

*Дерець В.А.*

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ОСІБ, ЯКІ У ЗВ'ЯЗКУ З ВІЙНОЮ ОТРИМАЛИ ТИМЧАСОВИЙ ЗАХИСТ ЗА КОРДОНОМ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ)

*В статті надано характеристику змісту державної політики України щодо осіб, які у зв'язку з війною в Україні отримали тимчасовий захист за кордоном, та наведено фактори, що впливають на визначення її змісту (на прикладі Польщі); визначено органи виконавчої влади, які відповідають/повинні відповідати за її формування та реалізацію; внесено пропозиції щодо удосконалення організаційно-правових засад державної політики України щодо осіб, які у зв'язку з війною отримали тимчасовий захист за кордоном.*

*Зазначається, що оскільки таке явище, як масова міграція українців за кордон у зв'язку з війною в Україні та отримання тимчасового захисту в іншій державі, є новим для України, його дослідження та дослідження пов'язаних з ним питань з позицій української адміністративно-правової науки перебуває на початковій стадії.*

*Зроблено висновок, що державна політика України щодо осіб, які у зв'язку з війною отримали тимчасовий захист за кордоном, має включати дві складові: не залишати без уваги вирішення проблем своїх громадян та осіб, які мають постійне місце проживання в Україні, у період дії наданого їм тимчасового захисту у зв'язку з війною в Україні, та сприяти реалізації їх прав людини та громадянина під час перебування під тимчасовим захистом; а також мотивувати їх до повернення в Україну після війни. Це необхідно враховувати органам виконавчої влади України при формуванні та реалізації державної політики у воєнний та повоєнний період, при визначенні стратегічних цілей та завдань розвитку держави у повоєнний період. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади і надалі мають займатися вирішенням відповідних питань у межах своєї сфери управління та компетенції. Кабінету Міністрів доцільно посилити координацію їх діяльності, а також створити тимчасовий допоміжний орган для підвищення ефективності, оперативності та злагодженості такої діяльності, надання консультативно-дорадчої допомоги під час її здійснення.*

**Ключові слова:** тимчасовий захист, Польща, внутрішньо переміщені особи, біженці, державна політика, Кабінет Міністрів України, міністерство.

**Постановка проблеми.** З початком повномасштабного вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року мільйони громадян України змушені були шукати тимчасового захисту в інших країнах світу. За інформацією Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на 28 березня 2023 року загальна кількість громадян України, які офіційно отримали тимчасовий захист в ЄС, перевищила 5 млн осіб [1].

За період своєї незалежності Україна не стикалася з такою масовою міграцією своїх громадян за кордон. Тому надання тимчасового захисту в інших країнах світу українським втікачам від війни є новим суспільним та правовим явищем для України.

Станом на початок 2023 року 1,5 млн українців отримали тимчасовий захист у Республіці Польща. Варто зазначити, що польська влада вже

багато зробила для надання українцям статусу тимчасового захисту та його забезпечення. Наразі війна в Україні триває, і Республіка Польща продовжує опікуватися українцями, яким надала прихисток.

Не дивлячись на те, що статус тимчасового захисту надається та забезпечується іншою державою, Україна не може та не повинна відмежуватися від цих питань, адже статус тимчасового захисту надається громадянам з України та особам, які мають постійне місце проживання в Україні. Такий підхід має знаходити своє відображення в нормотворчій та правозастосовній діяльності органів державної влади. В тому числі, органи виконавчої влади України мають формувати та реалізовувати таку державну політику, щоб не залишати осіб, які отримали тимчасовий захист за кордоном, без опіки Української дер-

жави і створювати передумови для їх повернення додому. Адміністративно-правова наука повинна забезпечувати наукове підґрунтя для такої діяльності. Тому питання організаційно-правових засад державної політики щодо осіб, які у зв'язку з війною в Україні отримали тимчасовий захист за кордоном (зокрема, у Польщі), є вельми актуальним та особливо важливим для України в нинішніх умовах і з наукової, і з практичної точок зору.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Оскільки таке явище, як масова міграція українців за кордон у зв'язку з війною в Україні та отримання тимчасового захисту в іншій державі, є новим для України, його дослідження та дослідження пов'язаних з ним питань з позицій української адміністративно-правової науки перебуває на початковій стадії.

