучасного суспільства з питань соціального захисту вимушено переміщених осіб та забезпечується єдність чи набли-

¹ Згідно з даними сайту “The Operational Data Portal”, який був створений у 2011 р. під егідою Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) у справах біженців, 5 640 475 українців, які змушені були тікати через війну, знайшли прихисток у країнах Європи <<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>> (accessed: 09.07.2022).

² Solving property issues of refugees and internally displaced persons: Resolution PACE 1708 (2010) adopted 28.01.2010 <<https://pace.coe.int/en/files/17814>> (accessed: 09.07.2022).

³ Humanitarian consequence and internal and external displacement in connection with aggression of the Russian Federation against Ukraine: Resolution PACE 2448 (2022) adopted 22.06.2022 <<https://pace.coe.int/en/files/30191>> (accessed: 09.07.2022).

женість заходів, які здійснюють держави – їх члени, реалізуючи зазначену політику щодо переміщених українців у європейські держави внаслідок війни Росії проти України.

Після того, як ЄС та РЄ рішуче засудили агресивну війну Росії проти України, підкреслили грубе порушення Росією міжнародного права та принципів Статуту ООН, визнали ризик для європейської та глобальної безпеки та стабільності через неспровокований збройний напад Росії на Україну, виказали солідарність з Україною у її намірі боронити власну територію, обидві організації також розпочали роботу над активацією процедур щодо захисту осіб, які змушені були покинути домівки через бойові дії. Зокрема, ЄС вперше застосував механізм, який був розроблений після конфлікту в колишній Югославії, коли вперше після Другої світової війни Європа зіткнулася з масовими переміщеннями людей територією Європи як наслідок конфлікту в самій Європі. Імплементативним рішенням Ради ЄС 2022/382 від 4 березня 2022 р.⁴ було встановлено наявність масового напливу в Союз переміщених осіб, які мали залишити Україну через збройний конфлікт, та було активовано Директиву Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 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 (далі – Директива про тимчасовий захист)⁵.

РЄ як наріжна європейська організація також відразу відгукнулася на виклики, які постали перед державами-учасницями через агресивну війну Росії проти України, наголошуючи на пріоритетності відданості її учасників цінностям демократії, прав людини та верховенства права, зокрема у сфері вимушеного переміщення та пошуку притулку⁶. Після агресії Росії проти України та подальшого рішення Комітету Міністрів виключити Росію з Організації РЄ були ухвалені зміни до Плану дій РЄ для України на 2018–2022 роки⁷, у яких пропонується переорієнтуватися

⁴ Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 р. що встановлює наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні ст. 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист <https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Implement_rish_Ukraine.pdf?fbclid=IwAR3x8qLXj-nbpDHipwz_bfRDCigHqIEsiifUPY51yPu4tkMH9-3X9wal10U> (дата звернення: 09.07.2022).

⁵ Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 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 <https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Direkt_ES_2001_55.pdf?fbclid=IwAR39AHyYyCZiuXgvaAJKk29Br1MzKaVJX511GnvaNlhR3SPsAv9oygOic7U> (дата звернення: 09.07.2022).

⁶ Recent challenges to security in Europe: what role for the Council of Europe: Resolution PACE 2235 (2022) adopted 21.06.2022 (20th sitting) <<https://pace.coe.int/en/files/30162/html>> (accessed: 09.07.2022).

⁷ Priority adjustments to the Council of Europe Action Plan for Ukraine 2018–2022. adopted 20.05.2022. CM(2022)89-final <<https://www.coe.int/en/web/cm/cm132-session>> (accessed: 09.07.2022).

на обмежену кількість пріоритетних сфер, що можуть мати негайний позитивний ефект для нашої держави.

Як ЄС, так і РЄ прагнуть дотримуватись міжнародних стандартів захисту, демонструють повагу до демократичних цінностей та дбають про гарантування прав і свобод людини. Тож слідуючи цим задекларованим векторам руху, кожна організація ввела у дію механізми захисту переміщених з України осіб, які потребують вивчення для найбільш ефективного їхнього функціонування.

Європейський Союз

Директива про тимчасовий захист у ЄС була ухвалена для збалансованості спільних зусиль держав-членів щодо управління внутрішньо-європейськими переміщеннями осіб шляхом надання негайного захисту тим, хто рятується від війни, уникаючи тим самим перевантаження систем притулку держав-членів. Правила та процедури їхньої реалізації, як це визначено Директивою, дозволяють державам-членам контролювати й ефективно керувати потоками вимушено переміщених осіб із повною повагою до основних прав людини та міжнародних зобов'язань. Ба більше, такий крок засвідчує виконання ЄС спільного зобов'язання запровадити скоординовану відповідь, уникаючи спеціальних/односторонніх заходів держав-членів та пом'якшуючи тиск на національні системи надання притулку.

