

ВРЕМЕННАЯ ЗАЩИТА В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Дмитрий Иванов*
Джаваншир Алиев**

DOI 10.24833/2073-8420-2023-3-68-28-37



***Введение.** Временная защита является одной из форм международной защиты, которая призвана предоставить минимальный уровень защиты в ситуациях, связанных с «массовым притоком» вынужденных мигрантов. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. не содержит положений, касающихся ситуаций, связанных с «массовым притоком». В рамках Организации Объединенных Наций (далее – ООН) начиная с 80-х гг. XX в. начали обращать внимание на ситуации, связанные с «массовым притоком» (mass influx) или «массовым исходом» (mass exodus), в частности Исполнительный комитет Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (далее – УВКБ ООН) принял ряд заключений, касающихся данного вопроса. Однако все принятые на универсальном уровне международно-правовые акты носили рекомендательный характер. На региональном европейском уровне в рамках Европейского союза (далее – ЕС) была принята Директива № 2001/55/ЕС о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случаях массового притока перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом и последствиями такого приема 2001 г.¹ В настоящей ста-*

* **Иванов Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России
e-mail: prof.ivanovdv@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-1231-6072

Алиев Джаваншир Мамед оглы, кандидат юридических наук, преподаватель Института евразийского права МГИМО МИД России
e-mail: aliyejjavanshir@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-7582-8318

¹ 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

ть предпринята попытка раскрыть историю развития временной защиты, ее содержание и особенности применения в ЕС. Авторы также затрагивают причины различного применения временной защиты в государствах — членах ЕС.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов: историко-правовой сравнительный метод; метод системно-структурного анализа; формально-логический метод.

Результаты исследования. В результате проведенного анализа авторами установлено, что при предоставлении временной защиты применяется коллективный (групповой) подход рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, а не индивидуальный. Такой подход является промежуточным и не должен исключать возможность впоследствии ходатайствовать о предоставлении статуса беженца. Кроме того, государства — члены ЕС на национальном уровне могут расширить действие Директивы о временной защите 2001 г. по кругу лиц, в пространстве и во времени.

Обсуждение и заключение. Проанализирована история развития временной защиты, ее содержание и особенности применения в ЕС; обосновано, что решение о применении временной защиты является политически мотивированным решением. Сделан вывод, что несмотря на применение временной защиты в связи с событиями, происходящими на Украине, государства — члены ЕС все еще не могут согласовать общие меры с целью применения принципа солидарности и справедливого распределения ответственности, который закреплён в учредительных актах ЕС.

Введение

Временная защита — это одна из форм международной защиты вынужденных мигрантов, которая направлена на регулирование ситуаций, связанных с «массовым притоком» вынужденных мигрантов. Необходимость применения данной формы обусловлена тем, что Конвенция о статусе беженцев 1951 г. не подходит для регулирования ситуаций «массового притока»². На универсальном уровне вопросы правового регулирования ситуаций, связанных с «массовым притоком» вынужденных мигрантов, нашли свое отражение лишь в актах рекомендательного характера в первую очередь

в заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН. Актуальность выбранной темы связана, во-первых, с постоянно увеличивающимся потоком беженцев; во-вторых, с отсутствием в настоящее время исследований, в которых бы комплексно анализировался институт временной защиты.

Исследование

Начиная с 80-х гг. XX в. Исполнительный комитет УВКБ ООН в своих заключениях затрагивал вопросы предоставления международной защиты в ситуациях «массового притока»³. Как отмечают Д.К. Бекашев и Д.В. Иванов, «в связи с постоянно увели-

States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. OJ L 212, 7.8.2001. P. 12–23 // Eur-lex.europa.eu: [сайт]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055> (дата обращения: 27.08.2023).

² Подробнее об этом см.: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx (Geneva 21–24 April 1981). 17 July 1981. EC/SCP/16/Add.1 // Refworld.org: [сайт]. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae68cd04.html> (дата обращения: 16.09.2023).