Війна в Україні триває з 2014 року. Багато громадян, які проживали в Донецькій, Луганській областях та АР Крим змушені були переїхати в безпечні області України та набути правового статусу внутрішньо переміщених осіб. Мала місце і міграція за кордон, але вона не була такою чисельною, як після початку повномасштабного вторгнення росії в Україну. Це сформувало запит на активізацію в Україні державно-управлінських та адміністративно-правових досліджень правового статусу внутрішньо переміщених осіб, його забезпечення та захисту. Зокрема, це питання комплексно досліджували К. О. Крахмальова (адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні), Т. Р. Кульчицький (правове регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні), Е. З. Зейтуллаєва (багаторівневе врядування процесами адаптації внутрішньо переміщених осіб в Україні). Багато науковців досліджували окремі аспекти правового статусу внутрішньо переміщених осіб та його правового забезпечення. Основним нормативно-правовим актом, яким врегульовано правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні, є Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII [2].

Правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в Україні також має адміністративно-правове закріплення та визначається Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 року № 3671-VI [3]. До війни росії проти України, для біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, Україна виступала прийма-

ючою стороною. Проблематику адміністративно-правового забезпечення статусу біженців досліджувала, зокрема, Н. М. Грабар.

Наразі Польща в українсько-польських відносинах у цьому питанні є стороною, яка приймає українських втікачів від війни. Ключовий польський закон, що регулює ці питання, – Закон «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території України» від 12 березня 2022 року [4].

Питання, пов'язані з правовим статусом тимчасового захисту осіб з України, які змушені втікати від війни в інші країни, а також змісту державної політики України щодо цієї проблематики та суб'єктів її формування і реалізації лише починають ставати предметом досліджень українських науковців. Наприклад, в українській науковій періодиці однією з перших наукових статей, яка присвячена цьому питанню, є наукова стаття К. М. Левандовскі на тему «Тимчасовий захист та статус біженця в контексті української кризи» [5]. Розробка теоретичних та організаційно-правових засад цієї тематики знаходиться на початковій стадії.

**Метою статті** є характеристика змісту державної політики України щодо осіб, які у зв'язку з війною в Україні отримали тимчасовий захист за кордоном, та факторів, що впливають на визначення її змісту (на прикладі Польщі); визначення органів виконавчої влади, які відповідають/повинні відповідати за її формування та реалізацію; внесення пропозицій щодо удосконалення організаційно-правових засад державної політики України щодо осіб, які у зв'язку з війною отримали тимчасовий захист за кордоном.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначено вище, близькими за змістом до терміна «особи, які потребують тимчасового захисту» є терміни «внутрішньо переміщені особи» та «біженці». Вони мають спільні та відмінні ознаки. Війна, бойові дії на території України, що створюють загрозу життю та здоров'ю населення, є підставою для набуття кожного із статусів – внутрішньо переміщеної особи, біженця, особи, яка потребує тимчасового захисту.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання

у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Тобто, внутрішньо переміщена особа не перетинає кордону своєї держави і не втрачає її захист. Вона перетинає межі відповідних адміністративно-територіальних одиниць у межах своєї держави. Вона має право повернутися до покинутого місця свого проживання. Якщо вона є громадянином цієї держави, то вона не втрачає громадянства цієї держави і, відповідно, прав та обов'язків громадянина.

Біженці – це іноземці, особи без громадянства, які перетинають кордон своєї держави чи держави постійного проживання. Для осіб, які потребують тимчасового захисту, однією з ознак є масовість вимушеного пошуку захисту. Спільними ознаками для біженців та осіб, які потребують тимчасового захисту, є те, що вони є іноземцями, особами без громадянства та перетинають кордон своєї держави чи держави постійного проживання. А спільними ознаками для внутрішньо переміщеної особи та осіб, які потребують тимчасового захисту, є те, що вони залишаються громадянами своєї держави та мають право повернутися до місця свого постійного проживання, а також інші права та обов'язки людини та громадянина.

