

Кластерний підхід у діяльності міжнародних організацій з надання гуманітарної допомоги під час природних та техногенних катастроф

Бехруз Хашматулла Набієвич¹, Мануїлова Катерина Вікторівна²

Опубліковано	Секція	УДК
27.08.2023	Право	341.232.3:504.4:332.13

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10217775>

Анотація. У статті досліджено кластерний підхід у діяльності міжнародних організацій з надання гуманітарної допомоги під час природних та техногенних катастроф. Вплив гуманітарних криз, таких як техногенні або природні катастрофи, стає дедалі серйознішим і пов'язаний із низкою факторів, таких як мінливий характер конфлікту, зміна клімату, зростання конкуренції за доступ до енергії та природних ресурсів, крайня бідність, погане управління та ситуації нестабільності. Основними жертвами є цивільні особи, часто найбільш вразливі та найуразливіші серед них, переважно мешканці країн, що розвиваються. Гуманітарні кризи призвели до великої кількості переміщених осіб, як біженців, так і внутрішньо переміщених осіб. Саме захист цих верств населення потребує великої уваги. Для ефективного захисту населення необхідна співпраця суб'єктів міжнародного права, яка ґрунтується на активній координації дій та кластерному підході.

Відповідно до рекомендацій незалежного огляду гуманітарного реагування у 2005 році, кластерний підхід виступив як засіб заповнення прогалів і підвищення ефективності гуманітарної реакції через формування партнерства. Цей підхід створює систему чіткого керівництва, передбачуваності і відповідальності в міжнародному реагуванні на надзвичайні гуманітарні ситуації, уточнюючи розподіл обов'язків між організаціями та чітко визначаючи їх ролі й обов'язки у різних галузях реагування. Основна мета полягає в тому, щоб робити міжнародну гуманітарну спільноту краще організованою, більш відповідальною та професійною, тим самим стаючи кращим партнером для постраждалих, урядів приймаючих країн, місцевих влад і громадськості, а також для партнерів, що надають ресурси.

Ключові слова: захист природного середовища, кластерний підхід, міжнародні організації, природні катастрофи, техногенні катастрофи.

Cluster Approach in the Activities of International Organisations providing Humanitarian Assistance during Natural and Man-made disasters

Abstract. The article examines the cluster approach in the activities of international organisations providing humanitarian assistance during natural and man-made disasters. The impact of humanitarian crises, such as man-made or natural disasters, is becoming increasingly serious and is related to a number of factors, such as the changing nature of

¹доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія»

²к. ю.н., доцент, доцент кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія»

conflict, climate change, growing competition for access to energy and natural resources, extreme poverty, poor governance and situations of instability. The main victims are civilians, often the poorest and most vulnerable among them, mostly in developing countries. Humanitarian crises have resulted in large numbers of displaced persons, both refugees and internally displaced persons. It is the protection of these populations that requires great attention. Effective protection of the population requires cooperation of international law actors based on active coordination and a cluster approach.

In line with the recommendations of the 2005 Independent Review of Humanitarian Response, the cluster approach has emerged as a means of filling gaps and increasing the effectiveness of the humanitarian response through partnerships. The approach creates a system of clear leadership, predictability and accountability in the international response to humanitarian emergencies by clarifying the division of labour among organisations and clearly defining their roles and responsibilities in different areas of response. The overarching goal is to make the international humanitarian community better organised, more accountable and professional, thereby becoming a better partner for victims, host governments, local authorities and communities, as well as for resource providers.

Keywords: environmental protection, cluster approach, international organisations, natural disasters, man-made disasters.

Вступ

Постановка проблеми. Надання гуманітарної допомоги під час природних та техногенних катастроф є вкрай важливою темою. Так як країна, яка потерпає від природної або техногенної катастрофи здебільшого не може сама впоратись з масштабними катастрофами та потребує допомоги від інших країн або міжнародних урядових та неурядових організацій. Значну роль у наданні гуманітарної допомоги відіграє ООН та її органи. Проте ООН, зіткнулася з серйозними проблемами неефективності деяких своїх органів. У відповідь на дезорганізацію Організація Об'єднаних Націй запровадила новий систематичний метод надання допомоги, який намагався зменшити кількість збігів і прогалин у допомозі та сприяв багатогранному підходу до полегшення та вирішення надзвичайних ситуацій. Цей новий метод, названий завдяки своїй багатовимірній та кооперативній структурі, називається кластерним підходом.

Метою статті є визначення загальних засад кластерного підходу у діяльності міжнародних організацій щодо надання гуманітарної допомоги під час природних та техногенних катастроф.

