

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: НОВІ ІНСТРУМЕНТИ І СТИМУЛИ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА ЖИТЕЛІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ



Євроінтеграція України: нові інструменти і стимули для забезпечення прав і можливостей внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України.

Аналітична доповідь. — Ключев О., Депутат Д. — Ред. Свиридова Д., Луньова А. — Центр прав людини ZMINA. — Київ, 2025. — 52 с.

Аналітична доповідь «Євроінтеграція України: нові інструменти і стимули для забезпечення прав і можливостей внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України» висвітлює стан урахування пріоритетів щодо забезпечення у переговорах України з ЄС прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України. Доповідь містить огляд ключових документів і практик ЄС стосовно розширення, які можуть прямо чи опосередковано сприяти подоланню наслідків російської збройної агресії проти України. Автори доповіді аналізують, чи здатна зовнішньополітична стратегія ЄС із питань демократії, спрямована на всіх партнерів Союзу, стати допоміжним інструментом для переговорного процесу України з ЄС та сприяти виконанню відповідних зобов'язань. Ця аналітична доповідь буде корисною для представників Уряду України, інституцій Європейського Союзу, народних депутатів України та експертів організацій громадянського суспільства. Рекомендації, надані в доповіді, можуть стати основою для подальшого інклюзивного діалогу про те, як забезпечити ефективне врахування прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій під час інтеграції України з ЄС.

Автори:

Олександр Ключев, експерт із питань демократичного розвитку, виборчих процесів та євроінтеграційних процесів з багаторічним досвідом роботи в неурядових та міжнародних організаціях

Діана Депутат, правова аналітикиня Центру прав людини ZMINA

Редагування:

Дар'я Свиридова, адвокатка, партнерка АО «AZONES»

Альона Луньова, директорка з адвокації Центру прав людини ZMINA



Центр прав людини ZMINA — українська правозахисна організація, яка працює у сфері захисту свободи слова, протидії дискримінації, попередження катувань і жорстокого поводження, підтримки правозахисників і громадських активістів, а також документування міжнародних злочинів та захисту прав потерпілих внаслідок війни.

Сайт організації: zmina.ua

Supported by:



Implemented by:



Матеріал підготовлений за підтримки проєкту «Сприяння наближенню України до ЄС у сфері верховенства права» (3•E4U), що реалізується за дорученням Федерального міністерства закордонних справ Німеччини компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH в рамках проєкту «Права людини в центрі європейської інтеграції України», який громадська організація Центр прав людини ZMINA реалізує за підтримки GIZ. Думки та погляди, висловлені в публікації, не обов'язково відображають позицію Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Сайт організації GIZ: <https://www.giz.de/en>

ЗМІСТ

Перелік скорочень	4
Вступ	5
Методологія дослідження	7
Резюме	10
Розділ 1. Європейський Союз як рушій демократії, прав людини та перехідного правосуддя: загальні підходи й інструменти, релевантні для подолання наслідків агресії РФ	12
Розділ 2. Євроінтеграційний порядок денний України і тимчасово окуповані території: від прогалин до можливостей	24
Розділ 3. Розширення ЄС і глобальні виклики: як вирішення проблем ВПО та жителів ТОТ в Україні може зміцнити Європу	32
Розділ 4. Євроінтеграція як стимул для подолання наслідків конфліктів і проблем із дотриманням прав людини: практики інших країн-кандидатів	35
Розділ 5. Міграційна політика Європейського Союзу: фокус на першопричинах міграції та його значення для України	41
Висновки	46
Ключові рекомендації	49

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ВПО — внутрішньо переміщені особи

ЄК — Європейська комісія

ЄП — Європейський парламент

ЄС — Європейський Союз

ЄСПЛ — Європейський Суд з прав людини

РФ — Російська Федерація

ТОТ — тимчасово окупована територія

МГП — міжнародне гуманітарне право

МКС — Міжнародний кримінальний суд

ВСТУП

Рішення Європейської Ради у червні 2022 року — надати Україні статус кандидата на членство в Європейському Союзі та у грудні 2023 року відкрити переговори з нею — надали новий імпульс політиці розширення ЄС і створили нові можливості для зміцнення демократії, прав людини, верховенства права та прискорення реформ у країні, що протистоїть повномасштабній агресії Російської Федерації.

Надаючи безпрецедентну допомогу Україні, ЄС фактично взяв на себе провідну роль у стабілізації ситуації на європейському континенті. Ба більше, на рівні офіційних документів членство в ЄС визначається *«геостратегічною інвестицією у сильну, стабільну та об'єднану Європу, засновану на спільних цінностях та цілях»*¹ та розглядається як потужний інструмент, який сприяє трансформації, безпеці, добробуту й стабільності в Європі².

Проте на момент підготовки цієї доповіді відкритим залишається питання, чи зможуть обидві сторони інтеграційного процесу — Україна та ЄС — у середньо- та довгостроковій перспективі ефективно скористатися відкритими можливостями та підтримати взаємну зацікавленість у наповненні інтеграції реальним змістом. Це стосується не лише процесу задоволення формальних критеріїв для набуття членства в ЄС. Насамперед ідеться про використання переговорного процесу для реагування та подолання безпрецедентних викликів, спричинених російською агресією, зокрема, у сфері захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій України. Бачимо, що ця проблематика в процесі євроінтеграції України з'являється епізодично і потребує системнішого відображення.

Попри те, що ЄС ніколи не стикався у межах нинішньої та попередніх хвиль розширення з масштабом проблем, подібним до масштабу тих проблем, які є наслідком війни Росії проти України, що триває, — він має внутрішні цінності і зобов'язання сприяти подоланню наслідків збройної агресії та відновленню справедливості, прав і свобод постраждалих³. Зокрема, в основоположних договорах ЄС наголошено на тому, що Союз ґрунтується на *«цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та прав людини, включно з правами осіб, які належать до національних меншин»*⁴. Застосування такого підходу до євроінтеграційного процесу України сприятиме відновленню справедливості для жертв неспровокованої агресії та підтримуватиме Україну у подоланні наслідків цієї агресії⁵.

1 European Commission, "Communication on EU Enlargement Policy" COM (2023) 690 final, 8 November 2023. URL: <https://surl.li/eqldfo>

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Consolidated Version of the Treaty on European Union (TEU) [2012] OJ C 326/13, art. 2. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_18format=PDF; Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C 326/391. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

5 Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C 326/391. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Зобов'язання України долати наслідки російської агресії на основі цінностей ЄС ґрунтується, зокрема, на Копенгагенських критеріях⁶ та на інших стратегічних документах щодо розширення. Оскільки на основі суспільного консенсусу Україна на рівні Конституції визначила євроінтеграцію як свій стратегічний курс, її основне завдання у цьому процесі — покращення життя всіх суспільних груп, жодна з яких не почувалася б залишеною поза цим процесом.

З огляду на це один із ключових викликів для подальшої інтеграції України та ЄС — забезпечити стійку мотивацію української держави та суспільства до проведення реформ, заснованих на відповідальному врахуванні інтересів всіх суспільних груп, включно з тими, що найбільше постраждали від агресії РФ. Для цього Європейський Союз також повинен позиціонувати Україну як ключовий елемент власної стабільності й безпеки, а також як невід'ємну складову успішної реалізації глобальної стратегії ЄС із просування верховенства права, демократії та захисту прав людини⁷.

Ця доповідь — запрошення для українських та європейських державних і неурядових інституцій до спільної дискусії про те, як забезпечити дієві стимули для реалізації прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій. Оскільки посилення уваги до цих груп відповідає інтересам стабільності, безпеки й розвитку обох сторін переговорів, процес євроінтеграції України повинен гарантувати позитивний вплив на всі ключові групи країн-кандидатів. У доповіді наголошується на тому, що таке завдання має бути досягнутим без створення нових формальних перешкод для просування переговорного процесу України та ЄС.

6 European Union, "Accession criteria (Copenhagen criteria)" (EUR-Lex). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

7 European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 'EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2020–2024)' JOIN(2020) 5 final, 25 March 2020, extended until 2027 by Council Conclusions of 27 May 2024. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Action-Plan-EN_2020-2027.pdf

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У цій аналітичній доповіді експерти Центру прав людини ZMINA аналізують, як проблематика захисту прав і свобод жителів ТОТ України та внутрішньо переміщених осіб відображена у політиці розширення ЄС, в інструментах і стратегічних документах, що існують як складова переговорного процесу між Україною та Європейським Союзом. Також у дослідженні висвітлено, як глобальні інструменти ЄС, що застосовуються до всіх партнерів Союзу, фінансові інструменти, наявні координаційні платформи, інституційні механізми та міграційна політика ЄС посилюють необхідність більшого включення питань захисту прав ВПО та жителів ТОТ України в євроінтеграційний порядок денний.

Мета дослідження — проаналізувати, як процес європейської інтеграції та політика розширення Європейського Союзу можуть сприяти подоланню наслідків російської агресії в Україні в аспекті внутрішнього переміщення, дотримання прав і свобод жителів тимчасово окупованих територій України.

Завдання дослідження:

- визначити теперішній стан урахування проблематики внутрішнього переміщення та тимчасової окупації окремих територій України у межах передвступних переговорів України з ЄС;
- дослідити досвід урахування в політиці ЄС щодо розширення проблематики подолання наслідків збройних конфліктів, а крім того — те, як вона впливала на переговорний процес із країнами — кандидатами на вступ до ЄС (а також потенційними кандидатами на вступ і країнами, які вже доєдналися до ЄС);
- проаналізувати й визначити можливості використання глобальних інструментів ЄС, що застосовуються до всіх його партнерів, фінансових інструментів та інших механізмів для підвищення ефективності процесу подолання наслідків російської агресії в Україні у сфері дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій;
- сформулювати рекомендації щодо належного врахування проблематики внутрішнього переміщення, прав і свобод жителів тимчасово окупованих територій у процесі виконання євроінтеграційних зобов'язань України.

Методологія дослідження включає:

- проведення аналізу первинних джерел, які включали: офіційні документи Європейського Союзу, України, країн — кандидатів на вступ до ЄС, наукові статті та аналітичні матеріали, статистичні матеріали тощо;

- проведення у серпні-жовтні 2025 року глибинних інтерв'ю (in-depth interviews) з напівструктурованим сценарієм з шістьма експертами, які представляли державне управління та/або неурядовий сектор в інших країнах-кандидатах, на рівні європейських інституцій або європейських академічних спільнот. Експерти були відібрані на основі попереднього аналізу їхньої залученості до реалізації політики розширення ЄС, до дослідження особливостей євроінтеграційного процесу у суспільствах з досвідом конфлікту. Результати інтерв'ю були використані в дослідженні в узагальненому неперсоніфікованому вигляді. ZMINA висловлює подяку всім експертам за неоціненний внесок у формування ключових позицій цього звіту та за верифікацію робочих гіпотез дослідження.



У **Розділі 1** «Європейський Союз як рушій демократії, прав людини та перехідного правосуддя: загальні підходи й інструменти, релевантні для подолання наслідків агресії РФ» досліджено кореляцію між роллю ЄС як промоутера захисту прав людини та розгалуженою системою інструментів, що посилюють цю роль, та можливостями покращення рівня захисту прав ВПО та жителів ТОТ України. У ньому проаналізовано, як глобальні інструменти ЄС, що застосовуються до всіх його партнерів, фінансові інструменти, наявні координаційні платформи й інституційні механізми можуть посилити аргументи щодо необхідності більшого включення питань захисту прав ВПО та жителів ТОТ України в євроінтеграційний порядок денний та позитивно вплинути на внутрішню політику України.



У **Розділі 2** «Євроінтеграційний порядок денний України і тимчасово окуповані території: від прогалин до можливостей» висвітлено, якою мірою проблематика внутрішнього переміщення та окупації враховується у ключових інструментах переговорного процесу України з ЄС, серед яких: переговорна рамка, звіти Європейської комісії, що публікуються у межах щорічного Пакету розширення, Ukraine Facility та Дорожня карта з питань верховенства права. Тут також пропонується механізм посилення інтеграції цих питань у євроінтеграційний порядок денний. Також було окреслено ключові проблеми щодо реалізації прав ВПО та жителів ТОТ України, які, на думку авторів доповіді, можуть бути інтегровані в переговорний процес. Окрім цього, розділ містить рекомендацію щодо створення діалогової платформи «EU-UA Правозахист» — постійного й інституційно закріпленого механізму взаємодії між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та провідними національними правозахисними організаціями з інституціями ЄС, які формують політику у сфері прав людини й демократії, що може сприяти підвищенню ефективності відповідної національної політики.



У **Розділі 3** «Розширення ЄС і глобальні виклики: як вирішення проблем ВПО та жителів ТОВ в Україні може зміцнити Європу» розвинені тези Розділу 1, де були виявлені прогалини у політиці розширення ЄС щодо можливості включення питань подолання агресії РФ, і Розділу 2, де акцентовано на масштабі проблем, з якими стикаються жителі ТОВ та ВПО. У Розділі 3 наведено низку аргументів щодо потрібності включення цих проблем у чинну політику розширення ЄС. Серед наведених у Розділі 3 аргументів, зокрема, такий: адресування цих питань у межах переговорного процесу є запорукою довгострокової стабільності в регіоні, воно зараджуватиме зниженню внутрішньої напруги в Україні, дозволить уникнути неконтрольованої зовнішньої міграції, сприятиме економічній стабілізації України тощо.



Розділ 4 «Євроінтеграція як стимул для подолання наслідків конфліктів і проблем із дотриманням прав людини: практики інших країн-кандидатів» присвячений аналізу досвіду ЄС у конфліктному та постконфліктному врегулюванні через застосування політики розширення. У ньому проаналізовано особливості подолання наслідків збройних конфліктів у межах інтеграції Хорватії, а також порушення цього питання в межах євроінтеграційного шляху теперішніх країн — кандидатів на вступ в ЄС та Косово. У розділі наголошується на потребі шукати особливі нові для ЄС механізми включення в євроінтеграційний процес України питань захисту прав внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій. Така логіка побудована на факті безпрецедентності для ЄС масштабів проблем, спричинених агресією РФ в Україні.



Розділ 5 «Міграційна політика Європейського Союзу: фокус на першопричинах міграції та його значення для України» містить аналіз зв'язку реалізації політики ЄС у сфері міграції та притулку із вирішенням проблем внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України. Окрім цього, наголошено на позитивному впливі інтеграції проблематики ТОВ у євроінтеграційний порядок денний, що, зокрема, проявиться у розвитку легальних каналів мобільності, освіти й працевлаштування.

РЕЗЮМЕ

Євроінтеграція України відбувається у надзвичайних умовах повномасштабної агресії Російської Федерації, коли наша країна одночасно бореться за свободу і незалежність та формує власне майбутнє в Європейському Союзі. У цьому контексті вступ до ЄС є не лише технічним процесом наближення українського законодавства до європейських стандартів. Інтеграція з ЄС має розглядатися як важливий механізм і одночасно стимул відновлення справедливості, зміцнення довіри між державою й громадянами, подолання наслідків російської агресії та посилення єдності суспільства. Саме тому важливо, щоб у цьому процесі були належно враховані права та потреби ВПО і жителів ТОТ України, які є важливою частиною українського суспільства. Ці суспільні групи також дають розуміння відповіді на питання, як забезпечити стабільний та інклюзивний процес відбудови країни.