Водночас активація режиму тимчасового захисту в ЄС спричинила виникнення низки запитань. Перше з них стосується кола осіб, які можуть претендувати на здобуття відповідного статусу. Беззастережно отримати такий можуть громадяни України, які проживали в Україні до 24 лютого 2022 р., а також члени їхніх сімей, переміщені 24 лютого 2022 р. або пізніше до держав – членів ЄС. Як і особи без громадянства та громадяни третіх країн, які отримали міжнародний захист або подібний захист в Україні до 24 лютого 2022 р., а також члени їхніх сімей.

Натомість не українські громадяни (громадяни третіх країн) та особи без громадянства, які хоч і можуть довести законність свого проживання в Україні до 24 лютого 2022 р., матимуть право на тимчасовий захист лише за умови, що не можуть повернутися на безпечних і тривалих умовах до країни свого походження. При цьому сукупність усіх цих умов все ж не гарантує, що відповідні суб'єкти отримають прихисток, адже попри чіткі вказівки імплементаційного рішення Ради ЄС 2022/382 від 4 лютого 2022 р., окремі держави-члени все ж встановили вужче коло суб'єктів права на тимчасовий захист⁸.

⁸ До таких, зокрема, належать Греція, Естонія, Німеччина, Польща, Угорщина, Швеція та Данія (European Council on Refugees and Exiles. Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine, 31 May 2022. P. 6 <<https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Information-Sheet-%E2%80%93-Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions->

Інші категорії громадян третіх країн та осіб без громадянства, наприклад ті, які не мали посвідки на постійне проживання в Україні, і батьківщина яких є безпечною країною, не можуть скористатись механізмом тимчасового захисту узагалі. ЄС обіцяє таким сприяння у поверненні додому. Водночас держави-члени мають право самостійно вирішити, чи поширювати відповідний режим на додаткові категорії переміщених осіб, ніж ті, які визначені імплементаційним рішенням Ради ЄС 2022/382. При цьому Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р. дозволяє розширити як коло суб'єктів тимчасового захисту, так і змінити часові межі обставин, що призвели до масового переміщення осіб. Наприклад, Бельгія, Нідерланди та Швеція надають тимчасовий захист тим, хто покинув Україну ще у жовтні – листопаді 2021 р. При цьому Швеція додатково приймає громадян третіх країн та осіб без громадянства, які не мали посвідки на постійне проживання в Україні⁹.

Неоднаковий підхід щодо визначення кола осіб, які мають право на тимчасовий захист, повернув на порядок денний ЄС дискусію щодо подвійних стандартів надання прихистку шукачам такого з огляду на їхнє європейське чи неєвропейське походження¹⁰. Публічні виступи окремих високопосадовців, в яких лунали дискримінаційні заяви¹¹ та повідомлення про неоднакове поводження з переміщеними особами з огляду на їхнє походження¹², на думку окремих науковців, дають підстави для хвилювання через загрози верховенству права, що становлять відповідні прояви дискримінації¹³. Адже люди, які тікають від війни та шукають захисту, не повинні зазнавати диференціації через їхні етнічне походження, расу чи релігію. Тож вочевидь підхід ЄС щодо визначення кола бенефіціарів права на тимчасовий захист потребує адаптації та зміни, інакше і

for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf?fbclid=IwAR02EwE4feR-ML2xaRGJdB7mt2-CYUjbxzVifwLTnfWECCgSKltswIWyT-s> (accessed: 09.07.2022).

⁹ European Council on Refugees and Exiles. Information Sheet. P. 5–6 (н. 8).

¹⁰ Jessica Schultz, Kari Anne Drangslund, Marry-Anne Karlsen, Julia Kienast, Nikolas Feith Tan, Jens Vedsted-Hansen, 'Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine' EU Immigration and Asylum Law and Policy <<https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>> (accessed: 09.07.2022).

¹¹ Bulgaria takes first steps to welcome those fleeing Ukraine <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/bulgaria-takes-first-steps-welcome-those-fleeing-ukraine_en/> (accessed: 09.07.2022).