³ Подробнее об этом см.: Заключение Исполкома УВКБ ООН № 15 (XXX) — 1979 г.: По вопросу о беженцах, не имеющих страны убежища; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 22 (XXXII) — 1981 г.: По вопросу о защите лиц, ищущих убежища, в условиях их массового притока; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 52 (XXXIX) — 1988 г.: По вопросу о международной солидарности и защите беженцев; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 80 (XLVII) — 1996 г.: По вопросу о всеобъемлющем и региональных подходах внутри системы защиты; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 91 (LII) — 2001 г.: Регистрация беженцев и лиц, ищущих убежища; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 94 (LIII) — 2002 г.: По вопросу о гражданском и гуманитарном характере

чивающимся потоком беженцев УВКБ ООН было вынуждено ввести практику группового подхода. В этом случае беженцами признавались не отдельные лица, а целая группа лиц, например, в случае массового притока (mass influx) или массового исхода (mass exodus) беженцев» [1. С. 12]. Данные международно-правовые акты рекомендательного характера содержали в себе следующие общие призывы к государствам, столкнувшимся с «массовым притоком» вынужденных мигрантов:

- 1) обеспечить для вынужденных мигрантов доступ на свою территорию и не рассматривать их в качестве незаконных мигрантов;
- 2) обеспечить соблюдение принципа невысылки;
- 3) обеспечить минимальные стандарты приема для вынужденных мигрантов;
- 4) соблюдать принцип справедливого распределения бремени;
- 5) рассматривать данную форму международной защиты как временную, чтобы в последующем обеспечить долгосрочные решения для вынужденных мигрантов и др.

Генеральная Ассамблея ООН (далее — ГА ООН) в аналогичный период в своих резолюциях стала также затрагивать ситуации, связанные с «массовым притоком»⁴ [3. С. 37]. Таким образом, ГА ООН, УВКБ ООН и другие органы, входящие в систему ООН, в своих актах рекомендательного характера призывали государства в ситуациях «массового притока» обеспечить минимальный уровень защиты для вынужденных мигрантов путем предоставления им так называемого «временного убежища» [18. Р. 178–186]. Дж. Макадам рассматривает практику применения государствами «временного убежища» как отступление от взятых на себя обязательств по Конвенции о статусе беженцев 1951 г. [12. Р. 6–12]. Тем не менее положения вышеуказанных актов рекомендательного характера нашли свое отражение в правовых актах региональных организаций и в национальном

законодательстве государств [9. С. 248–256; 16. С. 432–439].

Право ЕС закрепляет четыре формы международной защиты вынужденных мигрантов:

- 1) предоставление статуса беженца, как это предусмотрено Конвенцией о статусе беженцев 1951 г.;
- 2) предоставление статуса дополнительной (субсидиарной) защиты;
- 3) предоставление временной защиты на основе Директивы № 2001/55/ЕС о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случаях массового притока перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом и последствиями такого приема 2001 г.⁵ (далее — Директива о временной защите 2001 г.).
- 4) предоставление гуманитарной защиты, т.е. предоставление международной защиты из гуманитарных соображений на основе национального законодательства государств — членов ЕС.

Вооруженные конфликты, связанные с распадом Югославии, в частности конфликт в Косове в 1999 г., и их последствия [4. С. 176–177] стали причиной того, что государства — члены ЕС согласовали принятие Директивы о временной защите 2001 г. Таким образом, в рамках ЕС был принят юридически обязательный акт с целью регулирования ситуаций, связанных с «массовым притоком» вынужденных мигрантов [11. Р. 177–178]. Следует отметить, что к этому времени в некоторых государствах — членах ЕС уже была закреплена данная форма международной защиты [14. Р. 176–181; 6. С. 93–94].

Согласно ст. 1 целью Директивы является установление минимальных стандартов для предоставления временной защиты в случаях массового притока лиц из третьих стран, а также реализация мер для обеспечения баланса между усилиями государств — членов ЕС в вопросах приема и несения последствий данного приема.