Пріоритети питань внутрішнього переміщення і жителів ТОТ України вже присутні в окремих євроінтеграційних інструментах: у звітах Європейської комісії з розширення, у програмі Ukraine Facility, у Дорожніх картах у сфері верховенства права та з питань функціонування демократичних інституцій. Однак їхнє відображення у стратегічних для офіційного переговорного процесу документах залишається фрагментарним. У дослідженні наголошено на тому, що системне включення прав ВПО і жителів ТОТ України у процес інтеграції України з ЄС критично необхідне. Воно одночасно: має посилити відповідь на гуманітарні виклики; сприятиме реальній інтеграції всього населення в ЄС, а не лише його частини (це дасть змогу всім соціальним групам скористатись позитивними аспектами цього процесу та дозволить відстоювати власні законні інтереси); демонструвати відповідність України Копенгагенським критеріям щодо стабільності демократичних інституцій і поваги до прав людини. Захист тих, хто постраждав від війни, є безпосереднім маркером здатності держави забезпечити верховенство права на всій своїй території.

Для Європейського Союзу ця тематика має важливе подвійне значення. По-перше, вона становить частину гуманітарного лідерства ЄС, який сьогодні взяв на себе роль глобального рушія захисту прав людини і демократії після згортання США своєї провідної ролі. По-друге, вона прямо пов'язана з безпекою самого Союзу: успішна інтеграція і реінтеграція українських громадян зменшує ризики соціальної напруги на території Європи, неконтрольованої міграції та соціально-економічних і демографічних криз, що мають потенціал впливати на стабільність усього європейського простору. Підтримуючи Україну у вирішенні проблем у сфері захисту та забезпечення прав та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій, ЄС інвестує у власну безпеку та стійкість.

Пришвидшення руху різних країн у межах євроінтеграційного процесу після початку повномасштабного вторгнення стало геостратегічною відповіддю ЄС на загрози для європейського миру й демократії. Саме тому забезпечення прав та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих тери-

торій зміцнюватиме спроможність України бути повноправною частиною політичного, економічного та безпекового простору ЄС.

Оновлена міграційна політика Європейського Союзу спрямована на боротьбу з першопричинами вимушеного переміщення, а не лише на реагування на його наслідки. Вона об'єднує питання прав людини, безпеки, сталого розвитку, інтеграції та повернення людей додому. Це повністю відповідає потребам України: доступ до фінансових та інституційних інструментів ЄС може сприяти зміцненню державної політики щодо ВПО й жителів ТОТ України, відновленню громад після деокупації та збереженню людського капіталу всередині країни. Тому Україна має подбати про те, щоби питання прав постраждалих від війни громадян стали наскрізною частиною інтеграційного процесу. Це передбачає використання всіх уже доступних механізмів розширення ЄС у сферах верховенства права, демократії та прав людини.

Надзвичайно важливо використовувати глобальні інструменти ЄС у сфері захисту прав постраждалих від агресії РФ, як-от мандат Спеціального представника ЄС з прав людини. Для посилення дієвості цих інструментів принципово, щоб Україна та ЄС орієнтувалися на кардинально інший підхід щодо взаємодії в межах процесу розширення: країни-кандидати вже нині мають сприйматись як невід'ємна частина діалогу на рівні Союзу і залучатись до ключових дискусій на рівні ЄС, а їхні громадянські суспільства — до процесів формування європейської політики щодо захисту прав людини та забезпечення верховенства права. Перехід до такого підходу дозволить створити нові й посилити вже наявні механізми обміну об'єктивною інформацією з питань прав людини, а також спільно на рівні ЄС та України напрацьовувати рішення щодо посилення стабільності, соціальної єдності та безпеки європейського континенту.

Посилення ролі правозахисних організацій та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо налагодження регулярного обміну інформацією та стратегічного діалогу з ЄС у сфері прав людини має розглядатися як важливий додатковий інструмент підтримки офіційного переговорного процесу. Такий допоміжний механізм повинен допомогти Україні та ЄС як об'єктивно оцінювати загальний стан дотримання прав людини в Україні, так і виступати гарантією того, що проблеми забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України не обмежаться фрагментарними згадками у переговорному процесі. Такий обмін інформацією та прямий діалог забезпечуватимуть завчасне виявлення та вирішення проблем ще до того, як вони могли потенційно стати перешкодою для просування в межах офіційного переговорного процесу України та ЄС. Такий механізм надасть змогу враховувати у процесі євроінтеграції інтереси всіх громадян України, включно з тими, хто найбільше постраждав від агресії РФ, та відповідно позитивно впливатиме на життя всього населення країни.

РОЗДІЛ 1.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ ЯК РУШІЙ ДЕМОКРАТІЇ, ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ: ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ Й ІНСТРУМЕНТИ, РЕЛЕВАНТНІ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ АГРЕСІЇ РФ

В умовах сьогодення Європейський Союз — один із найбільших глобальних гравців, що є послідовними у своїй політиці щодо забезпечення верховенства права, демократії та захисту прав людини. Така послідовність відображена не лише в межах основоположних для функціонування Союзу договорів, а й у межах взаємодії зі всіма його партнерами. Також це простежується в політиці розширення, де питання постконфліктного врегулювання та перехідного правосуддя стали набувати дедалі значнішої ваги.

Щоправда, у межах теперішніх дискусій про приєднання країн-кандидатів до ЄС перед Союзом постає щораз більше викликів, серед яких способи інтеграції країн-кандидатів із війною, що триває, та/або значна частина території яких окупована. З правозахисного погляду ці питання передусім зводяться до захисту прав постраждалих від агресії, зокрема, внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій.

З огляду на відсутність у ЄС попереднього досвіду реагування та вирішення проблем, аналогічних за масштабом до тих, які нині породжує агресія РФ проти України, виникає питання: якою мірою ухвалені ЄС політики, стратегічні документи, керівні принципи, плани дій, фінансові та інші інструменти й механізми враховують особливий український контекст щодо захисту прав людини в умовах масштабного внутрішнього переміщення й тривалої окупації, а також як вони можуть позитивно вплинути на переговорний процес України та ЄС?

У межах передвступних переговорів між Україною та ЄС відсутній окремий напрям, присвячений пріоритетам забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб і жителів ТОТ України. Проте, зважаючи на те, що ЄС позиціонує себе як рушій захисту прав людини, існує система стратегічних документів, координаційних платформ і фінансових інструментів, які прямо чи опосередковано стосуються релевантних для українського контексту тем: вимушеного переміщення, окупації, відповідальності за міжнародні злочини, реінтеграції територій і населення тощо. Для України ці глобальні інструменти мають подвійне значення. По-перше, Україна навряд чи може розраховувати на успішне завершення переговорів, якщо вже тепер не стане прикладом у впровадженні зовнішньополітичної стратегії ЄС у сфері демо-

кратії, верховенства права та прав людини. По-друге, глобальні інструменти ЄС, що поширюються на всіх партнерів Союзу, можуть слугувати ефективним доповненням до переговорного процесу. Адже у тих сферах, де переговорна рамка не охоплює всіх питань або ж її розширення створює ризики необґрунтованого політичного блокування євроінтеграційного процесу України (до яких нині належать питання внутрішнього переміщення та окупації), ці інструменти можуть забезпечити гнучкість і сталість інтеграції.

У цьому розділі буде проаналізовано ключові інструменти та механізми ЄС, релевантні для України в межах подолання наслідків російської агресії, захисту прав ВПО та жителів ТОТ України, а також їхній потенційний вплив на внутрішню політику України.

Європейський Союз спочатку формувався як економічне об'єднання, зосереджене на спільному ринку та зростанні економіки. Права людини тоді не були в центрі уваги, адже головний акцент робили на свободі торгівлі. Згодом стало зрозуміло, що без політичних і правових засад розвиток Союзу неможливий, і саме практика Суду ЄС⁸ у 1960-х роках заклала основу для утвердження демократичних цінностей у праві та політиці ЄС.

Маастрихтський договір 1993 року став важливим етапом у розвитку Європейського Союзу⁹, адже саме тоді демократія, верховенство права та права людини були визначені як ключові напрями його зовнішньої політики. Амстердамський договір 1997 року¹⁰ закріпив ці принципи як основу існування Союзу, а Лісабонський договір 2009 року¹¹ надав Хартії основоположних прав¹² обов'язкової юридичної сили. Зокрема, як визначено у статтях 2 і 21 Лісабонського договору¹³, дії ЄС ґрунтуються на принципах демократії, верховенства права, поваги до людської гідності, рівності та солідарності. Союз прагне поширювати ці цінності всередині та за межами Європи, підтримуючи мир, безпеку й розвиток як основу свого існування та міжнародної діяльності.

Політика розширення продемонструвала потужний вплив ЄС на країни-кандидатів, які під тиском перспективи членства проводили політичні реформи, зміцнювали незалежність судів і розвивали механізми захисту прав людини.

8 Court of Justice of the European Union. Home – Court of Justice of the European Union (CJEU). URL: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/

9 Official Journal of the European Communities, *Treaty on European Union (Maastricht Treaty)*, signed 7 February 1992, entered into force 1 November 1993. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

10 Official Journal of the European Communities, *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, signed 2 October 1997, entered into force 1 May 1999. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

11 Official Journal of the European Union, *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed 13 December 2007, entered into force 1 December 2009. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

12 Official Journal of the European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

13 Official Journal of the European Union, *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed 13 December 2007, entered into force 1 December 2009. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

Для України досвід Європейського Союзу у просуванні демократії та прав людини має особливу вагу: він показує, що ці цінності не є другорядним елементом інтеграції, а становлять основу самого ЄС. У нинішніх умовах війни Україна ризикує з об'єктивних причин зосередитися лише на безпеці, відсунувши демократичні стандарти на другий план. Проте саме євроінтеграція вимагає зберігати баланс: зміцнювати демократичні інституції навіть в умовах війни, забезпечувати верховенство права, боротися з корупцією та гарантувати права громадян. Цей підхід не лише наближає Україну до ЄС, а й робить її демократичну стійкість невід'ємною частиною європейської безпеки.

Стратегія «Спільне бачення, спільна дія: Сильніша Європа» (“Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy”) (2016)¹⁴ визначає бачення ролі ЄС у світі, поєднуючи його інтереси з ключовими цінностями: демократією, правами людини та верховенством права. У документі наголошується на тому, що безпека й стабільність неможливі без поваги до цих цінностей, а їхнє дотримання є основою міжнародної довіри до Союзу¹⁵. ЄС розглядає себе не лише як політичного чи економічного актора, а як глобального партнера у зміцненні правосуддя, інклюзивного врядування та міжнародного права.

Для України цей документ має безпосереднє значення, оскільки у ньому прямо зазначається необхідність зміцнення стійкості східних сусідів Європейського Союзу, а також відстоювання територіальної цілісності та демократичного вибору держав регіону. Підтримка демократії, прав людини та інституційної стійкості визначається ЄС як стратегічна інвестиція у власну безпеку і як ключовий інструмент реагування на виклики, породжені агресією Росії та кризами на південному та східному флангах ЄС¹⁶.

Стратегічний порядок денний на 2024–2029 роки (Strategic Agenda 2024–2029)¹⁷ визначає головні пріоритети ЄС у новому інституційному циклі, зосереджуючись на єдності, стратегічній автономії та здатності реагувати на глобальні виклики. Документ підкреслює, що російська агресія проти України є нападом на демократичну Європу, тому ЄС і далі підтримуватиме Україну у захисті незалежності, відбудові та досягненні справедливого миру¹⁸. Європейський Союз прагне зміцнити свою роль як впливового глобального актора, поєднуючи внутрішню та зовнішню політику навколо спільних цілей безпеки, стабільності, верховенства права і міжнародного співробітництва.

На поточний момент Європейський Союз розробив і впроваджує цілий комплекс інструментів із просування демократичних цінностей і прав людини на глобальній арені.

14 European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (June 2016). URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

15 Ibid., p. 15.

16 Ibid.

17 European Council. *Strategic Agenda 2024–2029*. Brussels, 27 June 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2024/06/27/>

18 Ibid., p. 4.

Стратегічні рамки та план дій ЄС з прав людини та демократії (EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy) (2012)¹⁹ — ключовий документ, що визначив права людини і демократію як основні засади всієї зовнішньої політики Європейського Союзу. Документ ухвалили у відповідь на глобальні виклики та спроби поставити під сумнів універсальність прав людини, закріпивши у ньому політичну волю ЄС підтримувати свободу, демократію та верховенство права. У Стратегії підкреслюється, що мир, розвиток і безпека можливі лише за умови поваги до прав людини²⁰. ЄС зобов'язався просувати громадянські, політичні, соціальні, економічні та культурні права, приділивши особливу увагу свободі слова, віросповідання, боротьбі з дискримінацією, захисту жінок, дітей, меншин і мігрантів, а також підтримці правозахисників і Міжнародного кримінального суду.

План дій, що супроводжував Стратегію, деталізував конкретні механізми: розроблення локальних стратегій з прав людини для третіх країн, використання рекомендацій спостережних місій за виборами, інтеграцію прав людини у політику розвитку, торгівлі та безпеки, а також розроблення підходів до перехідного правосуддя та захисту вразливих груп. У такий спосіб документ започаткував практичний і вимірюваний підхід до просування прав людини, посилив співпрацю з ООН, Радою Європи та ОБСЄ й зробив права людини невід'ємним критерієм у політичному діалозі ЄС з третіми країнами.

План дій ЄС із прав людини та демократії на 2020–2027 роки (EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027)²¹ — ключовий політичний документ, що визначає пріоритети та підходи Європейського Союзу до просування й захисту прав людини і демократії у світі. Спочатку ухвалений на період 2020–2024 років, він був продовжений до 2027 року для узгодження з багаторічною фінансовою рамкою ЄС 2021–2027, що дозволило прямо пов'язати його реалізацію з фінансовими інструментами, зокрема, із Інструментом сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва — Європа у світі (The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument — Global Europe, (NDICI — Global Europe))²². План має на меті зміцнення глобального лідерства ЄС у сфері прав людини і демократії, він став відповіддю на сучасні виклики: зростання авторитаризму, збройних конфліктів, звуження простору для громадянського суспільства, поширення дезінформації, а також ризиків, пов'язаних із новими технологіями та кліматичними змінами.