¹² People of colour fleeing Ukraine attacked by Polish nationalists, 2 March 2022, The Guardian <<https://www.theguardian.com/global-development/2022/mar/02/people-of-colour-fleeing-ukraine-attacked-by-polish-nationalists>> (accessed: 09.07.2022); Bayoumi M, 'They are 'civilised' and 'look like us': the racist coverage of Ukraine' (2022) The Guardian <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/02/civilised-european-look-like-us-racist-coverage-ukraine>> (accessed: 09.07.2022); Tondo L, 'Embraced or pushed back: on the Polish border, sadly, not all refugees are welcome' (2022) The Guardian <<https://www.theguardian.com/global-development/commentisfree/2022/mar/04/embraced-or-pushed-back-on-the-polish-border-sadly-not-all-refugees-are-welcome>> (accessed: 09.07.2022); Human Rights Watch, 'Ukraine: Unequal Treatment for Foreigners Attempting to Flee: Pattern of Blocking, Delaying Non-Ukrainians' 4 March 2022 <<https://www.hrw.org/news/2022/03/04/ukraine-unequal-treatment-foreigners-attempting-flee>> (accessed: 09.07.2022).

¹³ Sergio Carrera, Meltem Ineli Ciger, Lina Vosyliute, Leiza Brumat, 'The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy' CEPIS Policy Insights (2022) 09 (March 2022) 31–32 <<https://www.cepis.eu/cepis-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine>> (accessed: 09.07.2022).

надалі залишатиметься каменем спотикання і предметом суперечок між борцями за права людини та тими, хто реалізацію цих прав гарантує.

Друге питання, яке спричинене активацією механізму тимчасового захисту, пов'язане із визначенням мінімального обсягу соціальних прав переміщених осіб, адже кожна держава-член має власні національні системи їхньої реалізації, а такі властиво і повинні застосовуватись щодо осіб, які отримали захист. У цьому контексті ст. 12 Директиви Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р. визначає, що держави-члени щонайменше повинні дозволити особам, які користуються тимчасовим захистом, працювати за наймом чи як самозайняті особи згідно із правилами, що застосовуються до професії, а також брати участь у таких видах діяльності, як можливість отримання освіти для дорослих, професійна підготовка та практичне навчання на робочих місцях. Щодо оплати праці чи доступу до систем соціального страхування зайнятих, то Директива зорієнтовує застосовувати національне законодавство. А відтак рівень забезпечення різнитиметься. Щоправда, спектр послуг, які мають надаватись переміщеним особам, буде однаковим. Крім доступу до ринку праці це також і доступ до придатного житла, соціального забезпечення або засобів до існування у разі потреби, медичного забезпечення, а також доступу до системи освіти. Зокрема, право на доступ до системи освіти, безумовно, надається особам віком до 18 років. Останні можуть навчатись на тих самих умовах, що й громадяни приймаючої держави-члена. Однак держави-члени можуть обмежити такий доступ державною системою освіти.

Питання навчання переміщених дітей є вкрай важливим, адже майже половина біженців з України – діти шкільного віку¹⁴, тож їхній захист є головним пріоритетом для ЄС. Кожна держава-член повинна забезпечити комплексне реагування на захист дітей, що включає швидкий доступ не лише до системи освіти, а й охорони здоров'я, зокрема включаючи психічну та психосоціальну допомогу, а також будь-які необхідні допоміжні послуги для забезпечення найкращих інтересів і благополуччя дітей. На рівні ЄС державам-членам пропонується забезпечити належне інформування дітей про ситуацію довкола, їхні права та процедури реалізації таких, так само як і доступні їм послуги. При цьому спосіб інформування та зміст повідомлень мають відповідати віку дитини.

Для координації зусиль держав-членів щодо захисту переміщених з України осіб Європейська Комісія створила “Платформу солідарності”¹⁵, яка акумулюватиме необхідну інформацію, вивчатиме потреби

¹⁴ Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 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 of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0321%2803%29&qid=1655284031629#nr6-CI2022126EN.01000101-E0006>> (accessed: 09.07.2022).

¹⁵ Solidarity with Ukraine: Commission launches an EU platform for registration of people enjoying temporary protection or adequate protection under national law <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/>

як переміщених осіб, так і приймаючих держав, координуватиме узгодження пропозицій із виявленими потребами й оперативно пропонуватиме подальші дії у відповідь. Держави, які не мають зобов'язань за Директивою, діють самостійно та не беруть участі у цій платформі. Це, зокрема, Велика Британія, Данія, Ісландія, Норвегія та Швейцарія. Кожна з цих країн запровадили власні подібні до тимчасового захисту правила. Наприклад, у Норвегії уряд вирішив застосувати положення Закону про імміграцію, а саме § 34 про “колективний захист”¹⁶. У Данії 16 березня 2022 р. було ухвалено спеціальний закон про переміщених осіб з України¹⁷. Ісландія увела в дію ст. 44 Закону про іноземців, що гарантує колективний захист групі іноземних громадян, які втікають із певного регіону масового переміщення¹⁸. Безпрецедентний механізм захисту переміщених з України осіб напрацювала та активувала Велика Британія¹⁹.

