УДК: 327.7:341.123

Ткач Т.Я.[1].

РОЛЬ ООН У КООРДИНАЦІЇ ГУМАНІТАРНИХ ОПЕРАЦІЙ З ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ СТИХІЙНИХ ЛИХ ТА ФОРМУВАННІ МІЖНАРОДНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ СИСТЕМИ

Анотація. *У сфері практичної реалізації гуманітарної діяльності особливо актуальним залишається функція координації дій гуманітарних акторів. Автор дослідив підходи до необхідності координації у міжнародній гуманітарній системі, координаційну функцію ООН у гуманітарних операціях з подолання наслідків стихійних лих.*

У гуманітарних операціях з подолання наслідків найбільших за своїм масштабом стихійних лих бере участь велика кількість гуманітарних акторів. Автор розглянув дії основних гуманітарних акторів та виявив, яким чином ООН координує їхні дії, використовуючи при цьому системній підхід.

У статті наведений власний авторський підхід до виокремлення елементів міжнародної гуманітарної системи, поданий аналіз інтересів різних типів елементів системи, визначений внутрішній режим системи. У дослідженні подані основні тенденції розвитку міжнародної гуманітарної системи та виклики для її формування.

Ключові слова*: міжнародна гуманітарна система, гуманітарна діяльність, гуманітарні актори, координація, гуманітарні операції.*

Abstracts*. In carrying out humanitarian action, it is very important to coordinate action of humanitarian actors. The author studies approaches to the need to*

[1]Аспірантка кафедри міжнародних організацій та дипломатичної служби Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

coordinate action in the international humanitarian system and the UN` coordination function in humanitarian operations after natural disasters.

Humanitarian operations after the most destructive natural disasters involve a large number of humanitarian actors. Using system approach, the author analyses actions of humanitarian actors and the way the UN coordinates their action.

The study contains approach to defining the elements of international humanitarian system, analysis of elements` interests. The study presents the key trends of the international humanitarian system and challenges for its formation.

***Keywords**: international humanitarian system, humanitarian activities, humanitarian actors, coordination, humanitarian operations.*

***Аннотация.** В сфере практической реализации гуманитарной деятельности особенно актуальным остается функция координации действий гуманитарных акторов. Автор исследовал подходы к необходимости координации в международной гуманитарной системе, координационную функцию ООН в гуманитарных операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий.*

В гуманитарных операциях по ликвидации последствий крупнейших по своим масштабам стихийных бедствий участвует большое количество гуманитарных акторов. Используя системной подход, автор рассмотрел действия основных гуманитарных акторов и то, каким образом ООН координирует их действия,

В статье приведен собственный авторский подход к выделению элементов международной гуманитарной системы, представлен анализ интересов различных типов элементов системы, определенный внутренний режим системы. В исследовании представлены основные тенденции развития международной гуманитарной системы и вызовы для ее формирования.

***Ключевые слова:** международная гуманитарная система, гуманитарная деятельность, гуманитарные актеры, координация, гуманитарные операции.*

Постановка проблеми. В останні роки можна відмітити чітку тенденцію до формування міжнародної гуманітарної системи. Центром формування цієї

системи виступає ООН.

У гуманітарних операціях з подолання наслідків найбільших за своїм масштабом стихійних лих бере участь велика кількість гуманітарних акторів. За підрахунками Стокгольмського інституту дослідження миру, у середньому у гуманітарній операції з подолання наслідків стихійних лих задіяні від 200 до 300 міжнародних організацій та від 13 до 26 збройних контингентів інших держав.

Для ефективного подолання наслідків стихійних лих ООН має координувати діяльність та сприяти налагодженню механізму взаємодії між національним урядом та ООН; між національним урядом та міжнародними організаціями; між національним урядом та іноземними збройними силами, якщо такі були задіяні на кризовій фазі; між структурами ООН між собою; між міжнародними організаціями та іноземними збройними силами, якщо такі були задіяні на кризовій фазі; між міжнародними організаціями між собою; між збройними силами іноземних держав та силами ООН.

