

УДК: 341.231.14:314.151.3]-054.73

Х. Н. Бехруз
О. О. Сурілова

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ УВКБ ООН: СФЕРИ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців є одним з ключових та найважливіших міжнародних органів, який забезпечує захист осіб, що вимушено залишили свої країни через переслідування за різними ознаками, збройні конфлікти, чи інші загрози. Діяльність цього органу ґрунтується на положеннях міжнародного права, зокрема Конвенції про статус біженців 1951 року, Протоколу 1967 року, Статуту Управління Верховного комісара ООН у справах біженців та численних резолюціях Генеральної Асамблеї ООН.

У статті здійснюється правовий аналіз компетенції вищезазначеної організації, її міжнародно-правових механізмів впливу на міграційну політику та ролі у формуванні міжнародних стандартів та міжнародної практики захисту біженців. Особлива увага приділяється інституційним обмеженням, що виникають внаслідок добровільного характеру співпраці з державами, відсутності правозастосовчих повноважень та перешкод у реалізації мандата

Розглядаються проблеми взаємодії із національними урядами, міжнародними організаціями та іншими структурами, а також оцінюється ефективність діяльності у кризових ситуаціях. У статті аналізуються сучасні виклики для організації, зокрема зростання національного суверенітету як аргументу для обмеження співпраці та використання механізмів міжнародного права для зміцнення її позицій у сфері захисту біженців.

Ключові слова: УВКБ ООН, міжнародне право, біженці, шукачі притулку, міжнародне міграційне право, вимушені переселенці, Статут УВКБ ООН

DOI 10.34079/2226-3047-2024-14-28-14-19

Постановка проблеми. Захист біженців є одним із ключових викликів сучасного міжнародного права, особливо в умовах зростання масштабів вимушеної міграції через збройні конфлікти, переслідування та екологічні катастрофи. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі - УВКБ ООН) відіграє важливу роль у міжнародному механізмі захисту осіб, які шукають притулку.

Проте, незважаючи на широку сферу діяльності та вагомий вплив на міжнародну міграційну політику, компетенція УВКБ ООН є обмеженою. Організація не має примусових механізмів впровадження своїх рішень, а ефективність її роботи значною мірою залежить від добровільної співпраці держав.

Крім того, в умовах сучасних глобальних викликів, таких як зростання кількості осіб без громадянства, відмова держав від прийняття біженців, зловживання процедурою надання притулку та політизація міграційних процесів, постає питання щодо необхідності реформування мандата УВКБ ООН та розширення його повноважень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У сучасних наукових дослідженнях значна увага приділяється аналізу правових засад діяльності УВКБ ООН. Зокрема, І.М. Алмаші у своїй статті «Співробітництво органів державної влади України і Управління Верховного комісара ООН у справах біженців: правові засади та напрями вдосконалення» досліджує правові основи взаємодії між українськими державними органами та УВКБ ООН, акцентуючи увагу на необхідності вдосконалення механізмів співпраці в умовах сучасних викликів.

Також, Є. В. Реньов у своїй статті «УВКБ ООН: міжнародно-правовий статус та аналіз окремих аспектів діяльності в Україні» детально аналізує правовий статус цієї організації та її діяльність на території України

Дослідження О. І. Котляр «Надання міжнародного захисту від імені біженців – ключове завдання УВКБ ООН» присвячене аналізу правового статусу УВКБ ООН та його діяльності у сфері захисту біженців. Авторка наголошує на тому, що ключовою функцією УВКБ ООН є забезпечення дотримання основних прав біженців, включаючи право на притулок та принцип non-refoulement (заборона примусового повернення). Також авторка досліджує поняття «мандатних» та «конвенційних» біженців та виокремлює відмінності між цими поняттями в контексті діяльності УВКБ ООН.

Метою статті є комплексний аналіз міжнародно-правових основ функціонування УВКБ ООН, визначення його сфери компетенції, дослідження правових механізмів реалізації мандата організації та оцінка інституційних обмежень, які впливають на ефективність його діяльності.