убежища; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 77 (XLVI) — 1995 г.: Общее заключение по международной защите; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 85 (XLIX) — 1998 г.: Заключение по международной защите; Заключение Исполкома УВКБ ООН № 89 (LI) — 2000 г.: Общее заключение по международной защите.

⁴ Подробнее об этом см.: Резолюция ГА ООН A/RES/35/196. Массовый исход. 1980 г.; Резолюция ГА ООН A/RES/37/186. Права человека и массовый исход 1982 г.; Резолюция ГА ООН A/RES/38/103. Права человека и массовый исход 1983 г. и др.

⁵ 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. OJ L 212, 7.8.2001. P. 12–23.

В Директиве отдельно закрепляется, что временная защита должна включать в себя соблюдение принципа невысылки и не должна ограничивать предоставление статуса беженца. Тем самым еще раз отмечается временный характер указанной формы международной защиты в сравнении с долгосрочными решениями для вынужденных мигрантов [5. С. 16–20; 17. С. 463–465].

Предусмотрен особый порядок применения временной защиты. Согласно ст. 4 Директивы решение о применении временной защиты по каждому конкретному случаю «массового притока» принимается Советом ЕС. Решение Совета ЕС предусматривает предоставление временной защиты конкретной группе лиц на один год на территории всех государств - членов ЕС, но при необходимости данный срок может быть продлен до трех лет.

Директива закрепляет следующие обязательства государств - членов ЕС в отношении лиц, получивших временную защиту:

- выдачу документов, подтверждающих разрешение на проживание;
- создание условий для получения виз, включая транзитные;
- обеспечение информацией о положениях временной защиты на понятном языке;
- выдачу разрешений на трудоустройство;
- обеспечение доступа к подходящему жилью или, при необходимости, обеспечение средствами для аренды жилья;
- обеспечение необходимой помощью в форме социального обеспечения и средств к существованию, а также предоставление медицинского обеспечения при условии недостаточности собственных средств у данных лиц;
- предоставление необходимой медицинской или иной помощи лицам с особыми потребностями (*persons who have special needs*). К данным лицам относятся несовершеннолетние без сопровождения, жертвы пыток, изнасилования или других серьезных форм психического, физического или сексуального насилия;
- обеспечение доступа к системе образования для несовершеннолетних наравне с гражданами государств — членов ЕС;

- установление гарантий согласно принципу воссоединения (единства) семьи, а также принципу обеспечения наилучших интересов ребенка;

- назначение представителей для несовершеннолетних без сопровождения;

- обеспечение возможности подать ходатайство о предоставлении международной защиты, а также предоставление временной защиты как в период рассмотрения ходатайства о предоставлении международной защиты, так и после получения отказа в предоставлении данной защиты.

Согласно ст. 1 Директивы вынужденные мигранты, прибывшие на территорию государств — членов ЕС в результате «массового притока», называются «перемещенными лицами»⁶.

Директива закрепляет необходимость действия государств - членов ЕС в «духе солидарности» в ситуациях «массового притока». Государства - члены ЕС должны предоставлять информацию о возможностях приема, при необходимости увеличивать поддержку в сотрудничестве с Советом ЕС, Комиссией, международными организациями и с другими государствами - членами⁷. Впоследствии данное положение нашло свое отражение в тексте Лиссабонского договора 2007 г., который закрепил его в форме принципа «солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами - членами ЕС, в том числе в финансовом плане» (ст. 80 Договора о функционировании Европейского Союза (далее — ДФЕС)) [10. С. 60]. Следует отметить, что государства — члены ЕС имеют серьезные разногласия в вопросе реализации данного принципа.

Длительное время Совет ЕС не принимал решения о применении Директивы о временной защите 2001 г. Директива также не была изменена в период принятия второго пакета актов ЕС по вопросам убежища в 2010–2013 гг. Это было связано с тем, что государства — члены ЕС не могли согласовать общие меры реагирования на «массовый приток» перемещенных лиц, а также общие меры по соблюдению принципа солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами — членами ЕС, закрепленного в ст. 80 ДФЕС [15. Р. 511–513, 525–526]. Следует отметить, что

⁶ Данный термин в международном праве имеет различные значения. Однако в праве ЕС под «перемещенными лицами» понимаются лица, которым была предоставлена временная защита. Подробнее об этом см. [3. С. 36].