Рада Європи

Функціонування систем надання притулку та міграції на основі прав людини та стандартів у цій сфері (конвенцій РЄ, рекомендацій Комітету Міністрів та моніторингових органів, рекомендацій/резольюцій ПАРЕ та Конгресу місцевих і регіональних влад); визначення проблем міграції ключовими у діяльності РЄ та її партнерів; розвиток подальшої взаємодії з міжнародними партнерами – задекларовані як пріоритетні напрями сучасної політики РЄ²⁰.

У своїх документах РЄ послідовно підтримує пропоновані ЄС нові інтегровані обов'язкові механізми у сфері вимушеного переміщення та притулку на засадах повної відповідності зобов'язанням щодо прав людини, вважаючи, що вони є актуальними та терміново необхідними для застосування не лише в рамках ЄС, а й усіма державам – членами РЄ²¹. Водночас вона заохочує інституції ЄС забезпечувати у цих процедурах відповідність проголошеним стандартам РЄ.

“Власні” стандарти РЄ загального характеру, які водночас стосуються біженців, зважаючи на затребуваність сучасного суспільства, РЄ перелі-

news/solidarity-ukraine-commission-launches-eu-platform-registration-people-enjoying-temporary-protection-2022-05-31_en> (accessed: 09.07.2022).

¹⁶ The Norwegian Government is expanding the temporary collective protection scheme for Ukrainians <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-norwegian-government-is-expanding-the-temporary-collective-protection-scheme-for-ukrainians/id2910831/?expand=factbox2911081>> (accessed: 09.07.2022).

¹⁷ European Council on Refugees and Exiles. Information Sheet. P. 12 (n 8).

¹⁸ Ibid. P. 17 (n 8).

¹⁹ Ibid. P. 31–32 (n 8).

²⁰ Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021–2025). 2021. August <<https://rm.coe.int/action-plan-on-protecting-vulnerable-persons-in-the-context-of-migrati/1680a409fc>> (accessed: 09.07.2022).

²¹ European Union Pact on Migration and Asylum: a human rights perspective. Resolution PACE 2416 (2022) adopted on 24 January 2022 (2nd sitting) <<https://pace.coe.int/en/files/29690/html>> (accessed: 09.07.2022).

чила у нещодавніх документах, прийнятих вже після 24 лютого 2022 р.²². Вагомим інструментом для захисту прав біженців, зокрема права на охорону здоров'я, освіти, працю чи належне житло, а також релевантною основою їхньої інтеграції, визнано Європейську соціальну хартію (переглянута) (далі – ЄСХ)²³. Зміст цього захисту відображено також у наукових аналізах²⁴. Значна кількість рекомендацій Комітету Міністрів РЄ чи резолюцій ПАРЄ деталізує положення ЄСХ, регламентуючи особливості, які стосуються вимушено переміщених осіб та які викликають занепокоєння у РЄ.

У Рекомендації Комітету Міністрів РЄ про додатковий захист (2001)18²⁵ визначаються особливості та зміст такого захисту. Наголошено, що він є індивідуальним і застосовується поза механізмом міжнародного захисту біженців. Акцентовано, що позбавлення права на додатковий захист і виключення із нього держави-члени повинні повністю узгоджувати з абсолютним характером ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ)²⁶ та інших відповідних документів.

Рекомендація ПАРЄ 1652 (2004)²⁷ має на меті привернути додаткову увагу до проблем забезпечення права біженців на освіту та професійне навчання. У пункті 2 зазначеного документа ця сфера життя людини визнана життєвою необхідністю, а в п. 4 звернено увагу, що ця соціальна група, окрім звичайної освіти, потребує спеціальної психологічної допомоги, культурної орієнтації та мовної підготовки. Додатково РЄ наголошує на важливості також навчання вчителів, які беруть участь в освітньому процесі щодо біженців у кожній державі зокрема.

Питання освіти знову актуалізувалось як елемент соціального захисту вимушено переселених осіб з України. У Резолюції 2448 (2022) ПАРЄ наголошує на необхідності забезпечення рівних можливостей таких осіб у доступі до освіти для всіх учнів і студентів, навчання яких було перервано внаслідок початку бойових дій в Україні. Також рекомендовано запровадити можливість дистанційного складання іспитів, зокрема для студентів із третіх країн, або забезпечити можливість повернення в Україну для навчання, коли це стане можливим. ПАРЄ наголошує на необхід-

²² Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls: Recommendation CM/Rec(2022)17 adopted 20.05.2022 <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a69407> (accessed: 09.07.2022).

²³ The European Social Charter: an essential instrument for the integration of refugees. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/home/-/asset_publisher/Vugk5b0dLMWq/content/the-european-social-charter-an-essential-instrument-for-the-integration-of-refugees> (accessed: 09.07.2022).