Правовий статус особи, яка отримала тимчасовий захист, має тимчасовий характер та надається на певний період. У Польщі – це період від 24 лютого 2022 року до 4 березня 2024 року. Після завершення строку, на який надається статус тимчасового захисту, особи з України повинні будуть або залишити територію Польщі, або змінити цей статус на інший правовий статус.

Варто наголосити на тому, що Україна не повинна приділяти меншу увагу забезпеченню правового статусу людини та громадянина тих осіб з України, які отримали тимчасовий захист в іншій державі, ніж забезпеченню статусу внутрішньо переміщених осіб. Розглядати осіб, які отримали тимчасовий захист, як таких, що тимчасово не перебувають під опікою України, а тому потребують меншої уваги з боку держави України, – це хибний підхід. Нормотворча та правозастосовна діяльність відповідних органів державної влади України повинна спрямовуватися на сприяння реалізації та забезпечення їх прав людини та громадянина у період дії наданого їм іншою державою правового статусу тимчасового захисту у зв'язку з війною в Україні.

В Україні відсутній центральний орган виконавчої влади, що комплексно займається проблемами осіб з України, які у зв'язку з війною отримали тимчасовий захист в інших державах. Питаннями осіб, які перебувають за кордоном, в тому числі тих, які отримали тимчасовий захист, опікується Міністерство закордонних справ України, дипломатичні та консульські установи. Відповідно до сфер своєї компетенції ними також займається Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України та інші центральні органи виконавчої влади. Серед завдань Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України є забезпечення формування та реалізація державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованій території внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України та виїхали за кордон, сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання [6].

На нашу думку, Кабінету Міністрів України, як вищому органу в системі органів виконавчої влади, доцільно посилити координацію та контроль діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо вжиття ними необхідних заходів із забезпечення прав і свобод осіб, які отримали тимчасовий захист за кордоном у зв'язку з війною в Україні. Потребують посилення координаційні відносини між центральними органами виконавчої влади, зокрема з Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною міграційною службою України, Державною митною службою України. Рекомендуємо утворити тимчасовий допоміжний орган при Кабінеті Міністрів України, до складу якого будуть входити, зокрема, представники центральних органів виконавчої влади, які відповідно до своєї компетенції сприяють реалізації прав людини та громадянина тих осіб, які отримали тимчасовий захист за кордоном у зв'язку з війною в Україні.

Окрему увагу в документах державної політики необхідно приділяти питанню мотивування та сприяння поверненню осіб, які отримали тимчасовий захист, у повоєнний період в Україну. Це є ще одним аспектом державної політики щодо осіб, які у зв'язку з війною в Україні отримали

тимчасовий захист за кордоном. Україна вже зараз повинна опікуватися питанням повернення своїх громадян додому у повоєнний період. Інакше їй загрожує демографічна криза та криза трудових ресурсів для відновлення країни після війни.

Згідно з соціологічними опитуваннями Варшавської школи економіки, 90 % тих, хто виїхали до Польщі у зв'язку з війною, планують повернутися до України. Разом з цим, цей відсоток може стати в декілька разів меншим у зв'язку з наступними ризиками. Особливо вразливою є частка тих осіб, які під час війни втратили житло та джерела для існування, а також українська молодь, яка отримає вищу освіту в Польщі. Чим довше триватиме війна в Україні, тим значнішими будуть втрати її соціально-побутової сфери, інфраструктури, економіки тощо. Це спонукатиме українців залишатися за кордоном та провокуватиме нову міграцію, в тому числі переїзд чоловіків, сім'ї яких перебувають за кордоном. За час тривалого перебування за кордоном багато українців вже вирішують свої побутові та фінансові проблеми, сформують соціальні зв'язки, що також впливатиме на їх рішення не повертатися в Україну. Крім цього, за офіційними даними, відсоток повернення переселенців до своїх країн після локальних воєн, Першої та Другої світових воєн складає 30-40% [8]. Потрібно брати до уваги й те, що Польща та Україна є близькими за мовою, менталітетом, культурою, політикою, спільністю історії на окремих етапах розвитку державності. Тому загроза неповернення багатьох українців додому є досить високою.