Аналіз наукових публікацій. До дослідження кластерного підходу зверталися такі українські науковці як: Ю. Г. Корольок, А. О. Князевич, І. Г. Брітченко та ін., однак праці вчених направлені на висвітлення питання в основному загальної інформації про кластерний підхід та розглядають його в економічній сфері про кластерний підхід, а не його роль в організації діяльності щодо надання гуманітарної допомоги.

Результати

Успішний захист населення під час виникнення природних чи техногенних катастроф залежить від співпраці та координації держав та міжнародних організацій. Координація є засобом досягнення основної мети гуманітарної спільноти - ефективного захисту вразливих груп населення. У цьому контексті масштаб міжнародних координаційних заходів повинен адаптуватися до конкретного операційного середовища, щоб підтримувати національні ініціативи на основі наявних ресурсів та спрямовувати максимально можливу кількість ресурсів на гуманітарну допомогу вчасно та передбачувано.

Як визначено в Керівній записці IASC, Кластери складаються з гуманітарних організацій, включаючи агентства ООН, неурядові організації (НУО), Рух Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та інші організації громадянського суспільства, а також, у деяких випадках, інші зацікавлені сторони, включаючи представників уряду. Ці організації працюють разом, щоб задовольнити потреби, визначені в певному секторі (наприклад, логістика, координація табору, охорона здоров'я, захист). Кластери забезпечують структуру для суб'єктів, які беруть участь у галузевих реакціях, щоб: спільно реагувати на потреби, які були визначені загальними зусиллями; Розробити відповідні стратегічні плани реагування зі спільними цілями; та ефективно координувати – як між собою, так і з національними органами влади, які керують реагуванням [1].

Основи поточної системи міжнародної гуманітарної координації були закладені резолюцією 46/182 Генеральної Асамблеї в грудні 1991 року [2]. У 2005 році відбулася велика реформа гуманітарної координації, відома як Програма гуманітарної реформи, саме вона запровадила ряд нових елементів підвищення передбачуваності, підзвітності та партнерства. Реформа гуманітарної допомоги мала на меті підвищення ефективності гуманітарного реагування через більшу передбачуваність, підзвітність, відповідальність і партнерство. Одним із головних результатів було запровадження кластерного підходу, який наразі включає одинадцять тематичних кластерів/напрямків роботи в гуманітарних операціях. Основна передумова полягала в тому, що підзвітність, передбачуваність і надійність можна було б покращити, визначивши організаційних лідерів для сфер, у яких були виявлені прогалини в гуманітарному реагуванні. Тоді ці організації відповідатимуть за конкретні сфери або кластери.

Кластери — це групи гуманітарних організацій, як ООН, так і поза її межами, у кожному з основних секторів гуманітарної діяльності. Членами кластеру можуть бути неурядові організації, установи Організації Об'єднаних Націй, рух Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та державні органи, які беруть участь у гуманітарному реагуванні. Вони координують дії для забезпечення найкращих результатів для людей, які постраждали від кризи, на всіх етапах, показаних стрілками на діаграмі. Кластери просувають спільну стратегію та передову практику, уникають дублювання, усувають прогалини та обмінюються інформацією. Вони створюють національний потенціал для підготовки до надзвичайних ситуацій і виступають за більш ефективну та підзвітну гуманітарну діяльність.

Кластерний підхід – це міжнародна система, де прогалини у реагуванні на катастрофи мають бути усунені або покращені. Він спрямований на посилення координації всіх груп реагування для досягнення спільної мети або мети, яка була поставлена для певного інциденту чи лиха. У міжнародному середовищі існує 11 визнаних кластерів або груп респондентів. Це (1) координація та управління табором, (2) раннє відновлення, (3) освіта, (4) телекомунікації в надзвичайних ситуаціях, (5) продовольча безпека, (6) охорона здоров'я, (7) логістика, (8) харчування, (9) захист, (10) укриття та (11) водна санітарія та гігієна (WASH).

На глобальному рівні кластерний підхід спрямований на посилення загальносистемної готовності та координації технічного потенціалу для реагування на гуманітарні надзвичайні ситуації шляхом забезпечення передбачуваного лідерства та підзвітності в усіх основних секторах. На рівні країни метою є посилення гуманітарного оперативного реагування, вимагаючи високих стандартів передбачуваності, підзвітності та партнерства в усіх сферах діяльності. Впровадження кластерної системи має посилити передбачуваність, комплексність та якість гуманітарного реагування в будь-якій конкретній гуманітарній ситуації. Таким чином, кластерні структури на

національному та глобальному рівнях повинні бути простими та орієнтованими на результати, зосереджуватися на операційному заповненні прогалин і включати всі організації з реальним операційним потенціалом у секторі. Відображення наявних операційних прогалин має бути першим заходом новоствореного кластера, а потім розробка спільних, реалістичних планів їх усунення.