Виклад основного матеріалу. Міжнародно-правові засади діяльності УВКБ ООН визначені низкою міжнародних договорів, резолюцій Генеральної Асамблеї ООН та безпосередньо рішень виконавчого комітету. Основним документом, що заклав правову основу функціонування УВКБ ООН, є його Статут, ухвалений Резолюцією 428 (V) Генеральної Асамблеї ООН 14 грудня 1950 року. Статут УВКБ ООН визначає ключові завдання організації, включаючи захист біженців, координацію міжнародних зусиль щодо надання допомоги переміщеним особам та сприяння пошуку довготривалих рішень у цьому напрямку (Statute of The Office of the United Nations High Commissioner of Refugees, 1950). Основна діяльність УВКБ ґрунтується на Конвенції про статус біженців 1951 року (далі - Конвенція) та Протоколі 1967 року (далі - Протокол), які встановлюють міжнародно визнані критерії надання статусу біженця, основні права таких осіб та обов'язки держав щодо їхнього захисту. Важливим є принцип невислання (non-refoulement), закріплений у статті 33 Конвенції, що забороняє повернення осіб у країни, де їхньому життю або свободі загрожує небезпека (Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 1951).

Відповідно до розділу II Статуту УВКБ ООН сфера компетенції УВКБ ООН охоплює різні категорії осіб, зокрема всіх тих осіб, які розглядаються як біженці відповідно до Угод від 12 травня 1926 року та 30 червня 1928 року або відповідно до Конвенцій від 28 жовтня 1933 року та 10 лютого 1938 року, Протоколу від 14 вересня 1939 року, або ж відповідно до статуту Міжнародної організації у справах біженців; на

всіх тих осіб, які внаслідок подій, що відбулися до 1 січня 1951 року, та через цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань перебувають за межами країни своєї громадянської належності та не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким захистом, як унаслідок зазначених побоювань, так і з причин, не пов'язаних із міркуваннями особистої вигоди; або, не маючи визначеного громадянства та перебуваючи за межами країни свого попереднього звичайного місця проживання, не можуть або не бажають повернутися до неї внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних із міркуваннями особистої вигоди тощо (Statute of The Office of the United Nations High Commissioner of Refugees, 1950).

Попри широкий мандат, діяльність УВКБ ООН обмежена як юридичними, так і політичними чинниками. По-перше, Управління не має власних примусових механізмів виконання своїх рішень і залежить здебільшого від волі держав. Багато країн, хоча і є сторонами Конвенції 1951 року, обмежують співпрацю з УВКБ ООН або тлумачать свої обов'язки вибірково. Наприклад, у 2015 році під час міграційної кризи в Європі деякі держави-члени ЄС ухвалювали національні заходи, які фактично суперечили принципу non-refoulement, зокрема шляхом закриття кордонів або введення політики відмови у прийомі шукачів притулку. Так, уряд Віктора Орбана в Угорщині побудував 175-кілометровий паркан із колючого дроту на кордоні з Сербією, а потім і з Хорватією, щоб зупинити потік мігрантів (Угорщина завершила будівництво другого паркану на кордоні з Сербією, 2017).

Фінансування УВКБ ООН здійснюється на добровільній основі, що створює фінансові обмеження в реалізації програм допомоги. Бюджет організації формується за рахунок внесків, що робить її діяльність залежною від політичної кон'юнктури та рівня міжнародної підтримки. Наприклад, скорочення фінансування з боку окремих країн-донорів, таких як США у 2018 році, негативно вплинуло на гуманітарні операції УВКБ у регіонах, де потреба в допомозі біженцям є найбільш критичною. Це рішення було частиною ширшої політики зменшення міжнародної допомоги та перегляду фінансових зобов'язань США перед міжнародними інституціями (США заявили про скорочення бюджету ООН на суму 285 млн доларів, 2017). Ці фінансові обмеження мали серйозні наслідки для гуманітарних операцій УВКБ ООН у критично важливих регіонах, зокрема на Близькому Сході, в Африці та Південній Азії. Це показало вразливість фінансування УВКБ ООН, яке залежить від політичних рішень окремих держав і не має стабільних гарантій надходження коштів.