Документ структурується навколо п'яти стратегічних напрямів: захист і розширення прав та можливостей кожної людини; побудова стійких, інклюзивних і демократичних суспільств; просування глобальної системи захисту прав людини й демократії через багатосторонні та регіональні механізми; забезпечення відповідно-

19 Council of the EU. EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. Decision of the Council of the European Union, Luxembourg, 25 June 2012. – 24 p. – URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/131181.pdf

20 Ibid., p. 1

21 EU. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027 // Joint Communication, JOIN(2020) 5 final. – Brussels, 25 March 2020. – PDF, 34 p. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Action-Plan-EN_2020-2027.pdf

22 Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument “Global Europe”. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0947&qid=1694611521351>

сті розвитку цифрових технологій стандартам прав людини; а також скоординована реалізація зусиль ЄС, держав-членів, інституцій та громадянського суспільства. Особливий акцент зроблено на боротьбі з усіма формами дискримінації, на підтримці правозахисників, на зміцненні верховенства права, незалежних медіа та виборчих процесів, а також на інтеграції гендерної рівності та прав жінок і дівчат як наскрізного пріоритету.

Важливим елементом є щорічний моніторинг — **Звіт ЄС про права людини і демократію у світі**. Зокрема, у Звіті за 2024 рік²³ Європейський Союз наголосив на тому, що лише 29 % населення світу нині живуть у ліберальних демократіях, при цьому поширюються дезінформація, наступ на медіа, правозахисників і гендерну рівність. ЄС підкреслив, що мир можливий лише через справедливість, верховенство права і підзвітність, зокрема, через підтримку Міжнародного кримінального суду та принципів Римського статуту. Особливу увагу звіт приділяє війні Росії проти України, примусовій депортації українських дітей та порушенням прав людини на окупованих територіях України, а також кризам у Гаїті, Судані, Конго, Афганістані, М'янмі та на Близькому Сході. У 2024 році, визначеному як «виборчий рік», ЄС зосередив увагу на спостереженні за виборами, підтримці демократичних інституцій, медіа та правозахисників. Важливим фінансовим інструментом став Інструмент сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва — Європа у світі (NDICI–Global Europe) із бюджетом майже 80 мільярдів євро до 2027 року. Продовжений до 2027 року План дій ЄС з прав людини і демократії підтвердив роль Союзу як провідного глобального захисника прав людини та демократії.

Мандат Спеціального представника ЄС з прав людини, на посаду якого Рада ЄС призначила до 28 лютого 2026 року Кайсу Оллонгрен, визначає ключові завдання у сфері просування та захисту прав людини у світі. Він базується на Договорі про Європейський Союз, на Хартії основоположних прав ЄС, Стратегічних документах ЄС у сфері прав людини і демократії та на Плані дій ЄС з прав людини і демократії²⁴. Основні політичні цілі мандату полягають у посиленні ефективності та видимості ЄС у глобальному захисті прав людини, розвитку позитивного наративу про них, поглибленні співпраці та політичного діалогу з третіми країнами, громадянським суспільством, бізнесом і міжнародними організаціями. Важливе завдання — внесок у зміцнення демократії, верховенства права, належного врядування та поваги до основоположних свобод, а також у забезпечення послідовності дій ЄС у сфері прав людини в усіх напрямках його зовнішньої політики.

Для досягнення цих цілей мандат передбачає практичні завдання: сприяти реалізації стратегічних документів і планів дій ЄС з прав людини, впроваджувати керівні принципи та інструменти у цій сфері; підтримувати позиції ЄС щодо дотримання міжнародного гуманітарного права; сприяти розвитку міжнародної кримінальної юстиції, зокрема, через підтримку Міжнародного кримінального суду; вести діалог із

23 European External Action Service. (2025). Annual Report 2024 on Human Rights and Democracy in the World. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/2024-annual-report-human-rights-and-democracy-world_en

24 European External Action Service. EU Special Representative for Human Rights – mandate, objectives, activities. – Brussels, European External Action Service, [no date]. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-special-representative-human-rights_en#100639

третіми країнами, міжнародними організаціями та громадянським суспільством для формування єдиного сильного європейського голосу; забезпечувати узгодженість політик і дій ЄС у сфері прав людини, а також тісну координацію з державами-членами для зміцнення європейських позицій на глобальному рівні.

Важливою складовою політики ЄС у сфері прав людини стала **серія тематичних керівних принципів**²⁵, ухвалених на міністерському рівні як свідчення політичної відданості Союзу та його держав-членів. Починаючи з перших **Рекомендацій ЄС щодо смертної кари** у 1998 році²⁶ і до оновленого документа про дітей та збройні конфлікти у 2024 році, ЄС послідовно розробляє такі настанови. Вони стають практичним інструментом, що допомагає посадовцям ЄС реагувати на порушення, підтримувати жертв насилля, боротися з безкарністю та щодня просувати права людини у зовнішній політиці. Зокрема, Рада Європейського Союзу ухвалила оновлені **Керівні принципи щодо дітей і збройних конфліктів**²⁷, підтвердивши, що захист і дотримання прав дитини — одне з основних завдань внутрішньої та зовнішньої політики ЄС. Документ узгоджений із резолюціями Ради Безпеки ООН і визначає шість найтяжчих порушень проти дітей у конфліктах, серед яких вбивства, вербування, викрадення, сексуальне насильство, атаки на школи та лікарні, а також блокування гуманітарної допомоги²⁸. ЄС висловив особливу стурбованість воєнними злочинами Росії проти України, зокрема, депортацією українських дітей²⁹. ЄС зобов'язується посилити співпрацю з ООН, підтримувати захист, освіту і реінтеграцію дітей, виконувати Конвенцію ООН про права дитини та підтримувати ініціативи, як-от Паризькі принципи й Декларацію безпечних шкіл³⁰. Керівні принципи ЄС щодо дітей і збройних конфліктів мають особливе значення для України, адже прямо стосуються злочинів Росії, зокрема, незаконних депортацій, насильницького переміщення, атак на школи та лікарні. Їхнє включення у стратегії ЄС посилює міжнародну правову позицію України та підтримує зусилля зі справедливості й реінтеграції.

У своїх стратегічних документах ЄС підкреслює цілісний підхід «гуманітарна допомога, розвиток і мир», який поєднує реагування на невідкладні потреби з побудовою стійких систем підтримки. Він охоплює інвестиції у соціальний захист, освіту в кризових умовах, житло, медичну допомогу та правосуддя, орієнтоване на дитину.

Для України ці підходи особливо важливі, адже вони відповідають потребам дітей з окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб у сферах житла,

25 EU Human Rights Guidelines. – Available on the website of the European External Action Service (EEAS). URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines_en

26 Council of the European Union. (1998). *EU Guidelines on the Death Penalty*. EEAS. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/08_hr_guidelines_death_penalty_en.pdf

27 EU. Guidelines on Children and Armed Conflict (updated 2024). URL: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EEAS-EU-Guidelines-CAAC v5.pdf>

28 Ibid., параграф 3.

29 European Parliament (2025, May 8). *Return of Ukrainian children forcibly transferred and deported by Russia*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/return-of-ukrainian-children-forcibly-tr/product-details/20250508DPJ40021>

30 Declaration on Safe Schools. An intergovernmental political commitment to protect students, teachers, schools and higher education institutions from the worst effects of armed conflict. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/safe_schools_declaration.pdf

освіти, охорони здоров'я, психосоціальної підтримки та доступу до правосуддя. ЄС наголошує на невідкладному доступі до базових послуг і стійкому фінансуванні соціального захисту, на відбудові шкіл та реінтеграції дітей, повернутих з депортації. Це не лише європейський стандарт, а й практичний орієнтир для України у створенні системи захисту дітей, які постраждали від війни.

Керівні принципи ЄС щодо дотримання міжнародного гуманітарного права³¹ визначають інструменти для просування поваги до норм права війни і захисту цивільних осіб. Вони спираються на Гаазькі правила 1907 року³², Женевські конвенції 1949 року³³ та Додаткові протоколи 1977 року³⁴, що захищають поранених, хворих, військовополонених та цивільних і обмежують методи та засоби ведення війни. Недотримання цих принципів поглиблює гуманітарні кризи та ускладнює врегулювання конфліктів.

ЄС застосовує широкий спектр інструментів: моніторинг і оцінювання ситуацій, політичний діалог із третіми державами, публічні заяви й демарші, санкції проти порушників, співпрацю з ООН і Міжнародним Комітетом Червоного Хреста, інтеграцію норм міжнародного гуманітарного права у мандати кризових місій. Окремо підтримується Міжнародний кримінальний суд і вимога національного переслідування за вчинення воєнних злочинів. Велике значення має навчання щодо норм МГП для військових і правоохоронців, а також їх врахування й дотримання у процедурах експортного контролю на озброєння.

Для України ці принципи особливо важливі. Керівні принципи ЄС щодо дотримання міжнародного гуманітарного права — важливий орієнтир для внутрішньої політики України: імплементація конвенцій у національне законодавство, системне навчання військових, розслідування злочинів та гарантія індивідуальної відповідальності демонструють відповідність України стандартам ЄС.

Тож ці принципи є для України подвійним інструментом — зовнішнього тиску на державу-агресора і внутрішнього підтвердження євроінтеграційного курсу. Вони підсилюють захист громадян, легітимізують питання ТОТ і створюють додаткові аргументи у євроінтеграційному процесі.

Європейський Союз розробив і стратегічну рамку з питань вимушеного переміщення, що підтверджує пов'язаність успіху України щодо подолання наслідків російської агресії та глобальної стратегії ЄС. Рада ЄС у своїх **Висновках щодо вимушено-**

31 EU. Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law (IHL). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-guidelines-on-the-promotion-of-compliance-with-international-humanitarian-law.html>

32 IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. Доступно за посиланням: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text

33 Конвенція про захист цивільного населення під час війни. Доступно за посиланням: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text

34 Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. Доступно за посиланням: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text; Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 року. Доступно за посиланням: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200

го переміщення та розвитку³⁵ зазначає, що цю проблему слід вирішувати комплексно, з урахуванням потреб людей і на основі прав людини. Гуманітарна допомога має поєднуватися з довгостроковою підтримкою розвитку та політичним діалогом³⁶. ЄС наголошує на тому, що біженці та внутрішньо переміщені особи повинні мати доступ до роботи, освіти та базових послуг, а правові системи мають сприяти їхньому самозабезпеченню³⁷. Особливу увагу приділено захисту жінок, дітей, молоді та людей з інвалідністю, а освіта розглядається як ключ до довгострокової інтеграції³⁸. Підхід ЄС поєднує гуманітарні, політичні та розвиткові заходи, базуючись на принципі «не залишати нікого осторонь»³⁹. Для України він створює основу для поєднання екстреної допомоги з відновленням і сталим розвитком громад, що приймають переселенців.

Оновлені **Керівні принципи ЄС щодо діалогів з прав людини** із партнерами підтверджують⁴⁰, що права людини залишаються фундаментальною цінністю та ключовою метою зовнішньої політики ЄС. Діалоги — один із головних інструментів реалізації Плану дій ЄС з прав людини і демократії (2020–2027), спрямований на посилення політичної ваги і практичної ефективності зовнішніх дій Союзу.

ЄС станом на 2021 рік, як зазначається у документі, проводив близько 60 діалогів та консультацій, різних за форматом: від підкомітетів у рамках угод про асоціацію до політичних діалогів із ключовими партнерами (США, Канада, Японія, країни-кандидати). Незалежно від моделі, їхня спільна мета — закріплювати права людини в двосторонніх і багатосторонніх відносинах, координувати дії з ООН та іншими міжнародними організаціями.

Керівні принципи визначають, що діалоги мають бути не формальністю, а дієвим інструментом співпраці, який доповнює політичні ініціативи, програми допомоги та моніторинг виборів. Їхня мета полягає у посиленні верховенства права, захисті вразливих груп і попередженні конфліктів. Їх слід проводити системно із залученням громадянського суспільства та прозорим висвітленням результатів. Такі діалоги створюють простір для виявлення кризових ризиків і координації реформ.

ЄС визначив боротьбу з дискримінацією одним зі стратегічних пріоритетів і ухвалив **Керівні принципи з недискримінації в зовнішній діяльності ЄС**⁴¹.

Документ визначає дискримінацію як будь-яку необґрунтовану відмінність у ставленні до людини чи групи, охоплюючи широкий перелік ознак від раси і статі до соціального статусу чи політичних поглядів⁴². ЄС просуває принцип недискримінації

35 Рада ЄС. Висновки Ради щодо підходу Євросоюзу до питань вимушеного переміщення та сталого розвитку. Доступно за посиланням: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/pdf/>

36 Ibid., параграф 4.

37 Ibid.

38 Ibid.

39 Ibid., параграф 6.

40 EU. EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Third Countries. – URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/human_rights_dialogue_guidelines.pdf

41 Керівні принципи ЄС щодо недискримінації в зовнішній діяльності (EU Guidelines on Non-Discrimination in External Action) // Європейська служба зовнішніх дій. — Брюссель, 2019. — <https://www.consilium.europa.eu/media/hlvyfgsa/eu-guidelines-human-rights-non-discrimination.pdf>

42 Ibid., с. 4.

у зовнішній політиці, інтегруючи його в діалоги, угоди та програми допомоги, а також реагує на серйозні порушення через заяви, демарші та моніторинг судів. Особливу увагу у документі приділено збору даних і підтримці громадянського суспільства, яке представляє вразливі групи. Для України цей документ є важливим орієнтиром у формуванні політики реінтеграції та у відновленні прав громадян з окупованих територій на засадах рівності та недискримінації.

Керівні принципи ЄС щодо боротьби з насильством проти жінок і дівчат — важливий інструмент для захисту прав людини та утвердження демократії на глобальній арені⁴³. Документ засвідчує політичну волю ЄС зробити права жінок пріоритетом зовнішньої політики, зосереджуючись на запобіганні насильству, на захисті жертв і притягненні винних до відповідальності⁴⁴. Насильство проти жінок розглядається як глобальне порушення прав людини, що підриває демократію та розвиток, а його подолання пов'язується з виконанням міжнародних зобов'язань, включно з Конвенцією ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та Римським статутом.

Інструмент сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва — Європа у світі (NDICI Global Europe (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument))⁴⁵ є головним фінансовим інструментом зовнішньої діяльності Європейського Союзу на 2021–2027 роки з бюджетом понад 79 млрд євро⁴⁶. Документ визначає три основні напрями: географічний (близько 60 млрд євро на країни Східного та Південного сусідства, Африку, Азію, Латинську Америку), тематичний (6,36 млрд євро на підтримку демократії, прав людини, громадянського суспільства, на боротьбу з конфліктами та глобальні виклики, такі як міграція, освіта, гендерна рівність) та швидкого реагування (3,18 млрд євро для запобігання кризам, підтримки стабільності та підвищення стійкості партнерів)⁴⁷. Для України цей інструмент може бути стратегічним джерелом підтримки реформ, відбудови, захисту прав людини та інтеграції деокупованих територій.