Досліджувати координаційну функцію ООН варто крізь призму системного підходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням міжнародної гуманітарної системи займалися такі дослідники як Е. Джеймс, П. Харві, Н. Лідер, Д. Макрае, А. де Вааль, М. Ліндель, Р. Пері, К. Деві, Д. Бортон, М. Фолі, Г. Тейлор, А. Стоддарт, А. Хамер та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, ці дослідники займалися розробкою даного наукового питання не пов’язуючи існування самої гуманітарної системи з проблемою координації дій під час гуманітарних операцій. Залишається нез’ясованим яким чином координаційні механізми, запроваджені ООН, впливають на формування ієрархії міжнародної гуманітарної системи, чи дозволяють вищезгадані інструменти ООН перетворитися на центр міжнародної гуманітарної системи.

Формулювання цілей статті. Цілями статті є аналіз координуючої функції ООН під час проведення гуманітарних операцій з подолання наслідків стихійних лих та визначення місця ООН у міжнародній гуманітарні системі.

Основні результати дослідження. Незважаючи на часте використання терміну «міжнародна гуманітарна система», у політологічній літературі відсутній єдиний підхід до тлумачення такої системи. Е. Даві, Д. Бортон [1], В аналітичній доповіді ALNAP(Системи активного вивчення оцінки збитків та практичних дій у гуманітарній сфері) «Стан гуманітарної системи 2015» подана дефініція гуманітарної системи : «гуманітарна система – це сукупність взаємозалежних інституційних та оперативних елементів, які надають гуманітарну допомогу у тому випадку, коли національних та місцевих ресурсів недостатньо для подолання гуманітарної катастрофи, при цьому жоден із елементів системи не здатен самостійно забезпечити адекватної відповіді на катастрофу» [3, с. 18]. У доповіді наведені функції системи: порятунок життів; полегшення страждань; швидка реакція на стихійні лиха, що виникають неочікувано та перевищують потенціал подолання постраждалої країни; забезпечення базових потреб постраждалого населення; підтримання потенціалу місцевих громад для подолання наслідків стихії; захист постраждалого населення [3, с. 19].

Д.Бортон в якості найважливішої риси гуманітарної системи виділяє перманентну відсутність ясності щодо елементарного складу системи та її меж [1, с. 14]. У доповіді «Стан гуманітарної системи» пропонується включити до міжнародної гуманітарної системи наступні елементи: місцеві, національні та міжнародні неурядові організації; гуманітарні агенції ООН; МКЧХ; урядові структури, відповідальні за діяльність з подолання наслідків кризи; гуманітарні організаційні структури регіональних урядових організацій; уряди –донори [353, с. 19].

У доповіді щодо аналізу діяльності ЮНДАК поділяє елементи гуманітарної системи на дві групи : перша складається із донорів (урядів-донорів, фондів, індивідів, які фінансують задоволення гуманітарних потреб) і друга із «трьох стовпів» орагнізацій, які безпосередньо здійснюють гуманітарну діяльність (організацій системи ООН, Міжнародного комітету Червоного Хреста та міжнародних неурядових організацій) [5].

На думку автора, перелік елементів системи є неповним, як і сам аналіз системи, поданий в доповіді, і тому вважає за потрібне більш детально проаналізувати особливості функціонування міжнародної гуманітарної системи на даному етапі формування. Для виконання мети дослідження необхідно чітко усвідомити лінії, по яким на ООН покладена функція координації гуманітарної діяльності, для цього варто проаналізувати елементи гуманітарної системи, з'ясувати їх інтереси, встановити взаємозв'язки між елементами.

Дисертант визначає в якості елементів міжнародної гуманітарної системи гуманітарних акторів, до яких відносить міжнародні урядові організації, міжнародні неурядові організації; держави, які постраждали від гуманітарної катастрофи, викликаною лихами природного чи антропогенного походження або збройними конфліктами; транснаціональні корпорації; національні організації; релігійні інституції; індивіди та держави, які надають допомогу.

На сьогодні міжнародні організації традиційно виступають головним типом елементів у міжнародній гуманітарній системі.Варто наголосити, що формально не існує універсальних стандартів, що надають право організації вважати себе гуманітарною. Гуманітарні організації асоціюються із такими поняттями як «благодійність», «великодушність», «солідарність». Міжнародний Комітет Червоного Хреста визначає гуманітарні організації як ті організації, які надають допомогу жертвам збройних конфліктів. Французька асоціація гуманітарних працівників надає наступну дефініцію : гуманітарна організація – це організація, яка спрямовує свою діяльність у період кризи, спричиненої військовими діями чи природними катаклізмами. [6, с.508].

