



Блогпост

Блогпост: Временная
защита на уровне
Европейского Союза и
сравнение между
странами

Авторы: Алессия Кресченци;
Вероника Донади; Беньямино
Полверари

25/11/2024



Università
Bocconi

BLEST
Bocconi Lab for
European Studies

Временная защита на уровне Европейского Союза и сравнение между государствами

Действующий режим на уровне Европейского Союза

[Директива 2001/55/ЕС содержит нормы о предоставлении временной защиты](#) в случае массового наплыва перемещенных лиц, а также о содействии сбалансированию усилий между государствами-членами, которые принимают перемещенных лиц и сталкиваются с последствиями их приема.

С 24 февраля 2022 года военное вторжение России в Украину вызвало массовый наплыв перемещенных лиц в Европейский Союз, которые не могли вернуться в свою страну происхождения. В условиях этой чрезвычайной ситуации Европейская комиссия выразила обеспокоенность по поводу способности систем предоставления убежища в разных государствах-членах эффективно справиться с ситуацией и обеспечить этим людям права, которые гарантируют им надлежащую защиту. По этой причине Комиссия решила предоставить перемещенным лицам из Украины временную защиту, предусмотренную указанной Директивой.

В соответствии со статьей 4 Директивы, временная защита длится один год и, если она не прекращается решением Совета по предложению Комиссии, может автоматически продлеваться каждые шесть месяцев на максимальный срок до одного года. Наконец, если сохраняются основания для предоставления временной защиты, Совет по предложению Комиссии может продлить её еще на один год. Таким образом, максимальная продолжительность составляет три года. Однако в июне 2024 года Совет [решил](#) продлить действие временной защиты до 4 марта 2026 года. При этом следует помнить, что разрешения на временную защиту могут быть отменены даже до окончания их срока действия, если Совет примет решение о приостановлении этой формы защиты (подробнее об этом указано, в [статье 6](#)).



Временная защита гарантирует минимальные одинаковые права по всему Европейскому Союзу, которые включают право на проживание и доступ к жилью, доступ к рынку труда, социальную защиту и медицинскую помощь, доступ к образованию. Уровень помощи может различаться от одного государства-члена к другому.

Директива в статье 2, пункт а) и статье 5 определяет, что применение временной защиты происходит на коллективной основе, учитывая группу лиц, перемещенных в результате конфликта, массового насилия или систематических нарушений прав человека. В частности, факт массового наплыва перемещенных лиц устанавливается решением Совета.

Таким образом, признание временной защиты является автоматическим: граждане Украины получают разрешение на въезд на территорию Европейского Союза, могут свободно передвигаться в течение девяноста дней и выбрать государство-члена, в котором они хотят воспользоваться правами временной защиты, а также подать запрос на получение разрешения на проживание.



В Италии бенефициарам этой меры выдается разрешение на проживание для временной защиты (подробнее [в статье 2 DPCM](#) от 28 марта 2022 года и [в руководстве UASI](#)), срок действия которого продлен до 31 декабря 2024 года.

Поскольку Директива этого не предусматривала, [законом 51/2022](#) была введена возможность преобразования разрешений на проживание для временной защиты в разрешения на проживание для работы для лиц, которые работают на законных основаниях в Италии. Для этого необходимо подтвердить доход, равный или превышающий 6 947,33 евро (в 2024 году), а также иметь подходящее жилье (договор аренды, нотариальный акт и т.д.). Для самозанятых лиц требуется выполнение требований для ведения деятельности (регистрация в реестрах и т.д.).

Разрешение на проживание для работы является более стабильным статусом по сравнению с временной защитой, поскольку оно не зависит от продолжительности вооруженного конфликта и предоставляет многочисленные права, связанные с трудовой деятельностью. Кроме того, преобразование разрешения на проживание для временной защиты в разрешение на проживание для работы происходит вне рамок ежегодных квот, определенных Декретом о потоках ([больше информации здесь](#)), так как это нововведение было введено для содействия интеграции бенефициаров временной защиты на рынок труда Италии.