Кластерний підхід має поважати повноваження та характер усіх організацій-учасниць, у тому числі національних і місцевих акторів, а також визнавати рівень прихильності діяльності кластера, який кожна може собі дозволити. Важливо якнайшвидше прояснити зобов'язання кожного члена кластеру на рівні країни, щоб забезпечити прозорий та ефективний розподіл праці, таким чином забезпечуючи передбачуваність і підзвітність у реагуванні на потреби людей, яким ми всі служимо.

Кластерний підхід призначений для посилення загальної спроможності, ефективності та управління гуманітарним реагуванням чотирма ключовими способами:

- забезпечення більш передбачуваного лідерства та чітко визначених обов'язків шляхом визначення керівників кластерів, які відповідальні за координацію діяльності у відповідних секторах;
- забезпечення своєчасного та ефективного реагування, в тому числі шляхом підтримки глобального потенціалу, списків навчених експертів і запасів;
- посилення партнерства між усіма гуманітарними суб'єктами та забезпечення більш узгоджених зв'язків з національною владою;
- поліпшення стратегічної координації на польовому рівні та встановлення пріоритетів, що призводить до зменшення прогалин і дублювання.

Кластерний підхід покращив зусилля щодо ідентифікації та усунення прогалин в рамках галузевого програмування гуманітарного реагування на місцях. Зокрема, у хронічних надзвичайних ситуаціях кластеризовані сектори показали, що вони здатні краще збирати необхідну інформацію про можливості реагування та прогалини в послугах, а провідні агентства кластеру успішно спрямовували або перенаправляли партнерів для заповнення цих прогалин. Відповідальність керівництва кластером також допомогла збільшити спроможність цих агенцій і розширити координацію на глибші польові рівні.

Для застосування кластеру необхідна його активація. Активація кластерів означає створення кластерів у рамках міжнародного реагування на надзвичайні ситуації на основі аналізу гуманітарних команд країн, гуманітарних потреб і координаційних можливостей на місцях, у консультаціях з національними партнерами. Керівники IASC погодилися, що активація кластерів має бути більш стратегічною, менш автоматичною та обмеженою в часі. Гуманітарні координатори повинні рекомендувати активацію кластерів лише тоді, коли є визначена потреба, яка не розглядається. Ідеальним підходом є підтримка національних механізмів галузевої координації. Наскільки це можливо, будь-які створені нові кластери повинні доповнювати існуючі механізми координації.

Можна виділити наступні критерії для активації кластера:

- тригерна подія у вигляді нової великомасштабної надзвичайної ситуації або різкого погіршення та/або значної зміни існуючої гуманітарної ситуації, що призводить до розривів у координації;
- оцінка існуючого національного реагування та потенціалу координації та/або національного реагування показує нездатність належним чином задовольнити потреби;

- гуманітарні потреби виправдовують багатосекторний підхід, який існуючі механізми координації та реагування більше не можуть належним чином вирішити;
- розмір оперативної присутності (кількість учасників і складність реагування) потребує механізму координації для конкретного сектору, якщо він ще не існує [3, С. 3].

Важливо правильно координувати роботу кластерів та не активувати всі кластери у кожній ситуації. Аспект лідерства найбільш суттєво відрізняє кластерний підхід від попередніх способів координації та визначає його ефективність. Наявність призначеного провідного агентства, відповідального не лише за виконання власної програми, а й за реагування в цілому секторі, є найважливішою перевагою підходу – якщо його можна реалізувати на практиці. Хоча кластерний підхід може істотно не змінити повсякденну роботу галузевої координації, наявність цього місця відповідальності є радикальним відходом від того, що довгий час було клаптиковою системою.

Згідно з IASC Transformative Agenda, визнається, що гуманітарні координатори, постійні координатори і гуманітарні команди країн повинні мати повноваження приймати рішення, які відповідають потребам їхніх власних операцій у країні. Керівництво гуманітарної команди на місцях повинне розробляти найбільш адаптовані «координаційні рішення», враховуючи місцеві умови та конкретну ситуацію [3, С. 4].

Проте ефективність кластерного підходу залежить від розуміння, що він не є єдиною стратегією для гуманітарної координації. У деяких випадках кластерна модель може співіснувати з іншими формами координації, які не базуються на кластерах - чи то національними, чи міжнародними, або може бути більш доцільним альтернативним секторальним підходом. Автоматичне використання всіх кластерів у будь-якій ситуації може призвести до марної витрати ресурсів та обмежити можливості урядів надавати гуманітарну допомогу тим, хто її насправді потребує.