Гуманітарні організації виступають як актори міжнародних відносин, що позбавлені територіального та політичного контексту для своїх дій [6, с. 357]. Вдаючись до такої риторики та звертаючись до поняття гуманітарного простору, вони намагаються приховати свої власні інтереси у гуманітарних операціях та політичну роль, оскільки гуманітарні організації позиціонують себе силою, яка стоїть осторонь політичних процесів.

До 90-х рр. XX ст. гуманітарною діяльністю займалася невелика кількість

міжнародних організацій. Тенденція до інституціоналізації гуманітаризму почала спостерігатися лише у 90-х рр. XX ст., коли найбільші міжнародні організації почали виділяти гуманітарну діяльність як окремий напрям своєї діяльності. До гуманітарних операцій почали долучатися і недержавні актори, кількість донорів почала активно зростати.

Точкою біфуркації для розвитку гуманітарної системи стали події в Руанді у 1994 р., коли міжнародне співтовариство не лише не змогло попередити геноцид, а й по суті певним чином посприяло такому розвитку подій. Саме з цього часу міжнародні актори почали переосмислювати покликання гуманітарної діяльності, та розпочався невідворотний процес інституціоналізації гуманітаризму. У цей час почалася розробка стандартів проведення гуманітарних операцій, кодексів поведінки гуманітарних працівників.

Соціологічний інституціоналізм виокремлює причини ізоморфізму гуманітарних організацій: примусовий спосіб організації, міметичний та нормативний. Примусовий ізормофізм виникає внаслідок нав’язування великими державами норм та правил діяльності міжнародним організаціям, членами яких вони є, або кошти до яких вони офіційно направляють. Причини виникнення міметичного ізоморфізму полягають у тому, що оскільки кількість суб’єктів гуманітарної діяльності продовжувала зростати, то між гуманітарними організаціями виникла конкуренція щодо донорських коштів, таким чином ті організації, які не підтверджували свою ефективність, не отримували донорських асигнувань і по суті виштовхувалися за межі міжнародної гуманітарної системи. Тому гуманітарні організації оптимізували свою роботу, часто копіюючи моделі поведінки, принципи діяльності та навіть організаційну структуру більш відомих організацій, що сприяло уніфікації стандартів. Нормативний ізоморфізм викликаний спробою штучно створити норми та правила діяльності, якими мають керуватися міжнародні організації/

Серед міжнародних гуманітарних організацій можна виділити наступні підвиди даного типу елементів міжнародної гуманітарної системи: універсальні міжнародні організації, міжнародні урядові організації, міжнародні неурядові

організації, національні організації. Кожен із вищезгаданих підвидів має власну специфіку поведінки під час гуманітарних криз.

Універсальні міжнародні організації, які мають право долучатися до операцій із ліквідації наслідків стихійних лих та інших катастроф, становлять важливий елемент системи. Такі спеціалізовані установи ООН як ФАО, ЮНІСЕФ, ВООЗ, ПРООН, ЮНЕП та Комісар ООН у справах біженців наділені повноваженнями в сфері надання гуманітарної допомоги. Основним напрямом діяльності цих організацій не є гуманітарна діяльність, проте вони можуть мати у своїй структурі підрозділи, що займаються виключно нею, або ж у випадках значних гуманітарних криз можуть долучатися до гуманітарних операцій.

Наступним типом гуманітарних акторів виступають міжнародні урядові організації. Наприклад, Міжнародна організація міграції, Міжнародна організація цивільної оборони та НАТО, чиї військові підрозділи долучалися до виконання цивільних функцій із подолання наслідків урагану Катріна у США у 2005 р. та землетрусу у Пакистані у жовтні 2005 р.