В качестве альтернативы разрешению на проживание для работы, бенефициары временной защиты могут подать заявление на международную защиту, что может привести к предоставлению статуса беженца, субсидиарной защиты или специальной защиты. Однако заявление на международную защиту, поданное бенефициаром временной защиты, будет рассматриваться только после прекращения временной защиты. Другой возможностью является подача заявления на разрешение на проживание для предоставления помощи несовершеннолетним в соответствии со статьей 31 TUI (больше информации [здесь](#)), которое выдается несовершеннолетним иностранцам и их родителям в случае наличия особых потребностей в защите.

Режим временной защиты в Германии и Польше

Итальянский пример подчеркивает, как национальные практики в последние годы постепенно начали отклоняться от положений права Европейского Союза в вопросах управления пребыванием украинских беженцев после первоначально установленного периода. В этом контексте полезно сравнить два государства-члена, которые на сегодняшний день принимают наибольшее количество бенефициаров временной защиты: Германию и Польшу. В Германии насчитывается более 1 миллиона и 100 тысяч беженцев, в то время как в Польше зафиксировано число в 976 тысяч человек, получающих [вышеупомянутый статус](#).

Эти данные, однако, оставались бы только статистическими, если бы не были сравнены, во-первых, с численностью местного населения и, во-вторых, с контекстом, который сложился в феврале 2022 года, в начале войны. Между двумя странами, разделенными линией Одер-Нейсе, возникает дисбаланс в пользу Польши, где на 1000 жителей приходится более 20 беженцев с временной защитой, в то время как в Германии этот показатель снижается до 13



Продолжая анализ, в [феврале-марте 2022](#) года количество бенефициаров временной защиты было фактически одинаковым в Германии, в то время как в Польше (самой близкой к Украине стране-члене) наблюдалось более полутора миллионов беженцев с этим статусом. Это подчеркивает, как благодаря модели "свободного движения", применяемой к бенефициарам временной защиты, Европейский Союз смог внедрить эффективную систему распределения этих беженцев по всей территории ЕС.

Что касается продолжительности, то в Польше текущая система предоставления временной защиты была продлена до сентября 2025 года, в то время как Германия выбрала продление до 4 марта 2026 года.

С точки зрения содержания временной защиты польская система основана на карте PESEL UKR, документе, который гарантирует признание прав, связанных с временной защитой. Процедура не является обременительной: нужно обратиться в местный муниципалитет, где вы проживаете, или [в специальные центры](#), имея при себе [определенные документы](#). Согласно указаниям польского правительства, начиная с 2025 года граждане Украины должны будут пройти процедуру получения карты CUKR (которая заменит предыдущую) через [онлайн-платформы](#). Эта карта фактически предоставит дополнительное разрешение на пребывание сроком на три года (которое также будет касаться временной защиты), однако требования для её получения, вероятно, будут более строгими.

В Германии предусмотрена регистрация в центре [PIK](#) (Personalisierungs Infrastruktur Komponente) или возможность использования платформы [FREE](#). Как уже упоминалось, права, связанные с временной защитой, одинаковы по всему Европейскому Союзу, хотя в Германии особо подчеркивается эффективная система поддержки для [украинских студентов](#), которая включает видеоуроки и помощь двуязычных репетиторов.



Наконец, последним важным моментом является преобразование разрешения на проживание для временной защиты в разрешение на проживание для работы. В Германии и Польше, как и в других странах ЕС, существует возможность для бенефициаров временной защиты перейти на разрешение на проживание для работы, что предоставляет им более стабильный статус и большую свободу для интеграции на рынок труда. Этот процесс позволяет перемещенным лицам работать в стране пребывания, обеспечивая им экономическую независимость и способствуя их интеграции в местное общество.

В Германии переход с разрешения на проживание для временной защиты на разрешение на проживание для работы [возможен](#), но следует отметить, что на [процедурном](#) уровне отсутствует гармонизация между различными землями Германии. В общем, необходимо обратиться в местное иммиграционное бюро (Ausländerbehörde) после регистрации в органах гражданской реестрации. Требуется подать [ряд документов](#), включая действительный паспорт и другие сертификаты, подтверждающие профессию. Важно отметить, что требования могут варьироваться в зависимости от профессии и региона, но в любом случае необходимо иметь языковой сертификат уровня не ниже A2.