Глобальний кластер WASH є одним з 11 гуманітарних кластерів, створених у 2006 році, і з тих пір ним керує Міжвідомчий постійний комітет, після гуманітарної реформи та додатково визначений у програмі трансформації. На глобальному рівні Глобальний кластер WASH підтримує кластерний підхід шляхом зміцнення загальносистемної готовності та координації можливостей реагування на гуманітарні кризи та забезпечення чіткого лідерства та підзвітності. На рівні країни Глобальний кластер WASH підтримує національні координаційні платформи для зміцнення партнерства, а також передбачуваності та підзвітності гуманітарних дій шляхом вдосконалення пріоритетів і чіткого визначення ролей і обов'язків гуманітарних організацій. У пріоритеті Глобальний кластер WASH підтримує національні координаційні платформи у виконанні основних функцій, які спрямовують координацію кластерів, як зазначено в Довідковому модулі IASC для координації кластерів.

З 2006 року Глобальний кластер WASH безпосередньо підтримує координацію кластерів і міжкластерну співпрацю в більш ніж 32 країнах. Створення кластерів – це рішення, прийняте в країні на основі аналізу гуманітарних потреб і координаційної спроможності на місцях, за погодженням з національними партнерами. У результаті Глобальний кластер WASH кожні два роки оновлює свої пріоритетні країни, враховуючи наявний потенціал країни, щоб визначити рівень підтримки, що надається Глобальному кластеру WASH.

Кластерний підхід є однією з ключових складових широкої програми гуманітарних реформ. Інші два елементи цього набору реформ, керовані Міжсекторним координаційним комітетом (IASC), стосуються забезпечення передбачуваного та своєчасного фінансування і стратегічного керівництва, зміцнення ролі координатора

гуманітарних дій. Ще однією ініціативою, Глобальною гуманітарною платформою, є спроба покращити партнерство між трьома основними групами гуманітарної спільноти: неурядовими організаціями, Міжнародним рухом Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, ООН і відповідними міжнародними організаціями. Кластерний підхід і реформи фінансування практично та концептуально пов'язані між собою та мають на меті взаємодоповнювати, але реформі фінансування приділялося найбільше уваги та акценту протягом останніх кількох років.

До прикладу застосування кластерного підходу з надання гуманітарної допомоги від природних та техногенних катастроф, можна сказати, що досить значну роль кластерного підходу можемо спостерігати у міграційному процесі, який викликаний природними та техногенними катастрофами. Як і в ситуаціях складних надзвичайних ситуацій, стихійні лиха часто призводять до внутрішнього переміщення населення. Держава має головну роль і відповідальність за захист і допомогу постраждалому населенню. Коли національний потенціал стає перевантаженим надзвичайною ситуацією, і на запит уряду міжнародне співтовариство може надати підтримку/або гуманітарну допомогу. Для сектору захисту це включає, зокрема, реєстрацію та документування вразливих груп населення, а також цільову підтримку груп з особливими потребами. Міжнародна організація по міграції відіграє значну роль у кластерному підході, надаючи допомогу в розробці багатьох кластерів і кластерних стратегій.

На глобальному рівні Міжнародна організація по міграції спільно з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців Агентство ООН у справах біженців (УВКБ ООН) очолює Глобальний кластер координації та управління таборами (СССМ), який підтримує внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у доступі до рятувальної допомоги та жити в безпечних, гідних і відповідних умовах під час переміщення. Міжнародна організація по міграції лідирує в ситуаціях переміщення, спричинених стихійними лихами, тоді як УВКБ ООН лідирує у переміщеннях, спричинених конфліктом. Міжнародна організація по міграції також бере активну участь у глобальних кластерах раннього відновлення, надання житла в надзвичайних ситуаціях, охорони здоров'я, логістики та захисту житла. На національному рівні Міжнародна організація по міграції відіграє активну роль у кластерах і як партнер, і як лідер у багатьох надзвичайних ситуаціях [4].

Кластерний підхід слід використовувати в усіх навчаннях з планування на випадок надзвичайних ситуацій для нових великих надзвичайних ситуацій, які включають багатосекторальне реагування за участю широкого кола міжнародних гуманітарних організацій. Особи, відповідальні за планування на випадок надзвичайних ситуацій, будь то на рівні країни, регіону чи штаб-квартири, повинні тісно консультиватися з національними/місцевими органами влади, якщо це необхідно, спираючись на місцевий потенціал. Вони також повинні переконатися, що тісно консультиються з відповідними міжнародними акторами на рівні країни та регіону, а також з керівниками глобальних кластерів та іншими провідними агенціями на глобальному рівні.