⁷ Ст. 24–26 Директивы о временной защите 2001 г.

государства — члены ЕС не смогли согласовать решение о применении временной защиты ни в период миграционного кризиса 2015–2016 гг., ни во время других кризисов [13. Р. 57–83]. В Новом пакте о миграции и убежище 2020 г.⁸ было заявлено об отмене Директивы о временной защите 2001 г. Согласно пакту вопрос реагирования на «массовый приток» должен был разрабатываться на национальном уровне каждым государством — членом ЕС по отдельности, но соответствовать общим критериям, а принятие решения о наличии «массового притока» предлагалось передать Комиссии от Совета ЕС. Однако 2 марта 2022 г. Комиссия согласно установленной процедуре принятия решения о наличии «массового притока» [7. С. 9–10] предложила Совету ЕС проект Имплементационного решения, устанавливающего наличие массового притока перемещенных лиц с Украины по смыслу ст. 5 Директивы № 2001/55/ЕС Совета ЕС от 20 июля 2001 г. и имеющего следствием введение временной защиты⁹. Спустя два дня, 4 марта 2022 г., этот проект был принят (Имплементационное решение Совета (ЕС) 2022/382)¹⁰. Таким образом, впервые на уровне ЕС было принято решение применить данную форму международной защиты вынужденных мигрантов.

Согласно Имплементационному решению Совета ЕС временная защита распространяется на следующие категории лиц:

- граждане Украины, проживавшие на территории Украины до 24 февраля 2022 г.;
- лица без гражданства и граждане третьих стран, кроме граждан Украины, которые пользовались международной защитой или эквивалентной национальной защитой на территории Украины до 24 февраля 2022 г.;
- члены семей вышеуказанных категорий лиц.

Также на усмотрение государств — членов ЕС остается предоставление другим категориям лиц временной защиты, таким как:

- граждане Украины, покинувшие территорию Украины до 24 февраля 2022 г.;
- лица без гражданства и граждане третьих государств, кроме граждан Украины, проживающие на территории Украины на основании вида на жительство и которые не могут вернуться в безопасные и надежные условия в государстве происхождения;
- лица без гражданства и граждане третьих государств, кроме граждан Украины, которые на законных основаниях проживали на территории Украины и которые не могут вернуться в безопасные и надежные условия в государстве происхождения на основании ст. 7 Директивы о временной защите 2001 г.
- другие лица на основании ст. 7 Директивы о временной защите 2001 г.

Следует отметить, что и ст. 3 Директивы устанавливает, что государства — члены ЕС могут предусмотреть на национальном уровне более благоприятные условия для перемещенных лиц. Директива как акт ЕС в отличие от регламента является инструментом гармонизации, т. е. сближения законодательств государств — членов ЕС, и обычно содержит такого рода формулировки. В связи с этим при предоставлении временной защиты государства — члены ЕС обязаны соблюдать положения Директивы, но они не ограничиваются в праве расширительного толкования данных положений. На практике это приводит к тому, что предоставляемая защита отличается по содержанию в государствах — членах ЕС.

Несмотря на это, согласно позиции Совета ЕС, временная защита является наиболее эффективной формой защиты, которая освободит государства — члены ЕС от излишнего давления на национальные си-

⁸ Подробнее об этом см.: Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum COM/2020/609 final // Eur-lex.europa.eu: [сайт]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> (дата обращения: 06.08.2023).

⁹ Proposal for a Council implementing decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection COM/2022/91 final // Eur-lex.europa.eu: [сайт]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0091&qid=1646384923837> (дата обращения: 06.08.2023).

¹⁰ 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 of introducing temporary protection OJ L 71, 4.3.2022. P. 1–6 // Eur-lex.europa.eu: [сайт]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC (дата обращения: 06.08.2023).