Європейський Союз, декларуючи у своїх установчих документах мету зміцнення миру, цінностей та добробуту громадян, поступово закріплює власний підхід до перехідного правосуддя. Основні напрями включають співпрацю з Міжнародним кримінальним судом і трибуналами, обмін практиками переслідування найтяжчих злочинів, допомогу державам у подоланні наслідків тоталітарного минулого, а також фінансову підтримку механізмів правди, репарацій і залучення громадянського

43 EU. EU Guidelines on Violence against Women and Girls and Combating All Forms of Discrimination against Them. – European External Action Service (EEAS). – Brussels, 2018. – PDF, 14 p. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/03_hr_guidelines_discrimination_en_0.pdf

44 Ibid., c. 3.

45 Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, amending and repealing Decision No 466/2014/EU of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EU) 2017/1601 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EC, Euratom) № 480/2009 (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0947&qid=1694611521351>

46 EU. Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI – Global Europe): Factsheet, June 2021. – European Commission, Directorate-General for International Partnerships (DG INTPA). – Brussels, 9 June 2021. – PDF, 4 p. URL: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/0996d6c5-01b6-4fc4-a237-84f2d9fb9fb1_en

47 Ibid., c. 2.

суспільства. ЄС та держави-члени залишаються ключовими політичними і фінансовими прихильниками МКС та спеціальних трибуналів, наголошуючи при цьому на провідній ролі національних судів у переслідуванні злочинців.

Значний внесок зробили й далі вносять місії Спільної політики безпеки та оборони й спеціальні представники ЄС, а також інструменти фінансової підтримки, які забезпечують проекти у постконфліктних країнах від Балкан до Африки та Латинської Америки⁴⁸.

Стратегічна рамка ЄС щодо перехідного правосуддя була ухвалена Радою Європейського Союзу 16 листопада 2015 року у формі Висновків Ради про підтримку перехідного правосуддя разом із спеціальною Політичною рамкою ЄС з підтримки перехідного правосуддя⁴⁹. Ухвалення Стратегічної рамки з перехідного правосуддя стало частиною реалізації Плану дій ЄС з прав людини і демократії на 2015–2019 роки⁵⁰ та закріпило підхід ООН, що поєднує кримінальне правосуддя, правду, репарації та інституційні реформи. ЄС визначає цей напрям як пріоритетний для країн-кандидатів, зокрема, у сфері захисту жертв конфліктів, біженців і внутрішньо переміщених осіб, вимагаючи гарантій неповторення злочинів. Моніторинг виконання проводять Європейська служба зовнішніх дій і Європейська комісія, зосереджуючи увагу на боротьбі з безкарністю за міжнародні злочини. У Стратегічній рамці ЄС щодо перехідного правосуддя закріплено, що цей напрям є пріоритетним для країн-кандидатів на вступ⁵¹. Розділ V документа визначає заходи з її впровадження, серед яких особливе місце відведено політиці розширення. У пункті 7 наголошується на тому, що всі кандидати повинні продемонструвати реальну відданість принципам перехідного правосуддя через подолання перешкод для досягнення справедливості, зокрема, через гарантії дотримання прав жертв, біженців та внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення того, щоб конфлікти минулого не повторилися⁵². Тож питання соціально-економічного захисту ВПО та жителів ТОТ України і дотримання їхніх основних прав розглядаються не як додаткові, а фактично як обов'язкові умови для набуття членства в ЄС.

Впровадження рамки передбачає, що Європейська служба зовнішніх дій та Європейська комісія у співпраці з державами-членами ведуть моніторинг і надають рекомендації через політичний діалог до вступу та щорічні звіти про наявний прогрес. Проблематика перехідного правосуддя має виноситися на розгляд на ранніх етапах переговорів у межах Розділу 23, з фокусом на боротьбі з безкарністю за воєнні злочини, за злочини проти людяності й геноцид, а також на гарантіях поваги до прав жертв і переміщених осіб. Ці вимоги застосовувалися вже у випадках Сербії та Чорногорії навіть за відсутності активного збройного конфлікту. Для України, яка веде

48 Istrefi, R. (2017). European Union support and transitional justice processes in Kosovo. Continuity and Change in European Governance, EUROPOLITY, Vol. 11, No. 2, pp. 137–146. URL: https://europolity.eu/wp-content/uploads/2017/12/Istrefi_11_2_2017.pdf

49 Council of the European Union. Council conclusions on EU support for transitional justice, 16 November 2015. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13576-2015-INIT/en/pdf>

50 EU Action Plan on Human Rights and Democracy. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf

51 Ibid., c. 42.

52 Ibid., c. 4.

переговори про вступ в умовах агресії, що триває, ці питання набувають ще більшої ваги. Їх відкладення може суттєво загальмувати темпи євроінтеграції, а рання інтеграція перехідного правосуддя у переговорний процес дозволить уникнути затримок і зміцнити перспективи членства.

Досвід ЄС у сфері перехідного правосуддя на прикладі країн колишньої Югославії показав, що європейська інтеграція може стати потужним стимулом для виконання міжнародних зобов'язань. Найвиразнішим прикладом стала Хорватія, яка відновила переговори про вступ після доведення повної співпраці з Міжнародним кримінальним трибуналом щодо колишньої Югославії, що підтвердило ефективність умовності ЄС. Проте зосередження лише на співпраці з трибуналом без розвитку національних механізмів правди, репарацій і діалогу залишило глибокі суспільні розколи та недовіру до правосуддя.

25 жовтня 2023 року Африканський Союз та Європейський Союз офіційно запустили трирічну програму **«Ініціатива з перехідного правосуддя в Африці»** (Initiative for Transitional Justice in Africa (ITJA))⁵³, спрямовану на підтримку держав-членів Африканського Союзу у впровадженні Політики перехідного правосуддя Африканського Союзу (African Union Transitional Justice Policy (AUTJP)) на національному рівні. Проект реалізує консорціум під проводом Міжнародного центру з питань перехідного правосуддя (International Center for Transitional Justice (ICTJ)) у партнерстві з Африканським фондом спадщини перехідного правосуддя (African Transitional Justice Legacy Fund (ATJLF)) та Центром вивчення насильства і примирення (Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR)), а його фінансування у розмірі 5 млн євро забезпечує ЄС⁵⁴.

Політика перехідного правосуддя Африканського Союзу, ухвалена у 2019 році, стала континентальною рамкою для створення справедливих і всеосяжних механізмів перехідного правосуддя, спрямованих на відновлення гідності жертв, гарантування їхніх прав і зміцнення миру та примирення. Фінансуючи цю ініціативу, ЄС інтегрує перехідне правосуддя у власну політику підтримки демократії та безпеки. Участь Союзу забезпечує технічну й фінансову допомогу, розвиває потенціал національних інституцій і залучає громадянське суспільство до процесів відновлення справедливості.

Європейський Союз створив широкий набір стратегічних, фінансових і координаційних інструментів, які зміцнюють його роль як глобального рушія верховенства права, демократії та прав людини.

Для України важливо визначити, як ці механізми можуть бути використані для належного врахування у переговорному процесі питань, що стосуються внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій. Попри наявність в

⁵³ African Foreign Policy Service. (2023, 25 October). *African Union–European Union Initiative for Transitional Justice in Africa launched* [Press release]. URL: <https://aupaps.org/uploads/press-release-au-eu-tj-initiative-final-oct.25.10.2023-clean-copy-1-.pdf>

⁵⁴ Joint press release. The African Union and the European Union are launching a joint initiative to promote the implementation of Africa's Continental Transitional Justice Policy through a consortium led by the ICTJ. - URL: <https://www.ictj.org/initiative-for-transitional-justice-in-africa>

Україні відповідних напрацювань, держава ще недостатньо інтегрує їх у євроінтеграційний трек. Наприклад, Міжвідомча комісія з питань застосування міжнародного гуманітарного права⁵⁵ могла б стати важливим інструментом інтеграції України до глобальної стратегії ЄС і так посилити її позиції на переговорах з ЄС, але її потенціал повноцінно не використовується для допомоги у формуванні політики щодо постраждалих, серед яких ВПО та жителі ТОТ. Аналогічно, напрацьовані концептуальні документи з перехідного правосуддя в рамках урядових робочих груп та експертних форматів на рівні Постійного Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим залишаються неухваленими, і це не дозволяє Україні продемонструвати Європейському Союзу власне бачення системного захисту прав людей, які постраждали від війни, та відповідність стратегічним рамкам ЄС у сфері верховенства права і прав людини. Не менш важливо на прикладі чинних механізмів Європейського Союзу для інших регіонів визначити, чи є можливим і доцільним запровадити їх за аналогією в Україні.

55 Кабінет Міністрів України. (2017, 26 квітня). Постанова № 329 «Про міжвідомчу комісію з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні». Доступно за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2017-%D0%BF#Text>

РОЗДІЛ 2.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ УКРАЇНИ І ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІ ТЕРИТОРІЇ: ВІД ПРОГАЛИН ДО МОЖЛИВОСТЕЙ

Шлях України до Європейського Союзу розгортається за безпрецедентних умов: країна-кандидат веде переговорний процес про вступ в умовах повномасштабної російської агресії, що триває. Євроінтеграція у межах цього курсу позиціонується не лише як процес технічного приведення національного законодавства у відповідність *EU acquis* та інституційної розбудови, а й як шлях до покращення життя всього суспільства країни-кандидата. Саме тому постають питання щодо врахування у ньому інтересів одних з найбільш незахищених в Україні груп населення, до яких, зокрема, належать внутрішньо переміщені особи та жителі окупованих територій України. Ідеться про потенційні межі включення в євроінтеграційні пріоритети питань захисту основоположних прав та свобод таких людей, протидії дискримінації за територіальним походженням, доступу до соціальних гарантій, освіти, медичної допомоги тощо — на підконтрольній Уряду України території.

У цьому розділі аналізується стан включення проблематики внутрішнього переміщення та окупації в межах передвступного переговорного процесу України та ЄС, а також пропонується механізм посилення інтеграції цих питань в євроінтеграційний порядок денний та описується функціонування рекомендованої авторами доповіді діалогової платформи «EU-UA Правозахист».

Хоча наразі жоден документ, що покладає зобов'язання на Україну в межах переговорного процесу з ЄС, не передбачає конкретного переліку вимог щодо дотримання прав ВПО та жителів ТОТ України, потреба забезпечення їх інклюзивності впливає як із позиції міжнародних інституцій, що формують відповідні стандарти у сфері захисту прав людини, так і з загальних вимог щодо захисту прав людини, передбачених переговорними Розділами 23 «Судова влада та основоположні права» і 24 «Юстиція, свобода, безпека»⁵⁶.

Комісар Ради Європи з прав людини Майкл О'Флаєрти у **Меморандумі про елементи прав людини для миру в Україні** (Memorandum on human rights elements for peace in Ukraine) зазначив, що «будь-яка мирна угода має бути сумісною із зобов'язаннями України щодо прав людини в процесі її вступу до ЄС»⁵⁷. Комісар наголошує на

56 Кабінет Міністрів України. (2024). Дорожня карта з питань верховенства права. Доступно за посиланням: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

57 Council of Europe, Memorandum on Human Rights Elements for Peace in Ukraine by Michael O'Flaherty, Commissioner for Human Rights (Strasbourg: Council of Europe, 2024), para. 63. URL: <https://rm.coe.int/memorandum-on-human-rights-elements-for-peace-in-ukraine-by-michael-o-/1680b678ec>

тому, що «мирні переговори мають створити основу для постконфліктної відбудови, що підтримуватиме довгострокові цілі України щодо захисту прав людини та інтеграції в ЄС»⁵⁸. Із цього випливає висновок: на думку Майкла О'Флаєрти, євроінтеграційний процес України *де-факто* включає питання захисту прав жителів ТОТ України, оскільки саме територія, на якій проживає українське населення, є невід'ємним аспектом мирних переговорів.

Переходячи до аналізу основного документа, що регулює переговорний процес України з ЄС — **переговорної рамки**⁵⁹ — бачимо, що жоден переговорний розділ прямо не передбачає вимоги щодо забезпечення прав жителів ТОТ України. Проте, у переговорній рамці зазначено, що «процес розширення — це геостратегічна інвестиція у мир, безпеку, стабільність та процвітання»⁶⁰. Відповідно, для належної реалізації цієї «інвестиції» великі міграційні рухи та значні соціальні проблеми мають бути вирішені до закінчення переговорів, що непрямо вказує на потребу в негайному адресуванні пріоритетів, пов'язаних із захистом прав ВПО та жителів ТОТ України.

До того ж, переговорна рамка передбачає важливу роль кластеру «Основи», який включає Розділи 23 та 24, адже цей кластер відкривається першим та закривається останнім, а також визначає загальний темп і прогрес у переговорному процесі. Станом на 1 листопада 2025 року жоден із кластерів України не було відкрито, тож неможливо проаналізувати включення проблематики, пов'язаної із захистом прав осіб, що мешкають на окупованих Росією територіях.

А втім, відсутність формально відкритих кластерів не означає, що проблематика ТОТ України і ВПО випадає з євроінтеграційного треку. Найактуальнішим нині джерелом для аналізу врахування ЄС ситуації з ВПО та жителями ТОТ України є **щорічні звіти Європейської комісії**, що їх публікують у межах щорічного **Пакету розширення**. Саме цей інструмент висвітлює, наскільки розв'язання проблем із захистом прав згаданих категорій населення впливає на виконання Україною зобов'язань у межах євроінтеграції. У звіті щодо України за 2023 рік ЄК частково окреслила проблематику стосовно захисту прав людини на окупованих територіях. Було наголошено на таких проблемах: неможливість забезпечити охорону судів, доступ до правосуддя в зонах активних бойових дій і на ТОТ України⁶¹; примусове переміщення й депортація щонайменше 19 000 українських дітей⁶²; русифікація дітей у таборах і спрощене надання громадянства РФ для незаконного усиновлення українських дітей⁶³; системне нищення української ідентичності через інтеграцію окупованих територій у російську освітню систему⁶⁴. Щоправда, тоді жодних кон-

58 Ibid.

59 Council of the European Union, *General EU Position: Opening Statement for the Intergovernmental Conference on the Accession of the Republic of Moldova to the EU* (Luxembourg, 25 June 2024). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/451qaa/ad00011en24.pdf>

60 Ibid., параграф 6.

61 European Commission, *Ukraine 2023 Report (Staff Working Document accompanying the Communication on EU Enlargement Policy)*, SWD (2023) 699 final (Brussels: European Commission, 8 November 2023), 29. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en

62 Ibid., с. 50.

63 Ibid.

64 Ibid., с. 54.

кретних вимог до України щодо забезпечення прав ВПО чи жителів тимчасово окупованих територій звіт не містив.

Європейський парламент ухвалив низку резолюцій, у яких одночасно підкреслюється масштаб гуманітарних наслідків російської агресії⁶⁵ та роль політики розширення ЄС у зміцненні миру та безпеки в Європі. У своїх документах ЄП прямо зазначає, що «з огляду на війну Росії проти України та зростання російської загрози миру і стабільності в Європі, посилена політика розширення залишається важливим політичним інструментом ЄС для захисту і просування миру, безпеки, стабільності, співпраці та демократичних цінностей на європейському континенті»⁶⁶.

Масштабні негативні наслідки російської агресії підтвердженні й у низці рішень **Європейського Суду з прав людини**, в яких розглядалися порушення прав громадян України на тимчасово окупованих територіях. Доведений на рівні ЄСПЛ⁶⁷ масштаб порушень прав і свобод українських громадян створює імпульс для інтеграції питань забезпечення прав жителів ТОТ України у ширші рамки реформ верховенства права, прав людини та демократичного управління.