Польська економіка отримала суттєве «впливання» робочої сили за рахунок осіб з України, які отримали тимчасовий захист. Відповідно до статистичних даних, середній вік таких осіб – 38 років. Враховуючи брак робочої сили та старіння населення в Польщі, вона буде зацікавлена в тому, щоб особи, які отримали тимчасовий захист, продовжували працювати на її економіку.

Крім цього, у багатьох країнах спрощено процедуру нострифікації дипломів про вищу освіту для втікачів від війни з України. На нашу думку, це матиме позитивне значення для осіб, які отримали тимчасовий захист, адже дозволить їм працювати за фахом та фінансово себе забезпечувати, зменшивши тягар на державні та місцеві бюджети приймаючої держави. Однак, це містить і ризик сприяння неповерненню українців додому, адже фінансові умови інших країн (в тому числі, Польщі) для висококваліфікованих українців можуть виявитися більш привабливими, ніж в Україні.

Щоб повертати своїх громадян додому, Україна після закінчення війни має продовжувати свій розвиток, орієнтуючись на європейські цінності та засади, формувати та реалізовувати державну політику, яка гарантуватиме кожній людині впевненість у сьогоденні та майбутньому. Необхідно створювати відповідні безпекові, політичні, економічні, соціальні та інші умови, що мотивуватимуть осіб, які отримали тимчасовий захист у Польщі, повернутися додому після війни.

Поділяємо підхід, що ефективність державної політики щодо захисту прав та інтересів громадян України, які зазнали негативних наслідків збройної агресії та у зв'язку з цим вимушено перебувають за кордоном, залежить від злагодженої та тісної взаємодії всіх гілок влади. Кабінету Міністрів України доцільно розробити та схвалити довгострокову Стратегію державної політики щодо захисту прав та інтересів громадян України, які зазнали негативних наслідків збройної агресії та вимушено перебувають за кордоном, а також розробити та схвалити план реалізації Стратегії, визначивши у ньому завдання і заходи, що сприятимуть поверненню з-за кордону громадян України, які зазнали негативних наслідків збройної агресії та вимушено перебувають на території іноземних держав, як пріоритетні.

Також серед фахівців дискутується пропозиція створення при Кабінеті Міністрів України Координаційного штабу з питань повернення в Україну громадян України, які були вимушені покинути державу внаслідок бойових дій. Пропонується, щоб це був координуючий орган у сфері формування та реалізації зазначеної державної політики. До його діяльності варто залучити народних депутатів України, представників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що формують та/або реалізують державну політику у суміжних сферах, міжнародних партнерів України, представників органів місцевого самоврядування, представників громадянського суспільства [9]. На нашу думку, функції такого Координаційного штабу міг би виконувати запропонований нами тимчасовий допоміжний орган при Кабінеті Міністрів України, який міг би опікуватися і питанням повернення в Україну осіб, які отримали тимчасовий захист.

**Висновки.** Державна політика України щодо осіб, які у зв'язку з війною отримали тимчасовий захист за кордоном, має включати дві складові: не залишати без уваги вирішення проблем своїх громадян та осіб, які мають постійне місце проживання в Україні, у період дії наданого їм тим-

часового захисту у зв'язку з війною в Україні, та сприяти реалізації їх прав людини та громадянина під час перебування під тимчасовим захистом; а також мотивувати їх до повернення в Україну після війни. Це необхідно враховувати органам виконавчої влади України при формуванні та реалізації державної політики у воєнний та повоєнний період, при визначенні стратегічних цілей та завдань розвитку держави у повоєнний період. Також існує низка факторів, які необхідно брати до уваги, формуючи державну політику повернення в Україну осіб, які перебувають під тимчасовим захистом інших держав.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади і надалі мають займатися вирішен-

ням відповідних питань у межах своєї сфери управління та компетенції. Кабінету Міністрів доцільно посилити координацію їх діяльності, а також створити тимчасовий допоміжний орган для підвищення ефективності, оперативності та злагодженості такої діяльності, надання консультативно-дорадчої допомоги під час її здійснення.