Міжнародно-правові засади діяльності УВКБ ООН формують комплексний механізм захисту осіб, які постраждали від вимушеного переміщення, проте інституційні обмеження та політичні чинники значно впливають на ефективність його роботи. Залежність від держав-донорів, відсутність примусових механізмів та складність узгодження дій із національними політиками приймаючих країн створюють виклики, що потребують подальших міжнародних реформ у сфері захисту біженців.

Однією з головних проблем є переважаність системи через безперервне

зростання кількості переміщених осіб. У світі щороку збільшується кількість біженців, внутрішньо переміщених осіб і шукачів притулку, що суттєво перевищує спроможності УВКБ ООН у наданні допомоги. Фінансові та організаційні ресурси залишаються обмеженими, що унеможлиблює ефективне реагування на всі гуманітарні кризи одночасно.

Згідно з даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, протягом останніх трьох десятиліть спостерігається стале зростання кількості біженців у світі. Якщо в 1994 році їхня чисельність становила 15,8 мільйона осіб, то у 2005 році цей показник знизився до 8,7 мільйона, що було найнижчим рівнем за останні десятиліття. Однак після цього кількість почала стрімко зростати, що зумовлено глобальними конфліктами, політичними кризами та посиленням гуманітарних катастроф (Як змінювалася кількість біженців у світі за останні три десятиліття: інфографіка, 2024).

Особливо помітне збільшення відбулося внаслідок збройних конфліктів у Сирії, Афганістані, Південному Судані, а також через повномасштабне вторгнення Росії в Україну у 2022 році. Так, станом на 2023 рік, загальна кількість біженців у світі досягла рекордного показника в 30,5 мільйона осіб. Країнами, з яких походять найбільші групи біженців, є Сирія (6,5 млн), Афганістан (6,1 млн) та Україна (5,9 млн) (Як змінювалася кількість біженців у світі за останні три десятиліття: інфографіка, 2024).

Ці дані свідчать про серйозну кризу міжнародної системи захисту біженців, що зумовлена не лише зростаючою кількістю вимушених переселенців, а й обмеженими можливостями приймаючих країн та міжнародних організацій. Крім того, УВКБ ООН дедалі частіше стикається з проблемою нестачі фінансування, що ускладнює надання гуманітарної допомоги.

Ще однією серйозною проблемою є політизація питання біженців та міграції. Багато держав, навіть ті, що є сторонами Конвенції 1951 року, дедалі частіше використовують питання захисту біженців як інструмент у внутрішній політиці. Деякі уряди навмисно створюють бюрократичні перешкоди для отримання притулку або ухвалюють закони, що обмежують діяльність УВКБ ООН на своїй території. Наприклад, зважаючи на інформацію про заходи, які запроваджувались у свій час в Угорщині та Сполучених Штатах Америки, деякі політики вдаються до жорсткої риторики щодо міграції, що призводить до скорочення квот на прийом біженців та впровадження більш жорстких правил щодо їхнього розселення.

Висновки. Вирішення наявних проблем у сфері біженців потребує комплексного підходу, що включає як міжнародну співпрацю, так і внутрішні реформи в діяльності УВКБ ООН. Одним із ключових напрямів є стабілізація та збільшення фінансування організації шляхом запровадження нових механізмів залучення коштів, зокрема через розширення партнерства з міжнародними фінансовими установами, державами та приватним сектором. Це дозволить мінімізувати залежність від добровільних внесків і забезпечити сталість гуманітарних програм.

Не менш важливим є посилення співпраці між державами у сфері розподілу відповідальності за прийом біженців. Запровадження квот та програм переселення у

третю країну допоможе зменшити навантаження на окремі держави, що приймають основний потік біженців. Розширення механізмів інтеграції біженців у країни притулку, зокрема через доступ до освіти, ринку праці та соціальних послуг, дозволить зменшити ризики маргіналізації та створить умови для їхньої самостійності. Посилення ролі регіональних організацій, таких як ЄС, Африканський Союз або Ліга арабських держав, у регулюванні потоків біженців може також сприяти створенню більш ефективних механізмів їхньої підтримки.