У **звіті щодо України за 2024 рік** ЄК наголосила на недостатності бюджетного фінансування соціальних послуг для ВПО, на проблемах із повторною реєстрацією для отримання допомоги, на зобов'язаннях щодо забезпечення житлом⁶⁸. Єдині ґрунтовні вимоги, поставлені ЄК у цьому звіті, що стосуються питань ВПО та жителів ТОТ України, стосувалися необхідності оновити Національну стратегію у сфері прав людини, завершити розроблення та впровадження державної політики щодо відновлення влади та реінтеграції населення окупованих територій: слід «забезпечити, щоб під час реінтеграції територій, що наразі перебувають поза контролем уряду, приділялася пильна увага захисту основоположних прав»⁶⁹.

У **звіті щодо України за 2025 рік** ЄК наголосила на тому, що для України «захист громадян з окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб має залишатися пріоритетом»⁷⁰. У цьому контексті, зокрема, Україні потрібно завершити та впровадити стратегію відновлення влади й реінтеграції населення на ТОТ України для подальшої реінтеграції районів, які нині перебувають поза контролем уряду⁷¹.

65 European Parliament. (2025, 9 July). Resolution of 9 July 2025 on the human cost of Russia's war against Ukraine and the urgent need to end Russian aggression: the situation of illegally detained civilians and prisoners of war, and the continued bombing of civilians (P10_TA(2025)0160). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0160_EN.html

66 European Parliament. (2023, December 13). Resolution of 13 December 2023 on 30 years of Copenhagen criteria – giving further impetus to EU Enlargement Policy (P9_TA(2023)0471). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0471_EN.html

67 CASE OF UKRAINE v. RUSSIA (RE CRIMEA), 25.06.2024. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-235139>
CASE OF UKRAINE AND THE NETHERLANDS v. RUSSIA, 09.07.2025. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-244292>

68 European Commission, Ukraine 2024 Report (Staff Working Document accompanying the Communication on EU Enlargement Policy), SWD (2024) 699 final (Brussels: European Commission, 30 October 2024), 37. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

69 Ibid., c. 43.

70 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2025 Communication on EU Enlargement Policy). URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf

71 Ibid., c. 41.

При цьому ЄК зауважила: необхідні зусилля у сприянні соціальній згуртованості та дотриманні прав громадян України, які проживали під російською окупацією.

Також у звіті щодо України за 2025 рік було зазначено: зважаючи на зміни законодавства про громадянство, Україні потрібно приділити більше уваги правам громадян на окупованих територіях, яких змусили прийняти російське громадянство (особливо дітям, народженим під час окупації)⁷². ЄК зауважила, що забезпечення якісної освіти для всіх дітей, особливо поблизу лінії фронту та на тимчасово окупованих територіях, залишається складним завданням⁷³.

Важливим фінансовим інструментом підтримки України є **Ukraine Facility**⁷⁴ — програма на період 2024–2027 років, що передбачає виділення Україні фінансування у розмірі до 50 мільярдів євро від ЄС на допомогу державному бюджету, стимулюванню інвестицій, проведення реформ у трьох різних блоках: базові реформи, економічні реформи, а також ключові сектори⁷⁵. Щоправда, цей інструмент лише частково враховує питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. У частині 1 статті 3 Регулювання про створення Ukraine Facility серед цілей передбачено «*подолання соціальних, економічних та екологічних наслідків російської агресії... зокрема через створення соціальних та економічних умов для повернення внутрішньо переміщених осіб та осіб, які перебувають під тимчасовим захистом*»⁷⁶. У частині другій цієї статті серед конкретних цілей передбачено «*удосконалення та зміцнення систем соціального забезпечення та їх доступності, зокрема для певних груп, таких як... внутрішньо переміщені особи... представники меншин, молодь та люди похилого віку, а також інші особи, які перебувають у вразливому становищі*»⁷⁷. Оскільки більш конкретних цілей чи засобів у Регулюванні не зазначено, можна дійти висновку, що ЄС вбачає саме Україну відповідальною за формування ефективної системи захисту соціальних прав та за надання соціальних гарантій вразливим категоріям населення, таким як ВПО.

Ще одним ключовим аспектом переговорного процесу, що може вплинути на рівень захисту та забезпечення прав ВПО та ТОТ України, стала вимога ЄС щодо затвердження **Дорожньої карти з питань верховенства права**. Ця Дорожня карта, затверджена Урядом у травні 2025 року, враховує частину проблем, пов'язаних із наслідками збройної агресії. У документі, зокрема, передбачені: імплементація експериментального проєкту соціальної допомоги «Гроші ходять за людиною» для ВПО похилого віку та людей з інвалідністю⁷⁸; розроблення плану дій щодо реалізації національної стратегії у сфері прав людини, який удосконалисть «забезпечення та

⁷² Ibid., с. 48–49.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing a Mechanism for supporting Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng>

⁷⁵ Ukraine Facility. Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. Доступно за посиланням: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

⁷⁶ Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing a Mechanism for supporting Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng>

⁷⁷ Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing a Mechanism for supporting Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng>

⁷⁸ Кабінет Міністрів України, *Дорожня карта з питань верховенства права* (Київ: Уряд України, травень 2025), 78. Доступно за посиланням: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

захист прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, а також прав внутрішньо переміщених осіб»⁷⁹; інформаційна реінтеграція населення деокупованих територій⁸⁰; а також розроблення методології моніторингу прав людей, що належать до національних меншин (громад), на деокупованих територіях⁸¹. Проте зазначені положення Дорожньої карти не охоплюють значної кількості актуальних проблем і не містять інструментів оцінювання реального прогресу щодо підвищення рівня забезпечення та захисту прав ВПО та жителів ТОТ України, не покривають чимало сфер, які, наприклад, були окреслені організаціями громадянського суспільства у Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році⁸² та розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека» Звіту Європейської комісії щодо України у 2024 році⁸³. Оскільки Дорожня карта з питань верховенства права опосередковано враховує окупацію та внутрішню міграцію, закрити «прогалини» до адресування цих проблематик можна у критеріях до виконання вимог Розділів 23 та 24.

Отже, описані вище інструменти в межах переговорної рамки України та ЄС вже частково інтегрують проблеми, пов'язані з ВПО та ТОТ, у процес вступу в ЄС. Щоправда, такого фрагментарного висвітлення певних питань недостатньо для ефективного вирішення наявних проблем. Тому вбачаємо потребу з боку ЄС глибше проаналізувати й урахувати питання захисту прав ВПО й жителів ТОТ України та сформувати конкретні рекомендації до України, акцентувавши на тому, що ці проблематики — невід'ємна частина переговорного процесу. Саме за таких обставин ЄС забезпечить реальну геополітичну інвестицію в мир, безпеку, стабільність і процвітання, оскільки допоможе Україні вирішити наявні та потенційні проблеми, що підвищить рівень забезпечення верховенства права як у державі-кандидаті, так і в Союзі в цілому.

За допомогою євроінтеграції Україна може ефективніше розв'язати складний комплекс питань, що стосуються внутрішнього переміщення, наслідків російської окупації та збройної агресії загалом. Ідеться не лише про гуманітарний вимір, а й про відновлення довіри до влади на деокупованих територіях, впровадження люстраційних політик з дотриманням демократичних стандартів та узгодження їхніх дій із європейськими принципами доброго врядування. Євроінтеграційний процес може стати сприятливим для впровадження в Україні перехідного правосуддя, що полягає у створенні та підтримці механізмів запобігання безкарності за найтяжчі злочини, відшкодування шкоди й відновлення прав, розбудови політики пам'яті та гарантій неповторення тощо.

79 Ibid., с. 45.

80 Ibid., с. 62.

81 Ibid., с. 81.

82 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. Доступно за посиланням: <https://zmina.ua/publication/tinovyj-zvit-do-rozdilu-23-pravosuddya-ta-fundamentalni-prava-zvitu-yevropejskoyi-komisiyi-shhodo-ukrayiny-u-2023-roczii/>

83 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека» Звіту Європейської комісії щодо прогресу України в межах Пакета розширення Європейського Союзу у 2024 році. Доступно за посиланням: <https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2025/10/shadow-report-2025-ua-2.pdf>

У межах посилення акценту на категорії ВПО і жителів ТОТ України особливу увагу слід приділити **документам, виданим на тимчасово окупованих територіях**: Україна має визначити законний адміністративний спосіб врахування відомостей з цих документів. Наразі визначений тільки судовий порядок врахування відомостей щодо актів цивільного стану (народження, смерті, реєстрації, розірвання шлюбу), які відбулися в окупації. Також у 2025 році Кабінет Міністрів України затвердив Порядок визнання результатів навчання, здобутих на тимчасово окупованій території України, на рівнях професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти⁸⁴. Також у 2025 році була визначена процедура визнання результатів навчання на ТОТ України. Проте досі немає механізмів використання інформації з інших документів — про стан здоров'я, документів, що підтверджують майнові права, засвідчують пошкодження майна на ТОТ України тощо.

Врегулювання цього питання може вплинути на функціонування Реєстру збитків для України⁸⁵ та майбутнього компенсаційного механізму їх відшкодування. Важливе питання визначення механізму використання інформації з документів, виданих на ТОТ України, що підтверджують права власності. Про значну частину власності, що залишається на ТОТ України, відсутня інформація в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Це означає, що у разі руйнування чи пошкодження такого майна звернення до Реєстру збитків може відбуватися на підставі документів, виданих на окупованих територіях України, які не визнаються Україною.

Ба більше, Україна має забезпечити свободу пересування, доступ до освіти та соціальний захист усіх громадян, незалежно від місця проживання чи походження. ЄС буде зацікавлений у створенні прозорих механізмів верифікації документів про освіту та для реалізації інших соціальних прав людей із ТОТ України.

Особливу увагу потрібно приділити ризикам безгромадянства, що виникли внаслідок тривалої окупації частини території України. Частина жителів ТОТ не має чинних українських документів і з 2022 року масово намагається виїхати до країн ЄС, де їхній статус складно підтвердити; у разі вступу України до ЄС такі потоки можуть зрости до сотень тисяч людей. Ситуацію потенційно може ускладнити неможливість подовжити або оформити українські документи в консульствах для чоловіків призовного віку, що збільшує ризик формування групи людей із невідомим правовим статусом. У контексті забезпечення стабільності міграційних процесів держава у партнерстві з інституціями ЄС також має напрацювати рішення щодо пенсійного забезпечення та відновлення соціальних прав ВПО й жителів ТОТ України.

Європейська комісія та Україна мають бути безпосередньо зацікавлені в комплексній підтримці внутрішньо переміщених осіб та жителів ТОТ України, адже ця

84 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визнання результатів навчання, здобутих на тимчасово окупованій території України, на рівнях професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти». Доступно за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/871-2025-%D0%BF#Text>

85 Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (RD4U). (б.р.). Офіційний вебсайт. Рада Європи. Доступно за посиланням: <https://www.rd4u.coe.int/uk/>

політика відображає реальну здатність України забезпечувати недискримінаційне ставлення, політичну, соціальну та економічну інтеграцію та доступ до прав для всіх громадян.

Тож повномасштабна війна, що її веде Російська Федерація, створює безпрецедентні виклики у сфері прав людини, які потребують точного, фахового і системного врахування на рівні ЄС та України. Нині тематика прав людини відображена у передвступних переговорах «Україна-ЄС» недостатньо повно, а окремі проблеми, неминучі в умовах збройної агресії, можуть бути використані недобросовісно або політизовано противниками євроінтеграції України.

Саме тому доцільно розглянути створення платформи «EU-UA Правозахист» — постійного й інституційно закріпленого механізму взаємодії між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та провідними національними правозахисними організаціями з інституціями ЄС, які формують політику у сфері прав людини й демократії. Ключовим завданням такої платформи має стати не лише загальний моніторинг стану дотримання, захисту та реалізації прав людини, а й передусім системне висвітлення ситуації із захистом прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій (наприклад, щодо доступу до соціальних послуг, медичної допомоги, пенсійного забезпечення тощо). Завдяки такій платформі Україна зможе забезпечити регулярне, об'єктивне і збалансоване інформування європейських партнерів про реальний стан дотримання прав людини, своєчасно пояснювати контекст виявлених проблем, а також пропонувати рішення для них, при цьому запобігаючи появі надмірних бар'єрів у переговорному процесі.

Платформа сприятиме включенню України й особливого українського контексту, а саме проблеми внутрішнього переміщення та окупації, до порядку денного стратегічних європейських дискусій і процесів ухвалення рішень ще до моменту вступу в ЄС. Такий підхід відповідає логіці політики розширення: країна-кандидат уже тепер розглядається як невід'ємна частина майбутнього Союзу та впливає на формування загальноєвропейських підходів до захисту прав людини в умовах війни та постконфліктного відновлення. Це також дозволить підвищити рівень довіри до оцінок ситуації в Україні, адже вони ґрунтуватимуться на узгодженій позиції між незалежною інституцією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянським суспільством, що сприятиме підвищенню їх легітимності і неупередженості.

Очікується, що створення платформи забезпечить сталість, прогнозованість і проактивність у сфері прав людини на євроінтеграційному треку:

- ЄС і Україна отримають своєчасний доступ до достовірної та збалансованої інформації;
- ризики виникнення непорозумінь або політизації оцінок буде зменшено; потенційні проблеми виявлятимуться й розв'язуватимуться до того, як вони вплинуть на переговори;

- участь України в механізмах ЄС стане ширшою вже тепер, а національні правозахисні організації та Офіс Уповноваженого зміцнять свої інституційні зв'язки з ЄС з питань дотримання прав людини.

На нашу думку, платформа «EU-UA Правозахист» у співпраці Уповноваженого Верховної Ради з прав людини із національними правозахисними організаціями може стати стратегічно важливим інструментом підтримки переговорного процесу «Україна-ЄС». Вона гарантуватиме, що проблеми щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України не обмежуватимуться епізодичними згадками у переговорному процесі, а вирішуватимуться, дозволяючи всім громадянам України, включно з тими, хто найбільше постраждав від війни, бачити позитивні результати процесу інтеграції з ЄС.

РОЗДІЛ 3.

ПОЛІТИКА РОЗШИРЕННЯ ЄС І ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ: ЯК ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ВПО ТА ЖИТЕЛІВ ТОТ В УКРАЇНІ МОЖЕ ЗМІЦНИТИ ЄВРОПУ

Російська агресія проти України посилила розуміння політики розширення ЄС як геостратегічного інструмента, який сприяє стабільності, миру і розвитку на всьому європейському континенті. У Комунікації Європейської комісії щодо політики розширення ЄС за 2023 рік було прямо зазначено: перспектива членства в ЄС є ключовим фактором трансформації, що підсилює колективну безпеку Європи та соціально-економічний добробут⁸⁶. Політика розширення має вирішальне значення для сприяння примиренню та стабільності на європейському континенті⁸⁷. Тож повномасштабне вторгнення Росії на Україну припинило довготривале «затишшя» у реалізації політики ЄС з питань розширення, а зміни у безпековій парадигмі ЄС потенційно здатні інтенсифікувати процес приєднання нових країн⁸⁸. У цьому розділі ідеться про те, в який спосіб переосмислена політика розширення ЄС як геостратегічний інструмент зумовлює потребу системного включення питань захисту прав внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій України до євроінтеграційного порядку денного.