стемы убежища [2. С. 11–13]. Уместно будет отметить, что Совет ЕС является институтом ЕС, который собирается на уровне соответствующих министров и глав ведомств государств — членов, которые представляют интересы своих стран. Решения, принимаемые Советом ЕС, в частности Решение о применении Директивы о временной защите 2001 г., следует отнести к политически мотивированным. Это подтверждается и практикой Суда ЕС, который при рассмотрении объединенных дел «Словакия и Венгрия против Совета ЕС»¹¹ на обращение Словакии о возможности применения Директивы о временной защите 2001 г. со стороны Совета ЕС в период «миграционного кризиса» 2015–2016 гг. ответил, что рассмотрение решения Совета ЕС по данному вопросу находится за рамками юрисдикции Суда ЕС, так как данное решение носит политический характер¹².

Среди отличительных черт перемещенных лиц с Украины можно отметить также то, что на них не распространяется ст. 11 Директивы о временной защите 2001 г., согласно которой государство — член ЕС, предоставившее временную защиту, обязуется принимать обратно перемещенных лиц, пытающихся въехать или прибывающих без соответствующего разрешения на территории других государств — членов. Граждане Украины, которым не требуется получать шенгенскую визу, имеют право на свободное передвижение по территории государств — членов ЕС в течение 90 дней после прибытия, что позволяет им выбирать государство — члена, в котором они хотят получить временную защиту.

В Имплементационном решении Совета ЕС также закреплено, что «Фронтекс», Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAА) и Европол должны оказывать оперативную поддержку государствам — членам ЕС на основании соответствующего запроса [6. С. 90–92, 130–133].

Комиссия в своем Сообщении от 21 марта 2022 г. отметила, что во исполнение положений Имплементационного решения Совета ЕС учреждена «Платформа солидарности» (Solidarity Platform) с целью координации действий государств — членов ЕС [8. С. 52–72].

По данным Евростата на конец мая 2023 г. 4 019 815 лиц получили временную защиту в государствах — членах ЕС¹³. Больше половины из них были приняты в Германии и Польше. По данным ООН на конец июля 2023 г. 6 231 000 лиц с Украины стали внешними вынужденными мигрантами, из которых 1 275 315 лиц приняла Россия. Также с момента начала конфликта 22 285 355 лиц пересекли государственную границу страны, а вернулись 15 730 815 лиц¹⁴. Международная организация по миграции опубликовала доклад о возвратившихся вынужденных мигрантах с Украины, согласно которому 5 562 000 лиц вернулись в места своего постоянного проживания, 20 % из которых возвратились из-за границы¹⁵.

Результаты исследования

1. Временная защита, закрепленная в праве ЕС, как форма международной защиты берет свое начало из заключений Исполнительного комитета УВКБ ООН, кото-

¹¹ Подробнее об этом см.: Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovak Republic and Hungary v. Council of the European Union, 6 September 2017 // Asylumlawdatabase.eu: [сайт]. URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovak-republic-and-hungary-v-council-european-union-6> (дата обращения: 30.11.2022).

¹² Подробнее об этом см.: п. 257 Решения Суда ЕС (Большой палаты) по объединенным делам Словакии и Венгрии против Совета ЕС C-643/15 и C-647/15 от 6 сентября 2017 г. // Eur-lex.europa.eu: [сайт]. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0643> (дата обращения: 30.11.2022).

¹³ Подробнее об этом см.: Официальный сайт Статистической службы ЕС (Евростат) // Ec.europa.eu: [сайт]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/table?lang=en (дата обращения: 06.08.2023). Следует отметить, что к Общей европейской системе убежища ЕС присоединены Исландия, Норвегия, Лихтенштейн и Швейцария. Лица, получившие временную защиты в этих государствах не отражены в данной статистике.

¹⁴ Подробнее об этом см.: Официальный сайт УВКБ ООН // Data.unhcr.org: [сайт]. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения: 09.12.2022).