Ще одним типом гуманітарних акторів є міжнародні неурядові організації; наприклад, Міжнародний рух Червоного Хреста та Червоного Півмісяця, Оксфам. Не варто абсолютизувати роль і наміри гуманітарних неурядових організацій, які окрім головної мети своєї діяльності, що полягає у полегшенні страждань, зацікавлені у продовженні власного існування. Оскільки гуманітарні організації є неприбутковими інститутами, кошти на свою діяльність та на утримання персоналу їм надходять від приватних осіб чи держав, тому в інтересах гуманітарних організацій – запускати численні проекти, що стимулює фінансові надходження та дозволяє утримувати штат. Тому міжнародні неурядові організації безпосередньо зацікавлені у гіперболізації проблем та отриманні більшої кількості ресурсів на їх вирішення. Особливо яскраво така зацікавленість проявляється у невеликих за чисельністю організаціях.

Наступним типом елементів в гуманітарній системі на даному етапі формування визначають національні організації. Під час кризової фази стихійного лиха національні організації часто є набагато ефективнішими, ніж

міжнародні, адже користуються низкою переваг: знання мови, культурних особливостей регіону, приязне ставлення з боку постраждалого населення, відсутність акліматизації у гуманітарних співробітників. Наприклад, під час землетрусу у Японії у березні 2011 р. місцева організація –Японська волонтерська організація активних учасників ліквідації наслідків стихії зробила значний внесок у гуманітарну операцію. У зонах конфлікту місцеві організації отримують більший доступ до поранених солдатів та мирного населення.

З посиленням тенденції до глобалізації транснаціональні корпорації стали активніше залучатися до гуманітарної діяльності. Найчастіше гуманітарну діяльність корпоративних донорів зводять виключно до фінансування гуманітарних операцій, хоча деякі з яких навіть утворюють спеціальні департаменти, діяльність яких спрямована на визначення потреб та надання допомоги постраждалим внаслідок стихійних лих та інших катастроф.

Компанія Валмарт виділила на гуманітарні цілі 170 тис. доларів США у 2013 р., що становить мізерну частку у порівнянні із надходженнями від традиційних гуманітарних акторів. Але інші гуманітарні актори неприязно ставляться до корпорацій, зазначаючи те, що цілі їхньої діяльності відрізняються від основної мети гуманітаризму.

Допомогу транснаціональних корпорацій не варто зводити виключно до фінансування; так, наприклад, у 2010 р. провідні телекомунікаційні компанії значно допомогли в подоланні наслідків землетрусу на Гаїті. Телефонні оператори T-Mobile, AT&T, and Sprint разом із виробниками телефонних апаратів Sony Ericsson, Motorola, Samsung, and LG надали телекомунікаційне обладнання в гуманітарних цілях на безоплатній основі.

Інші елементи на сучасному етапі розвитку гуманітарної системи вбачають у транснаціональних корпораціях лише тимчасовий елемент, адже гуманітарна діяльність не є їх основним видом діяльності, і у випадку банкрутства їх гуманітарні програми, скоріше за все, будуть згорнуті.

Релігійні інституції також можуть долучатися до гуманітарної діяльності. Церква виступає активним учасником гуманітарних операцій, зокрема під час

надзвичайної фази. Церковні організації надають притулок тим, хто втратив житло внаслідок стихії чи бойових дій, забезпечують продовольством та надають персонал. Майже у всіх релігійних конфесій є спеціальні структурні підрозділи, що відповідають за гуманітарну діяльність так, наприклад, у Католицької церкви наявна Католицька служба гуманітарної допомоги. Представники найбільших церков часто залучаються навіть до роботи у кластерах під час гуманітарних операціях. Однак варто відзначити, що традиційно найтісніше церковні структури співпрацюють саме з агенціями ООН безпосередньо, оминаючи кластерну систему координації діяльності і нечасто вдаються до координації діяльності з міжнародними неурядовими організаціями.

До гуманітарних акторів відносять і індивідів. Статки деяких індивідів можуть перевищувати річні бюджети країн. Наприклад, статки медіамагната, засновника телевізійної компанії CNN Т. Тернера, за інформацією Forbes, сягають 2 млрд доларів США.Для порівняння, річні бюджети Беніну, Буркіна-Фасо, Лесото, Ліберії, Киргистану менші за цю суму. У 1997 році Т. Тернер виділив 1 млрд доларів США для ООН на гуманітарні потреби. Фонд Сороса виділяє ООН по 0,5 млрд доларів США щороку. Таким чином індивіди, фінансуючи певні гуманітарні операції, впливають на міжнародну гуманітарну систему.