²⁴ Matty Mikkola, 'Social Human Rights of migrants under the European Social Charter' [2008] 10 (1) European Journal of Social Security 25–59.

²⁵ Recommendation Rec (2001)18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection. adopted 27 November 2001 <<https://www.refworld.org/docid/3dde4c184.html>> (accessed: 09.07.2022).

²⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text> (дата звернення: 10/07/2022).

²⁷ Education of refugees and internally displaced persons: Recommendation PACE 1652 (2004) adopted 2 March 2004 <<https://www.refworld.org/docid/47fdfaf80.html>> (accessed: 09.07.2022).

ності використання інструментів мовної освіти та лінгвістичної інтеграції дітей, розроблених РЄ, та вважає, що дітей варто заохочувати відвідувати школи країни перебування, а літні канікули можна використати для підготовки до початку навчання. Визнаючи право жінок-матерів на інтеграцію та доступ до ринку праці країни перебування, акцентовано увагу на забезпеченні доступу до дошкільних закладів для дітей таких батьків (п. 19.1). Важливим також є напрям фінансування спеціальних освітніх онлайн-програм для українських дітей, щоб зберегти українську освіту. РЄ також визнає потребу відкриття Українських будинків, центрів інтеграції для українських переселенців задля їх соціалізації та психологічної допомоги, а також мовної підготовки до працевлаштування (п. 19.3)²⁸.

Резолюцією ПАРЕ № 1708 (2010) щодо майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб²⁹, будь-які майнові права вимушено переселених осіб трактуються у контексті відповідних статей ЄКПЛ і ст. 31 ЄСХ.

Однією зі сфер уваги РЄ є реалізація права на житло. ПАРЕ наголошує, що умови проживання у колективних центрах вимушено переміщених осіб повинні бути належними та безпечними³⁰. Відповідно до стандарту РЄ відсутність гарантій володіння та правового захисту від виселення з цих центрів є порушенням права на достатнє житло та створює незахищеність, яка шкодить реалізації стійких рішень для таких осіб. Держави – члени РЄ повинні упорядковувати неофіційні колективні центри та забезпечувати мешканцям належний захист від будь-якого ризику виселення; передбачати альтернативні заходи з житла відповідно до різних варіантів поселення, обраних переміщеними особами. Водночас робиться наголос на особливій увазі до людей похилого віку, жінок, дітей, осіб з інвалідністю, груп меншин та інших осіб з особливими потребами.

У контексті соціального захисту вимушено переміщених з України, РЄ наголошує на обов'язку органів влади держав, що приймають, сприяти вирішенню житлових проблем таких осіб, зокрема через програми часткового субсидування витрат на оренду житла (п. 19.3)³¹.

Проблемою для вимушено переміщених з України, пов'язаною із підтвердженням їхньої професійної кваліфікації, є доступ до зайнятості у приймаючих країнах. Резолюція ПАРЕ 2022 р. визначає стандарти у цій сфері (п. 19.2). Наголошується на потребі схвалення державами – членами РЄ ефективної процедури підтвердження особами професійної кваліфікації, здобутої в Україні. Задля досягнення зазначеної мети в межах проєкту РЄ був розроблений європейський кваліфікаційний паспорт

²⁸ Resolution PACE 2448 (2022) adopted 22.06.2022 (n 3).

²⁹ Resolution PACE 1708 (2010) adopted 28.01.2010 (n 2).

³⁰ Alternatives to Europe's substandard IDP and refugee collective centres: Resolution PACE 2026 (2014) adopted 18.11.2014 <<https://pace.coe.int/en/files/21324/html>> (accessed: 09.07.2022).

³¹ Resolution PACE 2448 (2022) adopted 22.06.2022 (n 3).

для біженців, який забезпечує оцінку їхньої професійної кваліфікації за умови наявності чи відсутності документів про освіту. Станом на червень 2022 р. 16 європейських держав приєдналися до цього проекту РЄ.

На 70-річчя Конвенції ООН “Про статус біженців” ПАРЕ підтримало подальше впровадження соціальних стандартів захисту цієї соціальної групи, зокрема у сфері запобігання зловживанням законами про боротьбу з торгівлею людьми. Наголошується на необхідності певних дій держав – членів РЄ до 2025 р. щодо виконання плану дій РЄ, які сформульовані у сфері міграції та зосереджені на захисті дітей і вразливих осіб. РЄ через свого Спеціального представника Генерального секретаря з питань міграції та біженців розглянула можливість приєднання до УВКБ ООН та його “Стратегії щодо переселення та додаткових шляхів” до 2028 р. Додатковими шляхами визнано возз’єднання сімей або трудову мобільність³².