Ще одним важливим напрямом є запобігання кризам, що призводять до вимушеного переміщення людей. Інвестиції в миротворчі місії, розвиток інфраструктури в країнах походження біженців та дипломатичні ініціативи щодо врегулювання конфліктів можуть суттєво зменшити кількість людей, які змушені залишати свої домівки.

Загалом, ефективне вирішення проблеми біженців можливе лише за умови комплексного підходу, що включає зміцнення міжнародного співробітництва, реформування фінансової системи підтримки гуманітарних програм, інтеграцію біженців у країни прийому та усунення причин їхнього вимушеного переміщення.

Бібліографічний список

- США заявили про скорочення бюджету ООН на суму 285 млн доларів, 2017. *TCH*. [Онлайн] 26 грудня. Доступно: <https://tsn.ua/svit/ssha-zayavili-pro-skorochennya-byudzhetu-oon-na-sumu-285-mln-dolariv-1071980.html?utm_source=chatgpt.com> [
- Угорщина завершила будівництво другого паркану на кордоні з Сербією, 2017. *ZBRUC*. [Онлайн] 28 квітня. Доступно: <<https://zbruc.eu/node/65329> [Дата звернення 29 листопада 2024].
- Як змінювалася кількість біженців у світі за останні три десятиліття: інфографіка, 2024. *Главком*. [Онлайн] 15 лютого. Доступно: <<https://glavcom.ua/world/observe/jak-zminjuvalasja-kilkist-bizhentsiv-u-sviti-za-ostanni-tri-desjatilittja-infohrafika-986070.html>>
- Statute of The Office of the United Nations High Commissioner of Refugees, 1950. *UNHCR*. [Онлайн] Доступно: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3b66c39e1.pdf>
- Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 1951. *UNHCR*. [Онлайн] Доступно: <<https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>>

References

- SShA zayavy`ly` pro skorochennya byudzhetu OON na sumu 285 mln dolariv, 2017. *TCH*. [Online] 26th December. Available at: <https://tsn.ua/svit/ssha-zayavili-pro-skorochennya-byudzhetu-oon-na-sumu-285-mln-dolariv-1071980.html?utm_source=chatgpt.com>
- Ugorshhy`na zavershy`la budivny`cztvo drugogo parkanu na kordoni z Serbiyeyu, 2017.

- ZBRUC. [Online] 28th April. Available at: <<https://zbruc.eu/node/65329>>
- Yak zminyuvalasya kil`kist` bizhenciv u sviti za ostanni try` desyaty`litty: infografika, 2024. *Glavkom*. [Online] 15th February. Available at: <<https://glavcom.ua/world/observe/jak-zminjuvalasja-kilkist-bizhentsiv-u-sviti-za-ostanni-tri-desjatilittja-infohrafika-986070.html>>
- Statute of The Office of the United Nations High Commissioner of Refugees, 1950. *UNHCR*. [Online] Available at: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3b66c39e1.pdf>
- Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 1951. *UNHCR*. [Online] Available at: <<https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>>

Behruz H.
Surilova O.

INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK OF UNHCR ACTIVITIES: AREAS OF COMPETENCE AND INSTITUTIONAL LIMITATIONS

The United Nations High Commissioner for Refugees is one of the key and most important international bodies that provides protection to persons who have been forced to flee their countries due to persecution on various grounds, armed conflicts, or other threats. The activities of this body are based on the provisions of international law, in particular, the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, the 1967 Protocol, the Charter of the United Nations High Commissioner for Refugees and numerous resolutions of the UN General Assembly.

The article provides a legal analysis of the competence of the aforementioned organisation, its international legal mechanisms of influence on migration policy and its role in shaping international standards and international practice of refugee protection. Particular attention is paid to institutional limitations arising from the voluntary nature of cooperation with states, lack of law enforcement powers and obstacles to the implementation of the mandate.

The problems of interaction with national governments, international organisations and other structures are considered, and the effectiveness of activities in crisis situations is assessed. The article analyses the current challenges for the organisation, including the growth of national sovereignty as an argument for limiting cooperation and the use of international law mechanisms to strengthen its position in the field of refugee protection.

Keywords: *UNHCR, international law, refugees, asylum seekers, international migration law, forced migrants, UNHCR Statute*