Європейська Рада у Декларації в Гранаді 2023 року підкреслила, що розширення є рушійною силою для покращення економічних і соціальних умов життя громадян Європи, зменшення розбіжностей між країнами та зміцнення цінностей, на яких заснований ЄС. Декларація закликала країни-кандидатів активізувати власні реформи, насамперед у сфері верховенства права, діючи відповідно до принципу оцінки за досягненнями (*merit-based approach*) та користуючись підтримкою ЄС. Водночас сам ЄС узяв на себе зобов'язання зміцнити власні внутрішні основи й провести необхідні реформи, щоб визначити свої довгострокові амбіції й способи їх реалізації, а також відповісти на ключові питання щодо пріоритетів, політик і спроможності діяти⁸⁹.

Підтримка України у боротьбі з Росією з боку ЄС ставить його політику розширення в унікальну позицію, як порівняти з попередніми хвилями розширення. Це насамперед пов'язано із зобов'язаннями ЄС сприяти настанню миру в Україні, зміцнен-

86 European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2023 Communication on EU Enlargement Policy (COM(2023) 690 final). Brussels, 8 November 2023. URL: <https://surli.cc/afnmuh>

87 Ibid.

88 P. Ekman, B. Lundqvist, A. Michalski, L. Oxelheim *European Integration in a Time of War: Can the EU Gear Up to Face Unprecedented Internal and External Challenges?* In: . Ekman, B. Lundqvist, A. Michalski, L. Oxelheim (ed.). *The Depth and Size of the European Union in a Time of War*. Cham: Palgrave Macmillan, 2025, pp. 1-21.

89 The European Council. 2023. *The Granada Declaration*. Press release, 6 October 2023. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

ню гарантій її безпеки та відновлення, що потенційно означає більшу залученість європейських інституцій у процес внутрішніх перетворень в Україні.

Безпосереднє поєднання політики розширення ЄС зі стабільністю і безпекою України та Європи в цілому посилює важливість забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та громадян України на тимчасово окупованих територіях. Успішність державної політики в цих питаннях, безумовно, впливатиме на стабільність ситуації в Україні, її потенціалу з відновлення територіальних громад, подолання демографічної кризи та кризи на ринку праці тощо. Своєю чергою, стабільність і відновлення України є стратегічним інтересом ЄС.

За результатами дослідження автори ідентифікували низку аргументів, які свідчать на користь зацікавленості Європейського Союзу у посиленні заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та жителів ТОТ України.

- ЄС розглядає Україну як частину спільного простору безпеки, тому врегулювання наслідків війни, зокрема, інтеграція ВПО й реінтеграція жителів ТОТ України, є запорукою довгострокової стабільності в регіоні.
- Наслідки масового внутрішнього переміщення та бар'єри, що перешкоджають доступу до базових послуг для жителів ТОТ України, втрата довіри до держави чи відчуття несправедливості з боку цих суспільних груп можуть створювати ґрунт для внутрішньої напруги в Україні: ЄС зацікавлений у тому, щоб запобігти цьому⁹⁰.
- ЄС зацікавлений у тому, щоб уникнути неконтрольованої зовнішньої міграції з України через відсутність умов для повернення та інтеграції людей.

Довгострокова стратегія ЄС у сфері міграції передбачає роботу з її причинами, що актуалізує необхідність розв'язання перешкод у процесі реалізації законних прав та інтересів ВПО та жителів ТОТ України. Наприклад, прозорі й ефективні механізми забезпечення документами державного зразка жителів тимчасово окупованих територій можуть розглядатися як внесок України в реалізацію міграційної стратегії Європейського Союзу.

- Забезпечення прав і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, а певною мірою й жителів тимчасово окупованих територій, потенційно сприятиме економічній стабілізації України за умови їх збереження в національному ринку праці та активної участі у процесах відновлення країни.

Такий підхід цілком узгоджується з геостратегічними інтересами Європейського Союзу, спрямованими на підтримку стійкого розвитку та безпеки в регіоні.

Не менш переконливим аргументом на користь залучення ЄС до вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб та жителів ТОТ України є те, що ця діяльність органічно вписується у стратегічну рамку зовнішньої політики Європейського Сою-

90 Grand C., Kobzova J., Popescu N. Preventing the next war: A European plan for Ukraine. Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 20 June 2025. Available at: <https://ecfr.eu/publication/preventing-the-next-war-a-european-plan-for-ukraine/>

зу, спрямованої на утвердження верховенства права, демократії та прав людини на глобальній арені, а не лише відповідає критеріям для країн-кандидатів на вступ (див. розділ 4 щодо Глобальної стратегії ЄС).

Ще до рішення адміністрації президента США Дональда Трампа про припинення гуманітарної допомоги Європейський Союз послідовно претендував на провідну роль у цій сфері та фактично став глобальним лідером у наданні гуманітарної підтримки після ухвалення такого рішення⁹¹. У цьому контексті допомога ЄС внутрішньо переміщеним особам та жителям ТОТ України уже розглядається і надалі оцінюватиметься як прояв лідерства Союзу у наданні гуманітарної допомоги.

Зобов'язання ж України щодо вирішення проблем ВПО та жителів ТОТ у межах євроінтеграційного процесу впливає як із її практичних національних інтересів, так і з необхідності виконання визначених критеріїв для набуття членства в Європейському Союзі. Практичний інтерес України розглядати ці категорії власного населення як частину переговорного процесу з ЄС сприятиме залученню зовнішньої допомоги для вирішення їхніх проблем.

При цьому проблематика ВПО і жителів ТОТ є частиною процесу виконання Копенгагенських критеріїв, на основі яких визначається готовність держави приєднатися до ЄС. Копенгагенські критерії визначають, що країна може стати членом Європейського Союзу лише тоді, коли вона: має стабільну демократичну систему та інституції, які забезпечують верховенство права, права людини та захист меншин; володіє життєздатною ринковою економікою, здатною витримувати конкуренцію всередині ЄС; спроможна виконувати всі зобов'язання членства, тобто впроваджувати європейські правила, стандарти та політики й поділяти цілі політичного, економічного та валютного союзу⁹². Захист прав та інтересів ВПО та жителів ТОТ України, як мінімум, співвідноситься з першим критерієм, що стосується верховенства права, прав людини та захисту меншин.

91 European Union. (n.d.). *Humanitarian aid and civil protection: European humanitarian values in action*. URL: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/humanitarian-aid-and-civil-protection_en

92 European Council. (1993, June 21-22). *Presidency conclusions: Copenhagen European Council*. URL: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm

РОЗДІЛ 4.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ ЯК СТИМУЛ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ КОНФЛІКТІВ І ПРОБЛЕМ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ: ПРАКТИКИ ІНШИХ КРАЇН-КАНДИДАТІВ

Попри відсутність серед переговорних кластерів окремих розділів, присвячених подоланню наслідків конфліктів, процес євроінтеграції відігравав ключову роль як у політичних трансформаціях, так і у врегулюванні конфліктів у країнах, що претендували на членство в Європейському Союзі. Цей розділ присвячений аналізу того, як ЄС застосовував політику розширення, щоб стимулювати подолання наслідків збройних конфліктів у межах інтеграції Хорватії, й надалі використовує її для країн — кандидатів на вступ в ЄС та для Косова. Також у ньому наголошується на потребі включити питання захисту прав ВПО та жителів ТОТ як один із аспектів подолання наслідків збройної агресії. У розділі підкреслюється необхідність інтегрувати ці питання в євроінтеграційний процес у відмінному до попереднього досвіду ЄС форматі, зважаючи на нижче окреслені особливості українського контексту.

Серйозні занепокоєння Європейського Союзу у сферах основоположних прав і верховенства права, зокрема, незалежності судової влади, зазвичай відображаються у переговорних рамках, національних дорожніх картах та звітах ЄС у межах щорічного Пакету розширення. У країнах, які мали досвід збройних конфліктів, процес їх врегулювання ставав окремим акцентом уваги ЄС. Утім, ігнорування питань правосуддя, справедливості, притягнення до відповідальності за міжнародні злочини та нехтування правами постраждалих розцінювалося як суттєва перешкода на шляху інтеграції до Європейського Союзу. Зазвичай Європейський Союз вбудовує відповідні вимоги у політичні, правові та інституційні критерії.

Європейський Союз за допомогою відкритої комунікації зазначає, що сам процес розширення є геостратегічним інструментом. Проте у 2023 році Європейська комісія озвучила тезу, що партнери мають рішуче й беззастережно поділяти та просувати цінності ЄС. При цьому узгодження зі спільною зовнішньою та безпековою політикою ЄС нині стало важливішим, ніж будь-коли раніше, сигналом щодо спільних цінностей і стратегічної орієнтації в новому геополітичному контексті.

Досвід країн-кандидатів показує, що Європейський Союз поступово виробив практичний підхід до розширення в умовах збройних конфліктів і постконфліктних процесів.

Показовим прикладом для України є досвід **Хорватії**, яка під час переговорів про вступ до Європейського Союзу стикнулася з вимогою реформувати судову систему та забезпечити співпрацю з Міжнародним кримінальним трибуналом щодо колишньої Югославії⁹³. ЄС наполягав не лише на видаванні трибуналу вищого військового командування, обвинуваченого у вчиненні воєнних злочинів і злочинів проти людяності, та на передаванні матеріалів і речей, що могли слугувати доказами. Перед Хорватією постала також вимога щодо національного переслідування винних у вчиненні згаданих злочинів. Це викликало чималий суспільний спротив, проте вимоги щодо забезпечення перехідного правосуддя були невід'ємною частиною євроінтеграційного процесу Хорватії.

Інший приклад — **Албанія**. Ця країна не мала досвіду війни на власній території, проте стикнулася з наслідками регіональних криз, зокрема, під час війни в Косові, в результаті якої Албанія прийняла сотні тисяч біженців. Це сформувало очікування ЄС щодо її ролі у гуманітарному реагуванні та регіональній співпраці. Окремо Брюссель оцінював кроки Албанії у подоланні спадщини комуністичного режиму, розслідування політичних репресій і забезпечення доступу до архівів. Це стало частиною вимог у сфері прав людини та перехідного правосуддя.

У **Північній Македонії** ключовим елементом переговорів стала імплементація Охридської рамкової угоди⁹⁴, що заклала основу для міжетнічного примирення, децентралізації та мовних прав. ЄС розглядав її як показник спроможності країни забезпечувати інклюзивне врядування і попереджати повторення конфліктів. Особливу увагу приділяли реформам освіти й інтеграції учасників конфлікту, які мали сприяти довгостроковій соціальній стабільності.

У випадку **Туреччини** ЄС вперше чітко визначив зв'язок між збройним конфліктом, правами людини та процесом приєднання до Союзу⁹⁵. Звіти ЄК фіксували проблеми внутрішньо переміщених осіб, необхідність компенсацій, культурні права меншин і відповідальність за порушення⁹⁶. Вимога комплексної політики щодо ВПО та справедливості для жертв стала постійною умовою переговорного процесу. Цей досвід сформував сучасну логіку ЄС, за якої спочатку має бути забезпечення основоположних прав і підзвітності, а потім інтеграція.

Грузія, яка постраждала від російської агресії, послідовно демонструвала поступове включення її гуманітарних і соціальних наслідків у ширшу політику розвитку. ЄС відстежував виконання програм із розселення ВПО, доступ до соціальних послуг і житла, а також захист прав людей, що залишилися в окупованих регіонах.

93 European Commission. (2012, June). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Croatia 2012 Progress Report (COM (2012) 0601 final)*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2012%3A0601%3AFIN%3AEN%3AHTML>

94 Framework Agreement (Ohrid Agreement). (2001, August 13). UN Peacemaker. URL: <https://peacemaker.un.org/en/node/9364>

95 Fraczek, S., Huszka, B., & Körtvélyesi, Z. (2016, 30 April). *The role of human rights in the EU's external action in the Western Balkans and Turkey: FRAME Deliverable 6.2*. Leuven Centre for Global Governance Studies. URL: <https://fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/09/Deliverable-6.2.pdf>

96 European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2024, October 30). *Türkiye 2024 Report*. EUR Lex. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/8010c4db-6ef8-4c85-aa06-814408921c89_en?filename=T%C3%BCrkiye+Report+2024.pdf

Гуманітарну політику не виділяли як окремий напрям, а розглядали як складову належного врядування.

Усі ці приклади свідчать, що підхід ЄС еволюціонував від реакції на конфлікти до системного врахування їхніх наслідків у переговорах про вступ. Для України це означає, що питання відновлення прав постраждалих від наслідків війни, реінтеграції та підтримки внутрішньо переміщених осіб можуть стати природною частиною євроінтеграційного процесу.

Боснія і Герцеговина після війни 1992–1995 років залишалася де-факто розділеною країною, і Європейський Союз зосередився на виконанні Дейтонських угод як основі для стабільності. Умови інтеграції стосувалися реформування конституційної системи, зміцнення державних інституцій, гарантування рівності громадян і функціонування спільних органів влади. ЄС приділяв особливу увагу захисту прав внутрішньо переміщених осіб, відновленню житла, доступу до правосуддя і боротьбі з безкарністю за злочини минулого. Ці питання розглядали як необхідні для політичної стійкості та поступового просування до членства.

Косово після конфлікту 1998–1999 років перебувало в центрі уваги ЄС через складні відносини із Сербією та міжетнічну напругу, що триває. ЄС поставив умовою подальшого руху вперед постійний діалог між Белградом і Приштиною та гарантії безпеки для сербської громади. У переговорах велике значення мали питання правосуддя, ефективності Місії ЄС з верховенства права в Косово (European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo))⁹⁷ і захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Для ЄС приклад Косова став способом перевірити, як політичні домовленості, безпекові заходи та робота з наслідками конфлікту можуть бути включені в один процес євроінтеграції.

Попри те, що переговорна рамка ЄС для **Республіки Молдова**⁹⁸ та ключові молдовські стратегічні документи з євроінтеграції не містять окремого блоку щодо Придністровського регіону, ця проблематика регулярно фігурує у звітах Європейської комісії з розширення і фактично залишається складовою політичного діалогу про умови та параметри майбутнього членства Молдови в ЄС.

У Звіті Європейської комісії з питань розширення за 2025 рік наявні такі позиції щодо конфлікту в Придністровському регіоні⁹⁹:

- ЄС задекларував відданість підтримці всеохопного, мирного й сталого врегулювання Придністровського конфлікту, що ґрунтується на суверенітеті та територіальній цілісності Республіки Молдова в межах її міжнародно визнаних кордонів.