Серед актуальних інструментів РЄ у сфері соціального захисту вимушено переміщених осіб назвемо ще декілька гарантій – статті 2, 3, 6, 8, 13 і 14 ЄКПЛ, ст. 1 її Протоколу №1 і ст. 2 її Протоколу № 4, Рамкову конвенцію про захист національних меншин.

Визначаючи суб’єктів права на захист у випадку вимушеного переміщення громадян із території держави-громадянства чи постійного проживання РЄ у своїх документах послуговується терміном “біженці”³³, під якими розуміє осіб, визначених ст. 1 Конвенції ООН “Про статус біженців” із врахуванням Протоколу до неї 1967 р. Ще 1976 р. ПАРЕ у Рекомендації 773 окреслила статус фактичних біженців та запропонувала поширити на них законодавчо визначені стандарти соціального захисту біженців, як-то: ті, що стосуються заробітної плати, державної допомоги, трудового законодавства та соціальної безпеки, житла, безкоштовної мовної та професійної підготовки, визнання професійних кваліфікацій чи заборони на видворення³⁴. План дій РЄ щодо захисту вразливих осіб у контексті міграції та надання притулку в Європі на 2021–2025 рр., окрім зазначених категорій, біженцями вважає тих осіб, які отримали додатковий захист відповідно до законодавства ЄС та національного законодавства держав-учасниць. Водночас РЄ рекомендує такий статус надавати й особам-шукачам притулку³⁵, а також особам, які на момент ухвалення Резолюції 22 червня 2022 р. отримували допомогу від інших альтернативних форм захисту: міжнародного, європейського гуманітарного, до-

³² 70th anniversary of the 1951 Refugee Convention: the Council of Europe and the international protection of refugees. Resolution PACE 2408 (2021) adopted 04.03.2021 <<https://pace.coe.int/en/files/29573/html>> (accessed: 09.07.2022).

³³ Додаток до переглянутої Європейської соціальної хартії (переглянутої) (п. 2) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text> (дата звернення: 09.07.2022).

³⁴ Situation of de facto refugees: Recommendation PACE 773(1976) adopted 26.01.1976 <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14807&lang=en>> (accessed: 09.07.2022).

³⁵ Council of Europe Action Plan (2021–2025) (n 20).

даткового чи тимчасового (р. 3 *Score*)³⁶. Стандартами, проголошеними ПАРЄ, є: рівність громадян України та громадян третіх країн з питань їхнього соціального захисту (п. 18.7); захист вимушено переміщених з України від ксенофобських та расистських проявів, а також підтримка заяви Європейської Комісії проти расизму та нетерпимості, яка була проголошена на пленарному засіданні (29 березня – 1 квітня 2022 р.).

РЄ високо оцінила та підтримала забезпечення відкритих кордонів для українців та активування державами ЄС Директиви про тимчасовий захист для пом'якшення гуманітарних наслідків російської агресії. На цьому наголошено у Резолюції ПАРЄ від 22 червня 2022 р.³⁷. Тут також ідеться про заохочення інших держав, які не є членами ЄС, щонайменше запровадити еквівалентний за змістом захист вимушено переміщених осіб та поширити його на громадян третіх країн. РЄ підтримала скасування візових обмежень як елемент соціального захисту зазначеної соціальної групи та забезпечення гідного рівня життя осіб, які звернулися за захистом, вважаючи це обов'язком держав-членів.

З огляду на численні запити, пов'язані із перетином кордону України володільцями статусу особи з тимчасовим захистом, ПАРЄ закликала ЄС терміново врегулювати та роз'яснити право зазначених осіб, які перебуваючи на території ЄС понад 90 днів впродовж 180-денного періоду, повернулися в Україну з різних причин та бажають відновити в'їзд на територію ЄС (п. 14).

2021–2025 рр. відповідно до Плану дій РЄ повинні стати роками захисту вразливих категорій населення. У політиці соціального захисту вимушено переміщених осіб ПАРЄ пріоритетними напрямками проголосила: виявлення на ранній стадії осіб, які перебувають у вразливому становищі, та дотримання норм і стандартів РЄ, розроблених на підставі Плану дій РЄ щодо захисту вразливих осіб у контексті міграції та їх притулку в Європі (2021–2025 рр.). Вектором діяльності ПАРЄ в сучасних умовах є запобігання торгівлею людьми та запобігання сексуальній експлуатації й насильству щодо дітей без супроводу. Рекомендовано створити транснаціональну систему відстеження, яка допоможе прикордонній поліції легше ідентифікувати потенційних потерпілих (п. 18.3)³⁸. У питанні захисту дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства РЄ наполягає на виконанні ухваленої Конвенції про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства³⁹.