¹⁵ Ukraine — Returns Report (25 November - 5 December 2022). OIM // Dtm.iom.int: [сайт]. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-returns-report-16-23-january-2023> (дата обращения: 06.08.2023).

рые принимались начиная с 80-х гг. XX в. и касались ситуаций, связанных с «массовым исходом» населения и предоставлением временного убежища.

2. Временная защита, как видно из названия, является временным решением и предусматривает коллективный (групповой) подход при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища. Наличие временной защиты не должно быть препятствием для доступа к долгосрочным решениям проблем вынужденных мигрантов. В частности, это касается получения статуса беженца в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г., которая предполагает значительно больший объем прав, чем объем прав, предусмотренных временной защитой.

3. Директива о временной защите 2001 г. призвана регулировать ситуации, связанные с «массовым притоком» вынужденных мигрантов на территорию государств — членов ЕС.

4. Решение о применении временной защиты является политически мотивированным решением Совета ЕС. Это также подтверждается практикой Суда ЕС.

5. Государства — члены ЕС на национальном уровне могут расширить действия Директивы о временной защите 2001 г. по кругу лиц, в пространстве и во времени. Это закреплено как в самой Директиве о временной защите 2001 г., так и в Решении Совета ЕС от 4 марта 2022 г. Этим обусловлены различия в содержании временной защиты в государствах — членах ЕС.

6. Необходимо отметить, что темпы роста количества вынужденных мигрантов с

Украины замедлились за последние месяцы, а также определенная часть из них возвратилась в места своего постоянного проживания. Это подтверждается статистическими данными УВКБ ООН и Международной организации по миграции. Однако имеется вероятность того, что ситуация может измениться.

7. Несмотря на применение временной защиты в связи с событиями, происходящими на Украине, государства — члены ЕС все еще не могут согласовать общие меры с целью применения принципа солидарности и справедливого распределения ответственности, который закреплен в учредительных актах ЕС.

Заключение

Таким образом, проанализировав историю развития временной защиты, ее содержание и особенности применения в ЕС, авторами обосновано, что она берет свое начало из заключений Исполнительного комитета УВКБ ООН, которые принимались начиная с 80-х гг. XX в., а решение о применении временной защиты государствами — членами ЕС является политически мотивированным решением. Сделан вывод, что несмотря на применение временной защиты в связи с событиями, происходящими на Украине государства — члены ЕС все еще не могут согласовать общие меры с целью применения принципа солидарности и справедливого распределения ответственности, который закреплен в учредительных актах ЕС.

Литература:

1. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М., 2014.
2. Зинченко Н.Н. Временная защита как рациональное и гуманное решение проблемы лиц, ищущих убежище // Миграционное право. 2016. № 1. С. 11–13.
3. Иванов Д.М. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. М., 2010.
4. Каслс С., де Хаас Х., Марк Дж. Век миграции: международное движение населения в современном мире. М., 2022.
5. Киселева Е.В. Временная и дополнительная защита по современному международному праву // Международный правовой курьер. 2017. № 1. С. 16–20.
6. Иванов Д.В., Егорова Е.Н., Алиев Д.М., Левина М.М. Международно-правовая политика Европейского союза в области вынужденной и трудовой миграции / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2022.
7. Потемкина О.Ю. Украинские беженцы в Евросоюзе: новый миграционный кризис? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2022. № 2 (26). С. 7–15.