⁹⁷ European Union. (2008, February 4). *Council Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo)*. Official Journal of the European Union, L 42, 92–98. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-mission-in-kosovo-upholding-the-rule-of-law.html>

⁹⁸ EU negotiating framework for the Republic of Moldova. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/451lqaal/ad00011en24.pdf>

⁹⁹ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council of the European Union, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Union's Enlargement Policy. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/23fa6af0-89b3-4532-a3d9-d1638727d14c_en?filename=moldova-report-2025.pdf

- Підкреслюється, що поглиблена і всеохопна зона вільної торгівлі, що є частиною Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та країнами-партнерами, поширюється на всю територію Республіки Молдова.
- У Звіті зазначається, що законодавча база Республіки Молдова досі не містить спеціального механізму для надання допомоги мешканцям Придністровського регіону, які зазнають порушень прав людини, при тому що ситуація з правами людини в регіоні залишається проблемною.
- Звернуто увагу на те, що поправки до Кримінального кодексу, якими у 2023 році було криміналізовано «сепаратизм», залишаються чинними та можуть мати негативний вплив на свободу вираження поглядів і свободу об'єднань, принцип недискримінації, а також на врегулювання Придністровського конфлікту.
- У Звіті підкреслюється, що Молдова у далі підтримує заходи та документи ЄС у сфері запобігання конфліктам, однак її власний потенціал у цій галузі залишається обмеженим. Молдові рекомендовано зберегти та продовжити реалізацію заходів, передбачених її Національним планом дій з імплементації Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир і безпека», після 2027 року.

Згадка цієї Резолюції Ради Безпеки ООН демонструє бажання Європейської комісії акцентувати перед Молдовою проблематику врегулювання конфлікту, оскільки вона охоплює значну частину його наслідків та післяконфліктної стабілізації.

Резолюція Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» охоплює такі напрями діяльності: забезпечення повної та рівноправної участі жінок і чоловіків в ухваленні рішень на всіх рівнях, зокрема, в мирних переговорах, у діяльності щодо встановлення миру, у реінтеграції та примиренні, а також участі у виборах (як кандидатів, так і виборців) і суспільно-політичній діяльності; запобігання насильству за ознакою статі, зокрема, через притягнення відповідальності за порушення міжнародного права, забезпечення участі жінок у запобіганні виникненню, поширенню та відновленню насильницьких конфліктів, а також в усуненні причин їх виникнення, зокрема через роззброєння, у протидії всім формам експлуатації, у підтримці мирних ініціатив та процесів розв'язання конфліктів; захист прав і врахування потреб постраждалих в умовах конфліктів і після їх завершення, зокрема, захист від різних форм насильства та переслідування (під час тривалих конфліктів збільшуються ризики, насамперед для жінок і дівчат, потрапляти в ситуації торгівлі людьми, сексуального насильства, зґвалтування); врахування особливих потреб жінок і дівчат, зокрема, вразливих категорій (наприклад, біженців, внутрішньо переміщених осіб, жінок, які постраждали від насильства за ознакою статі та сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом), а також жінок-комбатантів і жінок-ветеранів під час надання послуг у сфері охорони здоров'я, психологічної та гуманітарної допомоги, забезпечення участі жінок в економічному відновленні та перехідному правосудді в конфліктних і постконфліктних ситуаціях. Варто зазна-

чити, що в Україні до 2025 року діє аналогічний Національний план з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека»¹⁰⁰.

У 2025 році на рівні ЄС та у Республіці Молдова активізувалась політична дискусія про способи інтеграції країни до Союзу в умовах конфлікту в Придністровському регіоні, де розміщені російські військові. У листопаді цього року Європейська комісарка з питань розширення Марта Кос заявила, що ЄС розглядає Республіку Молдова як унітарну та цілісну державу і підтримує інтеграцію Придністровського регіону, щоб не допустити його перетворення на перешкоду в процесі приєднання до ЄС¹⁰¹. Вона підкреслила, що Європейський Союз був здатний знаходити рішення для багатьох проблем в різних країнах, і вона переконана, що це вдасться й щодо Придністровського регіону. За її словами, ЄС визначить рішення так, щоб це не стало перешкодою для приєднання країни до Європейського Союзу. Політичні дискусії і між Молдовою та ЄС, і всередині країни розгортаються навколо двох сценаріїв. Перший сценарій передбачає вступ Республіки Молдова до ЄС як єдиної держави, включно з Придністров'ям. Кишинів стратегічно розглядає цю модель як оптимальну, проте реалізацію цього підходу ускладнює присутність російських військ у Придністровському регіоні, яка створює серйозні політичні й безпекові ризики. Другий сценарій передбачає приєднання Молдови до ЄС де-факто у межах територій, контрольованих Кишиневом, відклавши інтеграцію Придністровського регіону на пізніший етап. Такий підхід дозволить просуватися до євроінтеграції без прив'язки до швидкого врегулювання конфлікту. Тож ЄС актуалізує проблематику конфлікту у Придністровському регіоні в межах переговорів з Республікою Молдова, але зберігає гнучкість щодо форматів урахування ситуації в регіоні у загальному процесі інтеграції країни.

Кіпр — єдиний прецедент у ЄС, коли держава стала членом Союзу, не здійснюючи повного суверенітету над усією своєю територією. У 1998 році Кіпр формально долучився до процесу переговорів щодо приєднання до Європейського Союзу. Наприкінці 1999 року в позиції Європейської Ради прозвучав чіткий сигнал: політичний компроміс між сторонами конфлікту був бажаним і заохочуваним, однак його недосягнення саме по собі не мало блокувати рішення щодо вступу країни до Європейського Союзу¹⁰².

На тлі зростання шансів успішної європейської інтеграції Кіпру зусилля з пошуку моделі його об'єднання істотно активізувалися. Кульмінацією цих переговорів став запропонований під егідою ООН план, який передбачав трансформацію острова у федеративну державу з двома громадами, побудовану за зразком федерацій. У квітні 2004 року цей підхід було винесено на загальноострівне голосування. Підтримку плану висловила турецько-кіпрська спільнота (65 % на підтримку плану), а більшість грецьких кіпріотів проголосували проти (76 % проти)¹⁰³.

100 Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року. Доступно за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80#Text>

101 Комісарка з питань розширення Марта Кос: «Ми знайдемо рішення для Придністровського регіону в процесі вступу». Доступно за посиланням: <https://radiomoldova.md/p/63256/comisara-pentru-extindere-marta-kos--vom-gasi-solutii-pentru-regiunea-transnistreana-in-procesul-de-aderare->

102 Conclusions Presidency of the European Council, Helsinki, 10–11 December 1999. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm

103 Referendum in Cyprus. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-5-2004-1444_EN.html

Попри вступ у 2004 році, острів залишився розділеним, а застосування права ЄС було призупинене на півночі (на території «Турецької Республіки Північного Кіпру», яку визнає лише Туреччина). Цей досвід показує, що відсутність територіальної цілісності не є автоматичною перешкодою для членства.

Проте попри важливість «територіального прецеденту» Кіпру для України, Молдови і Грузії, які мають тимчасово окуповані території, не можна проводити пряму аналогію між ними і кіпрською ситуацією.

По-перше, роль Туреччини у кіпрському кейсі є кардинально іншою, як порівняти з російською агресією Росії проти України, Грузії і Молдови. Туреччина, попри замороження переговорів про вступ до ЄС, залишається країною-кандидатом і ніколи не розглядалася як загроза безпеці Союзу.

По-друге, Європейський Союз має фінансові та інші механізми впливу на розвиток підконтрольної Туреччині частині Кіпру. Відповідно до планів ЄС, у 2028–2034 роках допомога для турецько-кіпрської громади складатиме 438 млн євро¹⁰⁴. За допомогою фінансових інструментів ЄС вирівнює розвиток двох частин острова, зміцнюючи зв'язки між ними. А у випадку з тимчасово окупованими територіями України та Грузії, їх де-факто інтеграція в європейський простір неможлива. Дещо інша ситуація в Придністровському регіоні Молдови, який користується частиною переваг євроінтеграційного процесу. Тож досвід вступу Республіки Кіпр до ЄС має для українського контексту достатньо суперечливий характер. З одного боку, розділеність Кіпру не розглядалась ЄС як серйозна перешкода для інтеграції до Союзу. З іншого боку, масштаб загроз стабільності і безпеки для ЄС, який міг би походити від кіпрського конфлікту, складно порівняти з рівнем загроз, пов'язаних з російською агресією проти України, Грузії, Молдови. Це може вплинути на аргументацію ЄС щодо врахування аспекту тимчасово окупованих територій під час інтеграції цих країн.

З огляду на попередній досвід офіційного чи опосередкованого включення завдань із подолання наслідків конфліктів до переговорного процесу, Україні варто розглядати внутрішнє переміщення та захист прав жителів тимчасово окупованих територій як природну складову євроінтеграційного процесу, використовуючи для цього підтримку та інструменти ЄС.

104 The European Union's multiannual financial framework for 2028–2034. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11690-2025-INIT/en/pdf>

РОЗДІЛ 5.

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ФОКУС НА ПЕРШОПРИЧИНАХ МІГРАЦІЇ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Міграційна політика та виклики для її імплементації є політично чутливою і складною темою в країнах ЄС та на рівні загальноєвропейських інституцій. Від здатності України ефективно адаптуватися до оновленої політики ЄС у сфері міграції та притулку залежатимуть її шанси уникнути політичних перешкод для успішного завершення переговорного процесу. Дорожня карта з питань верховенства права містить цілу низку зобов'язань щодо адаптації міграційного законодавства України до права ЄС. Проте в Дорожній карті немає положень, які пов'язували би проблематику внутрішнього переміщення і тимчасово окупованих територій зі зміцненням міграційної політики. Питання захисту прав ВПО та жителів ТОТ України прямо пов'язане з успішністю міграційної політики ЄС. Це стає особливо важливим тепер, коли Європейський Союз розглядає можливість змінити нинішній механізм надання тимчасового захисту для українців та перейти до інших національних форм їхнього правового статусу у країнах-членах.

У цьому розділі розглядається, як політика ЄС у сфері міграції та притулку, сфокусована на усуненні першопричин міграції, може слугувати рамкою для виокремлення та посилення пріоритетності проблем внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій України в переговорному процесі з ЄС.

Урахування проблематики внутрішнього переміщення та жителів ТОТ України у контексті європейської міграційної політики безпосередньо відповідає принципам і підходам, визначеним у Новому Пакті про міграцію та притулок¹⁰⁵. Європейський Союз наголошує на тому, що сталу систему управління міграцією неможливо створити без усунення структурних причин вимушених переміщень, зокрема, конфліктів, порушень прав людини та економічної нестабільності. Україна сьогодні стала унікальним прикладом держави, яка одночасно виступає джерелом, транзитною країною та потенційним лідером у подоланні таких причин. Інтеграція тем, пов'язаних із внутрішньо переміщеними особами та поліпшенням становища жителів тимчасово окупованих територій, у переговорний процес з Європейським Союзом з міграційних питань зміцнить взаємну зацікавленість покращувати становище цих суспільних груп.

105 European Commission. (2020, September 23). *Communication on a New Pact on Migration and Asylum (COM 2020 609 final)*. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0609>

Пакт про міграцію та притулок, ухвалений Європейською комісією у 2020 році, є стратегічною рамкою для створення збалансованої та сталої системи управління міграцією в ЄС¹⁰⁶. Центральний елемент Пакту — визнання необхідності працювати не лише з наслідками, а й з першопричинами міграції: демографічними та економічними дисбалансами, конфліктами, порушеннями прав людини, кліматичними змінами, бідністю і нерівністю¹⁰⁷. ЄС підкреслює, що тільки усунення цих факторів у країнах походження може зменшити тиск на зовнішні кордони.

Для цього Пакт передбачав поглиблену співпрацю з третіми країнами, поєднуючи міграційну політику з розвитком, безпекою та інвестиціями. Зокрема, йдеться про боротьбу з торгівлею людьми та незаконною міграцією, про підтримку біженців у країнах походження й транзиту, розвиток легальних шляхів міграції, створення економічних можливостей для молоді, подолання гендерної дискримінації та зміцнення систем управління. ЄС заявив своє прагнення до того, щоби партнерства з Африкою, Західними Балканами та іншими регіонами стали ключовим інструментом профілактики нових міграційних криз¹⁰⁸.

Тож Пакт сформував комплексний підхід: поєднання гуманності й відповідальності всередині ЄС із системною роботою назовні, щоб міграція була безпечною, контрольованою та стала позитивним чинником для розвитку як Європи, так і країн походження.

У 2024 році ЄС оновив і затвердив **Новий Пакт про міграцію та притулок**¹⁰⁹, який перебуває на етапі імплементації через Спільний план реалізації, що охоплює десять ключових напрямів, включно з єдиною інформаційною системою Eurodac (біометричною базою)¹¹⁰, управлінням зовнішніми кордонами, процедурами притулку, поверненням, солідарністю й інтеграцією. Документ поєднує вдосконалення внутрішніх процедур і спільну відповідальність держав ЄС з роботою над причинами, що змушують людей мігрувати¹¹¹. До них належать війни, нерівність, соціальна нестабільність і торгівлею людьми у країнах походження¹¹². Пакт передбачає партнерство з іншими країнами, розвиток безпечних і легальних способів міграції та інвестиції у стабільність і права людини. Його мета — не лише реагування на міграційні кризи, а й запобігання їм, зміцнення захисту кордонів і поваги до прав людини та справедливий розподіл відповідальності між країнами ЄС¹¹³.

106 European Commission. (2020, 23 September). *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — A New Pact on Migration and Asylum (COM(2020) 609 final)*. URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0609

107 Ibid.

108 Ibid.

109 European Commission. *New Pact on Migration and Asylum*. Directorate-General for Migration and Home Affairs. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

110 European Union. *Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*. Official Journal of the European Communities L 316, 15 December 2000. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=EN>

111 Ibid.

112 Ibid.

113 Ibid.

Спільний план реалізації Пакту про міграцію та притулок — практична дорожня карта, ухвалена Європейською комісією у 2024 році, для реалізації оновленого Пакту про міграцію та притулок¹¹⁴. Документ визначає комплекс заходів для створення цілісної системи управління міграцією та надання притулку до 2026 року, охоплюючи десять основних напрямів — від модернізації бази даних Eurodac і управління зовнішніми кордонами до ефективних процедур повернення, солідарності, інтеграції та розбудови стійкості до криз. Особливий акцент зроблено на роботі з першопричинами міграції через партнерство з третіми країнами, боротьбу з організованими злочинними мережами контрабанди мігрантів (migrant smuggling), розвиток законних каналів мобільності, трудових партнерств і створення нових можливостей для легальної міграції¹¹⁵. Це включає інвестиції у зміцнення потенціалу країн походження й транзиту, підтримку зайнятості, освіти та професійної підготовки, а також забезпечення справедливих умов праці та запобігання «відтоку мізків»¹¹⁶. План не обмежується управлінням потоками мігрантів усередині ЄС, а пропонує ширшу стратегію: через усунення структурних причин вимушеної міграції зменшити тиск на європейські кордони та забезпечити збалансовану і гуманну міграційну політику.