Перспективи подальших досліджень питання організаційно-правових засад державної політики України щодо осіб, які у зв'язку з війною в Україні отримали тимчасовий захист за кордоном, полягають у розробці ключових положень цієї державної політики та завдань органів публічної адміністрації щодо її формування та реалізації.

### Список літератури:

1. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, національних меншин і міжнаціональних відносин щодо проекту Постанови Верховної Ради України «Про звернення до Кабінету Міністрів України стосовно удосконалення засад формування державної політики щодо громадян України, які були вимушені покинути державу внаслідок бойових дій: проект Постанови Верховної Ради України» (реєстр. № 9115 від 17.03.2023 р.). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1722355>

2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. Дата оновлення: 02.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення: 10.05.2023)

3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Дата оновлення: 23.03.2023. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text> (дата звернення: 10.05.2023)

4. O pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa: Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-19216115> (дата звернення: 10.05.2023)

5. Левандовскі К.М. Тимчасовий захист та статус біженця в контексті української кризи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2022. Вип. 55. С. 88-93. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2022\\_55\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2022_55_20)

6. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 376. Дата оновлення: 18.02.2023. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.05.2023)

7. Лібанова Е. До 90% можуть повернутися, але плани можуть змінюватися. URL: <https://minfin.com.ua/2022/05/06/84908432/>

8. Про звернення до Кабінету Міністрів України стосовно удосконалення засад формування державної політики щодо громадян України, які були вимушені покинути державу внаслідок бойових дій: проект Постанови Верховної Ради України (реєстр. № 9115 від 17.03.2023 р.). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41546>

### Derets V.A. ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF THE STATE POLICY OF UKRAINE REGARDING PERSONS WHO RECEIVED TEMPORARY PROTECTION ABROAD IN CONNECTION WITH THE WAR (ON THE EXAMPLE OF POLAND)

*The article provides a description of the content of the state policy of Ukraine regarding persons who received temporary protection abroad in connection with the war in Ukraine, and factors influencing the determination of its content are given (using the example of Poland); bodies of executive power responsible/should be responsible for its formation and implementation are defined; proposals were made to improve the organizational and legal foundations of the state policy of Ukraine regarding persons who received temporary protection abroad in connection with the war.*

*It is noted that since such a phenomenon as mass migration of Ukrainians abroad in connection with the war in Ukraine and obtaining temporary protection in another state is new for Ukraine, its*

*study and the study of related issues from the standpoint of Ukrainian administrative and legal science is at an initial stage.*

*It was concluded that the state policy of Ukraine regarding persons who received temporary protection abroad in connection with the war should include two components: not to neglect the solution of the problems of its citizens and persons who have a permanent place of residence in Ukraine, during the period of validity the temporary protection granted to them in connection with the war in Ukraine, and to promote the realization of their human and citizen rights during their stay under temporary protection; and also to motivate them to return to Ukraine after the war. This must be taken into account by the executive authorities of Ukraine in the formation and implementation of state policy in the war and post-war period, in determining the strategic goals and objectives of the state's development in the post-war period. Ministries and other central executive authorities should continue to deal with relevant issues within their sphere of management and competence. It is expedient for the Cabinet of Ministers to strengthen the coordination of their activities, as well as to create a temporary auxiliary body to increase the efficiency, effectiveness and coherence of such activities, and to provide advisory assistance during its implementation.*

**Key words:** *temporary protection, Poland, internally displaced persons, refugees, state policy, Cabinet of Ministers of Ukraine, ministry.*