8. Потемкина О.Ю., Шариков П.А., Кавешников Н.Ю., Бажан А.И., Рогинко С.А. Последствия «украинской европерспективы» для Европейского союза // Аналитические записки Института Европы РАН. Выпуск II. 2022. № 18. (№ 285). С. 52-72.
9. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: монография. М., 2014.
10. Ястребова А.Ю. Отдельные формы региональной международно-правовой регламентации института убежища // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: Реферативный журнал. 2023. № 2. С. 59-71.
11. Albert M. Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx // Refugee Survey Quarterly. 2010. Vol. 29 (1). P. 61–91.
12. Durieux J.-F., McAdam J. Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies // International Journal of Refugee Law. 2004. Vol. 16. Iss. 1. P. 4–24.
13. Gluns D., Wessels J. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current "Refugee Crisis" // Refugee Survey Quarterly. 2017. Vol. 36. Iss. 2. P. 57–83.
14. Koo J. The European Union Temporary Protection Directive: an example of solidarity in law but not in practice. A Review of Temporary Protection in the European Union 1990–2015 // School of Advanced Studies, University of London. Refugee Law Initiative Working Papers Series. 2017. P. 176–205.
15. Linden-Retek P. The Refugees We Are: Solidarity, Asylum, and Critique in the European Constitutional Imagination // German Law Journal. 2021. Vol. 22(4). P. 506–533.
16. Ninette K. International Refugee Protection Challenges and Opportunities // International Journal of Refugee Law. 2007. Vol. 19. Iss. 3. P. 401–439.
17. Thorburn J. Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe // International Journal of Refugee Law. 1995. Vol. 7. Iss. 3. P. 459–480. DOI: 10.1093/ijrl/7.3.459.
18. UNHCR Roundtable on Temporary Protection International Institute of Humanitarian Law // International Journal of Refugee Law. 2013. Vol. 25. Iss. 1. P. 178–186.

TEMPORARY PROTECTION IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION: TRENDS AND PROSPECTS

Introduction. Temporary protection is a form of international protection that is designed to provide a minimum level of protection in situations involving large influxes of forced migrants. The 1951 Refugee Convention does not contain provisions dealing with mass influx situations. Within the framework of the United Nations (hereinafter referred to as the UN) since the 80s. XX century began to pay attention to situations associated with mass influx (mass influx) or mass exodus (mass exodus), in particular, the Executive Committee of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (hereinafter referred to as UNHCR) adopted a number of conclusions regarding this issue. However, all international legal acts adopted at the universal level were of a recommendatory nature. At regional European level, Directive 2001/55/EC was adopted within the European Union (EU) on minimum standards for the provision of temporary protection in cases of mass influxes of displaced persons and on measures to maintain a balance in the efforts of Member States in relation to reception and consequences such a reception in 2001 This article makes an attempt to

reveal the history of the development of temporary protection, its content and features of application in the EU. The authors also touch on the reasons for the different application of temporary protection in EU member states.

Materials and methods. The methodological basis of the study was the following general scientific and special methods of cognition of legal phenomena and processes: historical and legal comparative method; method of system-structural analysis; formal logical method.

Research results. As a result of the analysis, the authors found that when providing temporary protection, a collective (group) approach is used to consider applications for asylum, rather than an individual one. This approach is intermediate and should not exclude the possibility of subsequently applying for refugee status. In addition, EU Member States at national level can extend the application of the Temporary Protection Directive 2001 across persons, space and time.

Discussion and conclusion. The history of the development of temporary protection, its content

and features of application in the EU are analyzed; it is justified that the decision to apply temporary protection is a politically motivated decision. It is concluded that despite the application of temporary protection in connection with events taking place in Ukraine, EU member states are still unable to agree on common measures to apply the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, which is enshrined in the EU's founding instruments.

Dmitry V. Ivanov,
PhD in Law, Associate professor,
International Law Chair, MGIMO University,
Russia

Javanshir M. Aliyev,
PhD in Law, Lecturer, Eurasian Studies
Institute, MGIMO University, Russia

Ключевые слова:

вынужденная миграция, временная защита, массовый приток, беженцы, убежище, Общая европейская система убежища, Директива о временной защите 2001 г.