Наголошуючи на пріоритетності принципу найкращих інтересів дитини, особливу увагу РЄ приділено питанню захисту переміщених ді-

³⁶ Resolution PACE adopted 22.06.2022 (n 3).

³⁷ Ibid.

³⁸ Council of Europe Action Plan (2021–2025) (n 20).

³⁹ Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства від 25 жовтня 2007 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_927#Text> (дата звернення: 09.07.2022).

тей без супроводу чи розлучених із сім'єю. Стандарти РЄ з цього питання містяться у Резолюції ПАРЄ 2449 (2022)⁴⁰ та рекомендації Комітету Міністрів (2019)⁴¹.

Важливим стандартом РЄ є принцип верховенства права, який передбачає доступ особи до закону та правосуддя. Відтак необхідним у цій сфері РЄ вважає надання вимушено переміщеним інформації, правової допомоги та юридичного представництва, усунення перешкод, зокрема і дискримінаційних, у доступі їх до правосуддя⁴².

Сферою уваги РЄ є також жінки та дівчата-мігрантки⁴³. Підтверджуючи їхні права в межах всіх стандартів, проголошених РЄ, наголошується, що під час визначення їхнього індивідуального становища та будь-яких потреб у цивільних чи інших провадженнях, до жінок і дівчат, які є мігрантками, біженками та шукачками притулку, треба застосовувати міжсекційний та гендерно-чутливий підхід.

Серед стандартів та планів дій РЄ – дієва взаємна співпраця держав – її учасниць, зокрема активна участь тих, які не мають спільного кордону з Україною в усіх сферах соціального захисту вимушено переміщених з України осіб⁴⁴. Для цього 2019 р. була створена Мережа координаційних центрів Ради Європи з питань міграції (*NFPM*).

Висновки. Підсумовуючи наведене, необхідно зауважити, що переміщення особи визнано світовим співтовариством одним із основних прав людини та викликом для суспільства будь-якої епохи його розвитку. Загальні та неодноразово використовувані за таких умов правила поведінки держав у сфері колективного захисту вимушено переміщених осіб призвели до формування у європейському просторі інтегрованих стандартів такого захисту. Напрацьовані ЄС та РЄ процедури координації необхідних дій забезпечують єдність чи наближеність заходів, які здійснюють держави – їх члени, реалізуючи зазначену політику щодо вимушено переміщених українців у європейські держави внаслідок війни Росії проти України.

Активізація режиму тимчасового колективного захисту для людей, які масово рятуються від війни в Україні, демонструє європейську солідарність щодо підтримки України та засвідчує прагнення європейців розділити переживання українців, які змушені були залишити власні домівки через бойові дії та шукати притулку. Попри певні недоліки цього механізму, які, безумовно, будуть вивчені, обговорені та усунені, його

⁴⁰ Protection and alternative care for unaccompanied and separated migrant and refugee children: Resolution PACE adopted 22.06.2002 <<https://pace.coe.int/en/files/30192/html>> (accessed: 09.07.2022).

⁴¹ Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration: Recommendation CM/Rec(2022)17 adopted 11.12.2019 <<https://rm.coe.int/cm-rec-2019-11-guardianship-en/16809ccfe2>> (accessed: 09.07.2022).

⁴² Council of Europe Action Plan (2021–2025) (n 20).

⁴³ Recommendation CM/Rec(2022)17 adopted 20.05.2022 (n 22).

⁴⁴ Resolution 2416 (2022) (n 21); Council of Europe Action Plan (2021–2025) (n 20).

впровадження є свідченням відданості європейських інституцій та їхніх держав-членів принципам свободи, демократії, верховенства права, поваги до прав людини та основоположних свобод. Напрацьовані ними процедури координації необхідних дій забезпечують необхідний баланс між задекларованими політичними напрямками та практичною реалізацією таких на національному та місцевому рівнях. Адже включення питань соціального захисту переміщених з України осіб у національні заходи держав – членів ЄС та РЄ дозволяє досягнути ефективної реалізації їхніх соціальних прав.

REFERENCES

Bibliography

Journal articles

1. Mikkola M, 'Social Human Rights of migrants under the European Social Charter' [2008] 10 (1) *European Journal of Social Security* 25–59 (in English).

Newspaper articles

2. Bayoumi M, 'They are "civilized" and "look like us": the racist coverage of Ukraine' (2022) *The Guardian* <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/02/civilised-european-look-like-us-racist-coverage-ukraine>> (accessed: 09.07.2022) (in English).
3. People of colour fleeing Ukraine attacked by Polish nationalists, 2 March 2022, *The Guardian* <<https://www.theguardian.com/global-development/2022/mar/02/people-of-colour-fleeing-ukraine-attacked-by-polish-nationalists>> (accessed: 09.07.2022) (in English).
4. Tondo L, 'Embraced or pushed back: on the Polish border, sadly, not all refugees are welcome' (2022) *The Guardian* <<https://www.theguardian.com/global-development/commentisfree/2022/mar/04/embraced-or-pushed-back-on-the-polish-border-sadly-not-all-refugees-are-welcome>> (accessed: 09.07.2022) (in English).

