

**Ігор Наливайко**

викладач кафедри загальноправових  
дисциплін Дніпропетровського  
державного університету  
внутрішніх справ (м. Дніпро)

## **ГУМАНІТАРНА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ УВКБ ООН НА ПРИКЛАДІ ДОПОМОГИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ**

Драматичні події 2022 року змусили покинути свої домівки мільйони українських родин. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН, Управління). [1]. Тому в рамках цього дослідження ми розглянемо гуманітарну складову діяльності УВКБ ООН на прикладі допомоги внутрішньо переміщеним особам.

По-перше, зазначимо, що ефективність ООН у виконанні її основного завдання — підтримання та зміцнення миру та міжнародної безпеки — викликає багато питань. Після того, як Організація Об'єднаних Націй замінила Лігу Націй, яка не змогла врятувати людство від Другої світової війни, Організація Об'єднаних Націй також наголосила на необхідності врятувати майбутні покоління від лиха війни, як зазначено в її Статуті [2]. Проте існуючі миротворчі механізми не є ефективними. Приклад вето Ради Безпеки ООН був би доречним, коли Рада Безпеки, ні. У статті 24 Статуту Організації Об'єднаних Націй зазначено, що головна відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки шляхом швидкого та ефективного реагування на акти агресії ефективно дозволяє агресору уникнути відповідальності. Науковці зазначають, що Організація Об'єднаних Націй інколи досягає більших успіхів у гуманітарній діяльності, ніж у політичній [3, с.10]. Тому ми зосередимося на гуманітарній діяльності ООН, не заперечуючи, що архітектура безпеки організації має серйозні недоліки.

Гуманітарна діяльність — це діяльність з надання гуманітарної допомоги в кризових ситуаціях, що виникають під час природних і техногенних катастроф, масштабних заворушень, військових конфліктів тощо. У сучасному світі основним джерелом екстреної гуманітарної допомоги є ООН, яка забезпечує взаємодію гуманітарних груп і національного керівництва в наданні захисту постраждалому населенню [4, С. 26]. «Цілі сталого розвитку», які містяться в резолюції 70/1 Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року, досить повно охоплюють сферу гуманітарних цілей ООН. Зокрема, зусилля організації спрямовані на подолання бідності, викорінення голоду, забезпечення продовольчої безпеки та покращення харчування, забезпечення здорового способу життя та благополуччя в будь-якому віці, а також сприяння розвитку мирних суспільств[5]. Саме ці загрози призвели до того, що через війну українці втрачають домівки та роботу та шукають притулку у відносно безпечних районах нашої країни.

Спеціалізовані установи ООН, такі як ФАО, ЮНІСЕФ, ВООЗ, ПРООН, ЮНЕП і УВКБ ООН, уповноважені надавати гуманітарну допомогу. Основною діяльністю цих організацій не є гуманітарна допомога, але вони можуть мати у своїх структурах підрозділи, присвячені гуманітарній допомозі, або вони можуть долучатися до гуманітарних операцій у разі великої гуманітарної кризи [6]. Наразі до вищезазначеного списку можна додати МОМ – у 2016 році вона приєдналася до системи ООН як Управління ООН з питань міграції.

Ми зосередимося на діяльності УВКБ ООН. Правовою основою співробітництва України з УВКБ ООН є Статут УВКБ ООН від 14 грудня 1950 р., Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р., Протокол про статус біженців від 31 січня 1967 р., Угода Уряду України з Представництвом ООН-ООН від 6 жовтня 1992 року, Угода Уряду України та УВКБ ООН від 23 вересня 1996 року та Протокол про внесення змін до статті 2 Стаття 2. 4 Угода між Урядом України та УВКБ ООН від 23 вересня 1998 р. [7, С. 220]. Що стосується регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб, то у 1998 році відповідно до вказівок Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були сформульовані Керівні принципи щодо внутрішньо переміщених осіб, які підтвердили та доповнили існуючі норми. міжнародного права в галузі прав людини та суміжних питань таких осіб Міжнародне гуманітарне право [8, С. 20]. Хоча Керівні принципи не є юридично обов'язковими, їхній зміст використовувався в подальших міжнародних правових діях Організації Об'єднаних Націй – наприклад, Резолюція Ради Безпеки ООН щодо грузино-абхазької проблеми від 13 жовтня 2006 року Резолюція 1716 (2006) Conflict Films прийняла Африканський Союз 2009 року. Конвенція про захист та допомогу внутрішньо переміщеним особам в Африці (Кампальська конвенція) відповідно до

керівних принципів.