Keywords:

forced migration, temporary protection, mass influx, refugees, asylum, Common European Asylum System, Temporary Protection Directive 2001

References:

1. Bekjashev D.K., Ivanov D.V., 2014. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie vynuzhdennoj i trudovoj migracii: monografija [International legal regulation of forced and labor migration: monograph]. Moscow.
2. Zinchenko N.N., 2016. Vremennaja zashhita kak racional'noe i gumannoe reshenie problemy lic, ishshih ubezhishhe [Temporary protection as a rational and humane solution to the problem of asylum seekers]. *Migracionnoe pravo [Migration Law]*. № 1. P. 11–13.
3. Ivanov D.M., 2010. Vynuzhdennaja i trudovaja migracija naselenija v mezhdunarodnom i nacional'nom prave [Forced and labor migration of the population in international and national law]. Moscow.
4. Kasls S., de Haas H., Mark Dzh., 2022. Vek migracii: mezhdunarodnoe dvizhenie naselenija v sovremennom mire [The Century of Migration: International Population Movements in the Modern World]. Moscow.
5. Kiseleva E. V., 2017. Vremennaja i dopolnitel'naja zashhita po sovremennomu mezhdunarodnomu pravu [Temporary and additional protection under modern international law]. *Mezhdunarodnyj pravovoj kur'er [International Legal Courier]*. № 1. P. 16–20.
6. Ivanov D.V., Egorova E.N., Aliev D.M., Levina M.M., 2022. Mezhdunarodno-pravovaja politika Evropejskogo sojuza v oblasti vynuzhdennoj i trudovoj migracii: uchebnoe posobie [International legal policy of the European Union in the field of forced and labor migration: textbook]. Ed. by A.N. Vylegzhanin. Moscow.
7. Potemkina O.Ju., 2022. Ukrainskie bezhency v Evrosojuzhe: novyj migracionnyj krizis? [Ukrainian refugees in the European Union: a new migration crisis?]. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN [Scientific and analytical bulletin of the Institute of Europe RAS]*. № 2 (26). P. 7–15.
8. Potemkina O.Ju., Sharikov P.A., Kaveshnikov N.Ju., Bazhan A.I., Roginko S.A., 2022. Posledstvija «ukrainskoj evroperspektivy» dlja Evropejskogo sojuza [Consequences of the "Ukrainian European perspective" for the European Union]. *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN [Analytical notes of the Institute of Europe RAS]*. Issue II. No. 18. (№ 285). P. 52–72.
9. Jastrebova A.Ju., 2014. Mezhdunarodno-pravovye mehanizmy regulirovanija migracii: doktrinal'nye podhody i opyt Rossijskoj Federacii: monografija [International legal mechanisms for regulating migration: doctrinal approaches and experience of the Russian Federation: monograph]. Moscow.
10. Jastrebova A.Ju., 2023. Otdel'nye formy regional'noj mezhdunarodno-pravovoj reglamentacii instituta ubezhishha [Separate forms of regional international legal regulation of the institution of asylum]. *Social'nye i humanitarnye nauki. Otechestvennaja i zarubezhnaja literature. Ser. 4. Gosudarstvo i pravo: Referativnyj zhurnal [Social and humanitarian sciences. Domestic and foreign literature. Ser. 4. State and law: Abstract journal]*. No. 2. P. 59–71.
11. Albert M., 2010. Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx. *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 29 (1). P. 61–91.
12. Durieux J.-F., McAdam J., 2004. Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 16. Iss. 1. P. 4–24.
13. Gluns D., Wessels J., 2017. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current "Refugee Crisis". *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 36. Iss. 2. P. 57–83.
14. Koo J., 2017. The European Union Temporary Protection Directive: an example of solidarity in law but not in practice. A Review of Temporary Protection in the European Union 1990–2015. *School of Advanced Studies, University of London. Refugee Law Initiative Working Papers Series*. P. 176–205.

15. Linden-Retek P., 2021. The Refugees We Are: Solidarity, Asylum, and Critique in the European Constitutional Imagination. *German Law Journal*. Vol. 22 (4). P. 506-533.
16. Ninette K., 2007. International Refugee Protection Challenges and Opportunities. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 19. Iss. 3. P. 401–439.
17. Thorburn J., 1995. Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 7. Iss. 3. P. 459–480. DOI: 10.1093/ijrl/7.3.459.
18. UNHCR Roundtable on Temporary Protection International Institute of Humanitarian Law, 2013. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 25. Iss. 1. P. 178–186.