Websites

5. Bulgaria takes first steps to welcome those fleeing Ukraine <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/bulgaria-takes-first-steps-welcome-those-fleeing-ukraine_en/> (accessed: 09.07.2022) (in English).
6. Carrera S, Ciger M I, Vosyliute L, Brumat L, 'The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy' (*CEPS Policy Insights* 09.03.2022) 31–2 <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine>> (accessed: 09.07.2022).
7. European Council on Refugees and Exiles. Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine (31.05.2022) <<https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Information-Sheet-%E2%80%93-Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf?fbclid=IwAR02EwE4feR-ML2xaRGJdB7mt2-CYUjbxzVifwLTnfWECCgSKltswIWYt-s>> (accessed: 09.07.2022) (in English).

8. Ukraine: Unequal Treatment for Foreigners Attempting to Flee: Pattern of Blocking, Delaying Non-Ukrainians' (*Human Rights Watch* 40.03.2022) <<https://www.hrw.org/news/2022/03/04/ukraine-unequal-treatment-foreigners-attempting-flee>> (accessed: 09.07.2022) (in English).
9. Schultz J, Drangslund K, Karlsen M-A, Kienast J, Feith Tan N, Vedsted-Hansen J, 'Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine' (*EU Immigration and Asylum Law and Policy*) <<https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>> (accessed: 09.07.2022) (in English).
10. Solidarity with Ukraine: Commission launches an EU platform for registration of people enjoying temporary protection or adequate protection under national law <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/solidarity-ukraine-commission-launches-eu-platform-registration-people-enjoying-temporary-protection-2022-05-31_en> (accessed: 09.07.2022) (in English).
11. The European Social Charter: an essential instrument for the integration of refugees. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/home/-/asset_publisher/Vugk5b0dLMWq/content/the-european-social-charter-an-essential-instrument-for-the-integration-of-refugees> (accessed: 09.07.2022) (in English).
12. The Norwegian Government is expanding the temporary collective protection scheme for Ukrainians <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-norwegian-government-is-expanding-the-temporary-collective-protection-scheme-for-ukrainians/id2910831/?expand=factbox2911081>> (accessed: 09.07.2022) (in English).
13. The Operational Data Portal. Ukraine refugee situation <<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>> (accessed: 09.07.2022) (in English).

Svitlana Synchuk
Olena Rym

EUROPEAN STANDARDS OF SOCIAL PROTECTION OF DISPLACED PEOPLE FROM UKRAINE: NOTHING NEW UNDER THE SUN

ABSTRACT. The mechanisms of social protection of displaced persons from Ukraine in connection with hostilities, which are implemented by the Member States of the European Union and the Council of Europe to fulfill their European integration obligations, are highlighted. Some aspects of the activation of the temporary protection regime for Ukrainians in the EU, as well as the problems associated with this, and those that are expected, were studied.

The scope of persons who can apply for this status has been clarified. This emphasizes the need to reconsider the unequal approach of Member States in determining the scope of persons entitled to temporary protection due to their European or non-European origin, and to eliminate the practice of double standards when granting asylum to such asylum seekers.

The social rights of displaced persons are analyzed and it is emphasized that each Member State has its national systems for their implementation, so the level of minimum standards of social protection will be different. At the same time, the priority of protecting the rights of displaced children to education is stressed, since almost half of the DP from

Світлана Синчук, Олена Рим

Ukraine are school-age children. The article examines the mechanism of coordination of Member States' efforts to protect displaced people from Ukraine based on the "Solidarity Platform" created by the European Commission.

It was emphasized that the Council of Europe in its documents supports the new integrated imperative mechanisms proposed by the European Union in the field of forced displacement and asylum based on full compliance with their obligations in the field of human rights. The Council of Europe supports the extension of these standards to its member states. At the same time, it encourages the institutions of the European Union to adhere to the standards of the Council of Europe in the field of protection of forcibly displaced persons. The article examines the general standards of the Council of Europe regarding forcibly displaced people, and also draws attention to those that the Council of Europe considers to be priorities for further activities. The content of individual standards, which due to the Russia's war against Ukraine acquired the status of extremely relevant for displaced people from Ukraine, and some aspects of their implementation are analyzed.

KEYWORDS: European Union; Council of Europe; social rights; displaced people; vulnerable categories of the population; temporary protection; social protection; standards of rights.