Відповідно до Керівних принципів, внутрішньо переміщені особи визначаються внаслідок або уникнення військового конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, які не перетинають міжнародно визнані кордони, природних або техногенних катастроф.

У рамках національного законодавства відповідне визначення внутрішньо переміщених осіб міститься у статті 3. 1 Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» поширюється на громадян України та іноземців, осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні[9].

З 2014 року УВКБ ООН було змушене суттєво переорієнтувати свою роботу в Україні. Окрім діяльності у сфері захисту біженців та осіб без громадянства та запобігання безгромадянства, Управління звертає увагу на сферу захисту внутрішньо переміщених осіб. Про це чітко свідчить звіт за 2021 рік, де Офіс вказує на кількісні показники кількості людей, які перебувають під його опікою: 2310 біженців, 2621 шукачів притулку, 35 875 осіб без громадянства та 734 000 внутрішньо переміщених осіб [10]. Однак початок тотальної війни у 2022 році змусив УВКБ ООН знову активізувати свої зусилля.

Оскільки гуманітарна допомога УВКБ ООН покликана доповнювати діяльність українського уряду, це питання врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 4 травня 2022 року № 445 «Про проект спільного з Урядом України впровадження Верховного комісара ООН у справах біженців щодо Внутрішнє переміщення додаткові заходи соціальної підтримки реципієнтів» [11]. Відповідно до угоди Мінсоцполітики складає та подає УВКБ ООН узгоджений перелік вразливих груп внутрішньо переміщених осіб, а Управління надає допомогу у розмірі 2220 гривень на члена сім'ї на місяць протягом не менше 3 місяців. Детальні умови реалізації проекту визначені меморандумом про співпрацю між УВКБ ООН та Мінсоцполітики, яким пріоритетною категорією підтримки визначено внутрішньо переміщених осіб, які отримують пенсію до 3000 гривень.

Як відомо, також підписані меморандуми з іншими міністерствами: Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Як координатор житлового кластеру УВКБ ООН сприятиме, зокрема, відновленню пошкоджених будівель і реконструкції центрів колективного проживання.

Перераховані вище кластери заслуговують на окрему увагу. Система Організації Об'єднаних Націй складається з великої кількості спеціалізованих установ, агентств, багато з яких залишаються досить автономними, зберігаючи свою організаційну структуру [6, 20]. Для вирішення питань координації в гуманітарній діяльності був розроблений кластерний підхід, який вперше успішно застосований після землетрусу в Пакистані 2005 року. Наразі УВКБ ООН працює як частина міжвідомчої гуманітарної допомоги та керує 3 кластерами – захист (з 75 партнерами), надання притулку та недоповідольча допомога (25 партнерів) та координація та управління таборами (9 партнерів) . Наприкінці квітня офіс заявив, що організував 16 гуманітарних конвоїв (від УВКБ ООН і міжвідомчих конвоїв) для надання допомоги 53 тис. осіб у постраждалих від стихії районах [14].

Отже, події останніх років змусили УВКБ ООН розширити свою діяльність в Україні, включивши в неї внутрішньо переміщених осіб. Крім того, Офіс ефективно співпрацює з українською владою для забезпечення захисту та додаткової допомоги найбільш уразливим категоріям ВПО.

1. Ukraine Refugee Situation. UNHCR data portal. UNHCR, the UN Refugee Agency. URL: [https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#\\_ga=2.243759616.487444639.1653733166-59761989.1652541062](https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.243759616.487444639.1653733166-59761989.1652541062).

2. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. New York: United Nations Publications. 2015. 128 p.

3. Лісогорова К., Свистун К. Від Ліги Націй до ООН: історія становлення універсальних міжнародних організацій колективної безпеки. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. Вип. 3. С. 5-11.

4. Овчаренко С.В. Гуманітарна та культурна політика: навчальний посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. 152 с.

5. «Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development». UN General Assembly (2015) A/RES/70/1. URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E).

6. Ткач Т.Я. Роль ООН у координації гуманітарних операцій з подолання наслідків стихійних лих та формуванні міжнародної гуманітарної системи. *Міжна-родні відносини. Серія «Політичні науки»*. 2016. No 12. С. 1-25.