В Польше для беженцев, которые являются бенефициарами временной защиты, предусмотрена возможность подать заявку на [Karta pobytu](#) (карта пребывания), что позволяет конвертировать карту PESEL в разрешение на работу. Это дает возможность официально работать в Польше и получить более стабильный статус для интеграции на рынке труда.



Есть два важных момента: во-первых, с помощью Karta robytu можно получить разрешение на пребывание, которое может длиться от 1 до 3 лет, с возможностью продления до 10 лет. Во-вторых, необходимо обратиться в управление воеводства, где вы проживаете, для прохождения процедуры, стоимость которой составляет 440 злотых. Среди требований есть минимальный доход в размере 4 300 злотых (чуть меньше 1 000 евро).



Università
Bocconi

BLEST
Bocconi Lab for
European Studies

Европейская система временной защиты: вызовы координации

Сравнение режимов временной защиты, применяемых в Германии и Польше, выявляет существенные различия в управлении и внедрении этой чрезвычайной меры. В то время как Германия применяет более структурированный и инклюзивный подход, предлагая более прочные возможности для интеграции и большую поддержку для бенефициаров, Польша, несмотря на большое количество беженцев, склонна ограничивать доступ к определенным услугам и правам.

Найденные различия подчеркивают необходимость более тесной координации на уровне Европейского Союза, чтобы избежать того, чтобы реализация Директивы о временной защите оставалась несогласованной и фрагментированной. Хотя Директива предоставляет общую правовую основу, её применение существенно различается между государствами-членами, что имеет прямое влияние на бенефициаров. Поэтому, на наш взгляд, Европейский Союз должен способствовать большему гармонизации национальных политик путем принятия нескольких мер. Во-первых, необходимо стандартизировать условия приёма: нужно внедрить четкие и обязательные руководящие принципы, чтобы гарантировать, что бенефициары временной защиты имеют равный доступ к правам и услугам во всех государствах-членах, независимо от страны регистрации.

Кроме того, система [перераспределения](#), основанная на способности к приему и имеющихся ресурсах каждой страны, помогла бы лучше сбалансировать миграционное давление. В настоящее время существует де-факто система перераспределения, но она недостаточна для обеспечения справедливого распределения нагрузки. Её можно дополнить новой моделью перераспределения, которая учитывала бы предпочтения бенефициаров.



Важно внедрить эффективную систему мониторинга, как та, что предлагается в рамках [Платформы солидарности](#), для периодической оценки эффективности принятых мер и выявления возможных новых проблем. Централизованный мониторинг на уровне ЕС гарантировал бы, что все страны соблюдают минимальные стандарты, с целью постоянного улучшения системы временной защиты.

Наконец, рекомендуется обеспечить активное участие государств-членов: для гарантии эффективного внедрения этих реформ важным является активное участие государств-членов в процессе принятия решений. Это способствовало бы принятию политик, которые учитывают особенности и потребности отдельных стран, одновременно продвигая единый и согласованный ответ. Больше координирование на уровне Европейского Союза необходимо для обеспечения более справедливого и устойчивого ответа на будущие миграционные чрезвычайные ситуации.

Европейский Союз должен усилить свою роль лидера в управлении временной защитой, способствуя большему уровню солидарности между государствами-членами и реагируя на потребности защиты единым и согласованным образом. Это не только уменьшило бы неравенство между различными режимами защиты, но и способствовало бы более справедливому распределению бенефициаров, облегчая их интеграцию в принимающие общества и способствуя более организованному и устойчивому управлению кризисом.



Украинский кризис продемонстрировал, что временная защита не является лишь чрезвычайной мерой, но может стать отправной точкой для более организованного и инклюзивного управления миграцией в Европе. Европейский Союз имеет возможность использовать этот опыт для создания основ общей системы убежища, которая будет отражать ценности солидарности и уважения к правам человека, на которых он основан (Хартия Европейских прав человека), в частности, в статьях 1 (Достоинство человека), 18 (Право на убежище) и 21 (Неприемлемость дискриминации). Обеспечив справедливое распределение обязанности принимать и защищать тех, кто бежит от конфликтов, преследований и насилия, Европейский Союз может не только укрепить свою внутреннюю сплоченность, но и подтвердить свою роль лидера в защите прав человека на глобальном уровне.