У разі раптової великої нової надзвичайної ситуації, яка потребує багатосекторального реагування за участю широкого кола міжнародних гуманітарних організацій, кластерний підхід слід використовувати з самого початку при плануванні та організації міжнародного реагування.

Гуманітарний координатор (або постійний координатор у країнах, де гуманітарний координатор ще не був призначений на початку надзвичайної ситуації) має проконсультиватися з усіма відповідними партнерами на рівні країни та внести пропозиції щодо призначення будь-яких нових керівників кластерів/секторів, якщо

можливо протягом перших 24 годин. Після консультації з Координатором гуманітарної допомоги Координатор екстреної допомоги повинен проконсультуватися з керівниками глобальних кластерів та іншими провідними агенціями на глобальному рівні щодо призначення керівників кластерів/секторів на рівні країни для відповідної надзвичайної ситуації. Гуманітарний координатор, у свою чергу, повинен поінформувати приймаючий уряд і гуманітарних партнерів на рівні країни про погоджені заходи.

Центральним елементом процесу гуманітарної реформи у галузі надання гуманітарної допомоги під час природних чи техногенних катастроф є необхідність зміцнення стратегічного партнерства між неурядовими організаціями, міжнародними організаціями, Міжнародним рухом Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та агентствами ООН. Дійсно, успішне застосування кластерного підходу залежатиме від того, що всі суб'єкти гуманітарної діяльності будуть працювати як рівноправні партнери в усіх аспектах гуманітарного реагування: від оцінки, аналізу та планування до впровадження, мобілізації ресурсів та оцінки. Таким чином, створення гуманітарної команди країни на рівні країни є важливою передумовою для ефективного застосування кластерного підходу.

Гуманітарне партнерство може мати різні форми, від тісної співпраці та спільного планування до менш тісних взаємозв'язків, які базуються на уникненні дублювання і спрямовані на підсилення взаємодоповнюваності. Для успішної роботи галузеві групи мають дотримуватися принципу поваги до ролей, відповідальності та мандатів різних гуманітарних організацій. Важливо визнати різноманітність підходів і методів серед різних учасників. Необхідно, щоб галузеві групи знаходили прості способи залучення всіх учасників гуманітарної діяльності до спільного та всебічного процесу, що акцентується на спільних інтересах.

Деякі гуманітарні учасники можуть бути не готові або не можуть офіційно взяти на себе зобов'язання стосовно структур, що вимагають звітності перед керівниками сектору. У той же час керівники секторів повинні гарантувати, що всі гуманітарні учасники мають можливість повністю та рівно взяти участь у визначенні напрямків, стратегій та діяльності галузевої групи. Керівники секторів несуть відповідальність за забезпечення - наскільки це можливо - відповідної взаємодоповнюваності між різними гуманітарними суб'єктами, які діють у їхніх секторах або сферах діяльності.

Висновки

Кластерний підхід у діяльності міжнародних організацій у наданні гуманітарної допомоги під час природних та техногенних катастроф виявився важливою стратегією координації та організації допомоги. Він дозволяє ефективно поєднувати зусилля різних груп та організацій, щоб швидко та ефективно реагувати на надзвичайні ситуації, спрямовано надавати допомогу та забезпечувати необхідні ресурси тим, хто їх потребує найбільше. Кластери, що спеціалізуються на різних аспектах гуманітарної допомоги, координують свої зусилля для оптимізації роботи та забезпечення швидкої реакції на кризу. Ця стратегія допомогла покращити взаємодію між різними учасниками гуманітарної діяльності та зробила процес надання допомоги більш системним та спрямованим на конкретні потреби під час надзвичайних ситуацій.

Список використаних джерел

1. Gagnet M. M. The United Nations Cluster Approach to Humanitarian Aid: A Critical Analysis and Reform Proposal Based on Focused Mitigation Efforts. University of Mississippi. Sally McDonnell Barksdale Honors College. 2017. P. 13.

2. Resolution 46/182 of the General Assembly. 1991. URL: <https://www.ngocoordination.org/en/library/united-nations-general-assembly-resolution-46-182#:~:text=General%20Assembly%20Resolution%2046%2F182,assistance%20of%20the%20United%20Nations>.
3. Reference Module for Cluster Coordination at the Country Level. IASC. 2012. 26 p.
4. Cluster approach. IOM. URL: <https://www.iom.int/cluster-approach>