7. Свящук А.Л. Проблеми прав біженців та виклики сучасності: навчальний посібник. Харків: «ФОРМ Голембовська О.О.». 2018. 324 с.

8. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти. Монографія за заг. ред.: Рогача О.Я.; Савчина М.В.; Менджул М.В. Ужгород: РІК-У. 2017. 348 с.

9. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України від 20.10.2014 No 1706-

VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.

10. Refugee Data Finder. UNHCR, the UN Refugee Agency. URL: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics-uaat/download/?url=v2Rp1H>.

11. Про реалізацію спільного з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2022 р. No 445. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>.

12. Ukraine Emergency: UNHCR Operational Monthly Update. April 2022. UNHCR, the UN Refugee Agency. URL: [https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2022/05/Ukraine-Monthly-Operational-Update\\_April-2022.pdf](https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2022/05/Ukraine-Monthly-Operational-Update_April-2022.pdf).

**Валентина Петрушевська**  
аспірант Науково-дослідного інституту  
державного будівництва та місцевого  
самоврядування Національної академії  
правових наук України (м.Харків)

## СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ

Головною метою реформи децентралізації влади стало посилення здатності громад до саморозвитку у напрямку ефективного використання власних можливостей з управління територіями та місцевими ресурсами. Важливим у цьому напрямку стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальної громади» і запровадження інституту старости. Запровадження інституту старости є новим для сучасної України. Хоча в історичному вимірі його існування не можна вважати таким, що не є відомим для нашої країни. У науковій літературі дуже багато уваги приділяється питанням конституційно-правового статусу старости, проблемним питанням реалізації ним своїх повноважень. Однак слід констатувати недостатність наукових досліджень присвячених становленню та розвитку інституту старости в Україні в історичному вимірі, вивченню змісту повноважень старости в різні періоди існування нашої держави. Історичне дослідження дозволить не тільки висвітлити розвиток інституту старости в різні історичні періоди, але й з посиланням на існуючий досвід, окреслити перспективи його розвитку в сучасних умовах державотворення.

Питання правового статусу територіальної громади приділяється увага багатьма фахівцями як в юридичній, так і в інших науках. Серед яких слід виділити праці О. Батанова, М. Баймуратова, П. Гураль, В. Демиденка, Н. Камінської, В. Кампо, В. Копейчикова, Л. Наливайко, П. Любченко, О. Лоцихіна, О. Марцеляк, М. Орзиха, В. Погорілка, О. Фрицького, Г. Чапала, А. Шевченка та ін. Однак варто зазначити, що питанням становлення та розвитку інституту старости не приділялося належної уваги з боку науковців, що обумовлює необхідність висвітлення генези інституту старости в Україні.

Як свідчить історичний досвід, посадова особа місцевого самоврядування «староста» має різні, залежно від історичного періоду, території, трактування: 1. В Україні, в Польщі та в Литовському князівстві (у XV–XVIII ст.) староста – керівник місцевого міського чи сільського управління або самоврядування; війт; 2. У Західній Україні (до 1939 р.) – начальник, голова повіту; 3. У царській Росії – голова сільської громад [1].

Однак, свої витоки інститут старости бере ще зі стародавніх часів. Як стверджують науковці, посада старости зародилася ще в часи Київської Русі. Наприклад, голова громади – староста (старець) мав знати всі потреби та труднощі своїх побратимів, щоб належним чином скоординувати їх вирішення. Обираючи очільника громада керувалася певними критеріями: він мав бути добрим і вміти за людьми постояти [2]. Розкриття витоків національних традицій вимагає дослідження врядування, самоуправління громадою в різні часи, важливою складовою якого є посада старійшини, старости. Як зазначається у науковій літературі, Київська Русь була заснована на основі самоорганізованих та самодостатніх громад, які державна влада та місцева знать завжди намагалася послабити. Пізніше посада старости існувала також в естонському, литовському, польському адміністративному устрої. У Галицькій та Січовій моделях вона є аналогічною своїй автентичній формі. Слід також відмітити, що схожою за функціями в окремих регіонах західноукраїнських земель існувала ще посада солтиса, який призначався феодалом в якості сільського управителя. Староста обирається жителями верві і є членом виконавчого комітету громади [3, с. 51, 161].

В цілому слід констатувати, що українці в історичні періоди XIII–XVII ст.ст. постійно