У **Стратегічному порядку денному 2024–2029 років** (Strategic Agenda 2024–2029)¹¹⁷, ухваленому Європейською радою 27 червня 2024 року, ЄС чітко наголошує на тому, що ефективна політика у сфері міграції має ґрунтуватися не лише на контролі кордонів та поверненні мігрантів, а й на усуненні першопричин нерегулярної міграції. Для цього передбачено розвиток всеосяжних партнерств із країнами походження мігрантів та країнами транзиту, спрямованих на зменшення структурних чинників вимушених переміщень бідності, нестабільності, збройних конфліктів, порушень прав людини. Документ підкреслює, що саме робота з першопричинами (root causes) у поєднанні з розвитком легальних способів мобільності й трудових можливостей має забезпечити довгострокове зниження тиску на європейські кордони та стати гуманною альтернативою небезпечним маршрутам нерегулярної міграції.

Комунікація Європейської комісії «Глобальний підхід до міграції та мобільності»¹¹⁸ окреслює оновлену рамку зовнішньої політики ЄС у сфері міграції, яка ґрунтується на партнерстві з третіми країнами й на комплексному підході до всіх аспектів міграції. Документ визначає чотири ключові напрями: організація та сприяння легальній міграції і мобільності; запобігання та скорочення нелегальної міграції й торгівлі людьми; просування міжнародного захисту та розбудова зовнішнього виміру політики притулку; а також максимізація розвитку через міграцію й мобільність¹¹⁹.

114 European Commission. *Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum*. COM(2024) 251 final; {SWD(2024) 251 final}. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024DC025>

115 Ibid.

116 Ibid.

117 European Council. *Strategic Agenda 2024-2029*. Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

118 European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The Global Approach to Migration and Mobility*(COM (2011) 743 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0743>

119 Ibid.

Особливий акцент зроблено на роботі з першопричинами міграції: це підтримка соціально-економічного розвитку у країнах походження, розширення можливостей легального працевлаштування, освіти й професійної підготовки, боротьба з «відтоком мізків», зміцнення системи соціального захисту й прав працівників¹²⁰. У документів підкреслюється, що міграція має розглядатися не лише як виклик для безпеки та управління кордонами, а й як рушій розвитку, що вимагає інтеграції політики міграції з політикою розвитку, торгівлі, освіти та зайнятості¹²¹. Тож стратегія ЄС спрямована на те, щоб через усунення структурних причин вимушеної міграції забезпечити взаємовигідну співпрацю з країнами-партнерами, зменшити нерегульовані потоки мігрантів і створити умови для стабільності, безпеки й сталого розвитку.

Отже, робота Європейського Союзу з першопричинами міграції ґрунтується на комплексному підході, що поєднує розвиткові, економічні та безпекові інструменти у співпраці з країнами походження та транзиту. Певною мірою ці інструменти можуть стати для України обґрунтуванням того, чому ЄС має максимально сприяти вирішенню проблем внутрішньо переміщених осіб та жителів ТОТ України. Наприклад, через такі механізми, як **Європейський надзвичайний трастовий фонд для Африки** (European Union Emergency Trust Fund (EUTF))¹²², ЄС фінансував програми з підтримки економічного розвитку, створення робочих місць, зміцнення державних інституцій та боротьби з нелегальною міграцією і торгівлею людьми, розглядаючи бідність, конфлікти та нестабільність як головні чинники вимушеного переміщення.

Новий етап цього підходу реалізується через **Інструмент сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва** (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI — Global Europe))¹²³, що дозволяє інтегрувати міграційну проблематику у ширшу політику розвитку та партнерства. Стратегія ЄС спрямована не лише на управління потоками мігрантів у межах Союзу, а й на усунення структурних причин вимушеної міграції, щоб зменшити тиск на європейські кордони і водночас підтримати стабільність та розвиток у країнах походження.

Україна вже сьогодні є країною походження й транзиту для значних міграційних потоків, а повномасштабна війна сприяла появі мільйонів внутрішньо переміщених осіб та біженців у державах-членах ЄС. Саме тому для Європейського Союзу важливо, щоб співпраця з Україною включала роботу з першопричинами міграції: подолання наслідків війни, захист прав ВПО та жителів ТОТ України, гарантії соціальної інтеграції та безпеки, відбудову економіки.

Європейський Союз зацікавлений у роботі з проблемами, пов'язаними із захистом прав жителів тимчасово окупованих територій України, оскільки саме вони є одним із ключових джерел міграційних викликів для всього регіону. Тривала вій-

120 Ibid.

121 Ibid.

122 European Union. *Emergency Trust Fund for Africa (EUTF for Africa)*. Directorate-General for International Partnerships. URL: https://trust-fund-for-africa.europa.eu/homepage_en

123 European Commission. *Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI – Global Europe)*. Directorate-General for International Partnerships. URL: https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en

на, руйнування інфраструктури, порушення прав людини, зокрема депортація та примусове переміщення цивільного населення, примусова мобілізація чи переслідування на окупованих Росією територіях — усе це створює масові хвилі вимушеної міграції та переміщення людей. Якщо ці першопричини не будуть належним чином подолані, ЄС ризикує стикнутися з новими кризами, від зростання потоків біженців і шукачів притулку до соціальної напруги в країнах-членах та підвищення ризику нелегальної міграції. Саме тому робота над проблемами ТОТ відповідає логіці Пакту про міграцію та притулок і стратегічних документів ЄС, які передбачають вирішення структурних причин міграції у країнах походження.

Для України інтеграція проблематики ТОТ у європейську політику міграції означає отримання не лише політичної підтримки, а й конкретних інструментів: інвестицій у відбудову, соціальну інтеграцію ВПО, розвиток легальних каналів мобільності, освіти й працевлаштування. Це також дозволить забезпечити повернення громадян на деокуповані території, уникнути відтоку працівників на тлі гострої демографічної кризи та створити умови для відновлення та захисту прав постраждалих від російської агресії.

Отже, для ЄС вирішення проблем, пов'язаних із захистом прав жителів ТОТ України, є внеском у зменшення тиску міграційних потоків та зміцнення регіональної стабільності, а для України це додаткові можливості подолання наслідків російської агресії, зокрема, у сфері внутрішнього переміщення та відновлення і захисту прав постраждалих.

ВИСНОВКИ

- Проведене дослідження засвідчило нагальну потребу: посилити увагу до питань захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України у євроінтеграційному процесі, дотримуючись принципу, згідно з яким цей процес має приносити користь усім суспільним групам і відповідати їхнім інтересам.
- З аналізу основних принципів ЄС — повага до прав людини, людської гідності й рівності, заборона дискримінації — випливає потреба повноцінного врахування завдань щодо усунення бар'єрів для реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб і громадян України на тимчасово окупованих територіях у переговорному процесі. Підхід, заснований на заслугах, (*merit-based approach*) означає, що просування до членства в ЄС залежить від гарантій рівних прав для всіх громадян, включно з тими, чиї права зазнали порушень внаслідок війни.
- З огляду на стратегічний курс України на вступ до Європейського Союзу та її геополітичне становище в умовах війни з Росією, органи державної влади України відкрито надають перевагу законодавчим і практичним ініціативам, спрямованим на виконання євроінтеграційних зобов'язань. На практиці це означає, що ініціативи, включені до євроінтеграційного порядку денного, мають значно вищі шанси на підтримку й реалізацію, ніж ті, що залишаються поза ним.
- Наявні інструменти передвступних переговорів України з ЄС, зокрема урядова Дорожня карта з питань верховенства права, недостатньо охоплюють проблематику внутрішнього переміщення осіб і впливу наслідків тимчасової окупації на реалізацію прав і свобод громадян України. Хоча окремі положення цих документів містять прямі чи опосередковані зобов'язання держави щодо внутрішньо переміщених осіб, прав і свобод жителів тимчасово окупованих територій України, вони залишаються несистемно відображеними у євроінтеграційному процесі.
- Відповідно до переговорної рамки ЄС для України, зауваження, пропозиції та перестороги щодо національних планів і зобов'язань у межах інтеграційного процесу є цілком легітимними, оскільки документ передбачає активну участь громадянського суспільства як необхідну умову довгострокового успіху імплементації євроінтеграційних зобов'язань.
- Проведене дослідження засвідчує, що в межах процесу інтеграції країн-кандидатів до Європейського Союзу відсутній попередній досвід подолання наслідків збройної агресії, який можна було б вважати співмірним із масштабом і характером викликів, що постали перед Україною. Зусилля з постконфліктно-

го врегулювання не були частиною загальної політики розширення ЄС, але розглядалися як важлива передумова для успішного завершення переговорів про вступ. Європейський Союз мав досвід постконфліктного врегулювання на Західних Балканах, де намагався пом'якшити наслідки чисельних прикордонних і етнічних конфліктів в регіоні. Цей досвід знайшов відображення у Процесі стабілізації та асоціації, який існує виключно для країн Західних Балкан, а також у створенні додаткових вимог (так звані Копенгагенські плюс критерії)¹²⁴ щодо регіонального співробітництва та безпекової ситуації, щодо співпраці з Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії та щодо повернення біженців. Також ЄС підтримував окремі механізми, спрямовані на права й інтереси внутрішньо переміщених осіб у розділеному Кіпрі. Проте в цілому політика розширення була відокремлена від процесів подолання наслідків конфліктів у країнах-кандидатах, існувала як паралельний трек, який впливав на наближення певних країн до членства в ЄС.

- Війна Росії проти України створила безпрецедентний виклик для політики розширення Європейського Союзу. Попри відсутність формальних обмежень для вступу держави, частина території якої перебуває під тимчасовою окупацією, а також держави, яка перебуває у міжнародному збройному конфлікті, у випадку з Україною ЄС узяв на себе унікальні зобов'язання щодо досягнення миру та відбудови країни.
- Україна розглядається як один із ключових чинників безпеки, стабільності та розвитку європейського континенту. Саме тому ЄС і Україна мають у межах інтеграційного процесу виробити взаємовигідні інструменти досягнення стало-го миру, зміцнення безпеки та створення умов для розвитку. Ці інструменти не обов'язково мають бути офіційною частиною політики ЄС у сфері розширення, проте вони повинні враховувати проблематику внутрішнього переміщення та наслідків тимчасової окупації, а також передбачати механізми посилення захисту прав і законних інтересів ВПО та жителів ТОТ України. Ба більше, напрацювання таких інструментів в майбутньому сприятиме безпечному й гармонійному розширенню ЄС, адже поряд з Україною є й інші держави (наприклад, Грузія), де фактор окупації та внутрішнього переміщення має суттєвий вплив на процес приєднання країни до Союзу.
- Ефективне розв'язання проблем, пов'язаних із захистом прав та інтересів ВПО і жителів ТОТ України, сприятиме реалізації власних пріоритетних політик Європейського Союзу, включно з його оновленою стратегією щодо міграції, а також в аспекті загальноєвропейських підходів у сфері ринку праці, безпеки та протидії злочинності тощо. В цілому належна увага у межах заходів євроінтеграції до проблем внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій України відповідає традиційній спрямованості ЄС працювати з першопричинами викликів у країнах виникнення.

124 Policy Department, Directorate-General for External Policies, "The Western Balkans and EU Enlargement: lessons learned, ways forward and prospects ahead". 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA\(2015\)534999_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf)

- Подолання наслідків російської агресії для внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України цілковито відповідає пріоритетам глобальної стратегії ЄС для всіх його партнерів, яка, зокрема, відображена у Плані ЄС з питань демократії та прав людини на 2020–2025 роки. Лідерство України у реалізації глобальної стратегії ЄС ще до вступу може мати значний позитивний вплив на підвищення рівня захисту прав її населення та на інтеграцію України з ЄС.
- Створення нового формального інструмента або механізму в межах передвступних переговорів між Україною та ЄС, що інтегруватиме проблематику внутрішнього переміщення та/або реалізації прав жителів тимчасово окупованих територій, може бути недоцільним, зважаючи на відсутність аналогічного досвіду в історії розширення ЄС та ризику появи додаткових бар'єрів для необґрунтованого політичного блокування євроінтеграційного процесу України.
- Дослідження засвідчило необхідність посилити увагу до проблематики внутрішнього переміщення, до забезпечення та реалізації прав і свобод жителів тимчасово окупованих територій у межах наявних інструментів передвступних переговорів «Україна-ЄС», насамперед на рівні Дорожньої карти з питань верховенства права. При цьому для активізації зусиль із подолання наслідків російської агресії варто значно посилити використання глобальних інструментів ЄС, які офіційно не належать до переговорного процесу, але можуть стати ефективним доповненням до нього. Такі глобальні інструменти ЄС насамперед повинні мотивувати дві сторони об'єктивно оцінювати ситуацію у сфері внутрішнього переміщення, забезпечення та реалізації прав і свобод жителів тимчасово окупованих територій, а також шукати ефективні рішення для розв'язання виявлених проблем.

КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Забезпечити системне врахування пріоритетів із захисту прав внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій України у межах наявних інструментів передвступних переговорів, зокрема, на рівні затвердженій Урядом України Дорожньої карти з питань верховенства права, через інтеграцію цієї тематики до наявних пріоритетів і напрямів роботи. Внутрішні рішення та політики щодо ВПО і жителів ТОТ України мають узгоджуватися зі змістом і завданнями передвступних переговорів з Європейським Союзом та відповідати цінностям ЄС.
- Забезпечити широку інтеграцію глобальних інструментів ЄС у сферах верховенства права, прав людини, демократії та перехідного правосуддя з переговорними механізмами, щоб забезпечити об'єктивне оцінювання стану забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій та вироблення необхідних рішень без створення окремого треку у переговорному процесі. Зокрема, як пріоритетний механізм можна розглядати мандат Спеціального Представника Європейського Союзу з прав людини, який реалізує його глобальну стратегію у сфері верховенства права, демократії і прав людини. Пріоритетним інструментом може стати й Європейська мережа національних правозахисних інституцій (ENNHRI).
- Посилити спроможність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зокрема й на рівні законодавства, діяти як незалежний і самодостатній суб'єкт у межах євроінтеграційного процесу, оцінюючи стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб і жителів тимчасово окупованих територій. Це дозволить забезпечити об'єктивну, незалежну та збалансовану інформацію як для української, так і для європейської сторони.
- Забезпечити постійний контакт і обмін інформацією між Європейською комісією, іншими інституціями ЄС та інститутами громадянського суспільства України про стан формування й реалізації державних політик щодо внутрішнього переміщення прав і свобод жителів тимчасово окупованих територій.
- Розглянути створення платформи «EU–UA Правозахист» як постійного й інституційно закріпленого механізму взаємодії між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та провідними національними правозахисними організаціями з інституціями ЄС у сфері прав людини та демократії. Ключовим завданням такої платформи має стати, зокрема, системне висвітлення ситуації із захистом прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій. Вона гарантуватиме, щоб виявлені проблеми у цій сфері ефективно вирішувались, дозволяючи всім громадянам України, включно з тими, хто найбільше постраждав від війни, бачити позитивні результати процесу інтеграції з ЄС.

- Суттєво посилити представництво українських правозахисних організацій та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у загальноєвропейських дискусіях із питань прав людини.