Ще одна група індивідів здатна здійснювати вплив на гуманітарну діяльність – це «зірки» чи відомі люди. А. де Ваал, описуючи роль М. Ферроу у вирішенні гуманітарної кризи у Дарфурі, зазначає, що «відома особистість відіграє гуманітарну роль, виступає містком між Західною аудиторією і далекою трагедією» [7, с.49]. Де Вааль називає таких відомих людей «емоційними перекладачами» [7, с.50]. Таким чином відомі особистості привертають увагу не тільки до своєї персони, але і до гуманітарної катастрофи, впливаючи на рівень обізнаності населення щодо ситуації у тій чи іншій країні, що в свою чергу може призвести до залучення коштів на вирішення даної кризи.

Особливої уваги у цій групі гуманітарних акторів заслуговують колишні політики, які після завершення своєї кар’єри почали активно долучатися до

гуманітарної діяльності. Як приклад, можна навести Б. Клінтона, який неодноразово виступав в якості офіційного спеціального посланника ООН під час гуманітарних криз.

Саме з розпадом біполярної системи міжнародних відносин держави почали активніше залучатися до гуманітарних операцій. Держави-члени міжнародних організацій почали підтримувати збільшення асигнувань міжнародним організаціям на гуманітарні потреби, виділяти власні збройні контингенти для участі в гуманітарних операціях. Використання впливу та ресурсів безперечно сприяло підвищенню ефективності гуманітарних операцій, проте поставило під сумнів основоположні принципи гуманітаризму.

Найбільше коштів на гуманітарну діяльність виділяють такі країни як США та Велика Британія, які в період з 2014-2015 р.р. виділили 50% від усієї допомоги держав донорів. Проте у міжнародній гуманітарній системі простежуються певні зрушення. Так у період з 2012 до 2014 рр. значно посилили виділення коштів на гуманітарну діяльність такі країни, як Саудівська Аравія, Катар та Кувейт.

У міжнародній гуманітарній системі на даному етапі розвитку існує потужна опозиція прагненням держав утвердитися серед гуманітарних акторів. Н. Лідер і Д. Маркае дотримуються думки, що виключно недержавні актори можуть бути елементами гуманітарної системи та здійснювати гуманітарну діяльність, адже державні автори діють на основі власних національних інтересів і не можуть певною мірою забезпечити дотримання принципів гуманітаризму [8].

Постраждалі держави також виступають елементами гуманітарної системи, що формується. Вони в свою чергу зацікавлені передусім у швидкому відновленні при повному дотриманні принципу поваги до їх державного суверенітету. Для ефективного проведення гуманітарної операції важливою є взаємодія між постраждалою державою та іншими акторами. Гуманітарна діяльність міжнародних організацій, в тому числі ООН, має доповнювати діяльність національних урядів у царині подолання наслідків стихійних лих.

Суверенні держави несуть головну відповідальність за захист і допомогу

жертвам надзвичайних ситуацій у межах власних кордонів. Як зазначено в резолюції 46/182 Генеральної Асамблеї ООН: «Кожна держава зобов'язана в першу чергу піклуватися про жертви стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, що відбуваються на її території. Тому постраждала держава відіграє головну роль у процесі ініціювання, організації, координації і надання гуманітарної допомоги на своїй території» [9].

П. Харві визначає основні функції уряду під час стихійного лиха чи іншої гуманітарної катастрофи. Уряд визначає, чи наявна у державі криза; звертається із запитом щодо надання допомоги; забезпечує захист гуманітарних працівників; проводить моніторинг зовнішньої допомоги та створює правову базу та механізми співробітництва між всіма гуманітарними акторами, задіяними в гуманітарній операції [10, с. 1].

Проте не всі уряди здатні виконати зазначені функції. Найперша проблема виникає на етапі ідентифікації кризи. Так, уряд Іраку у 2007 р. відмовлявся визнавати наявність гуманітарної кризи попри той факт, що 15 % населення країни стали внутрішньо переміщеними особами.

Ще одним прикладом відмови уряду постраждалої країни від міжнародної допомоги є позиція іранської влади після землетрусу силою 7,7 балів за школою Ріхтера у провінції Гілан у 1990 р., який забрав життя 50 тис. осіб, зруйнувавши цілі поселення. Тоді уряд Ірану наполягав, що володіє достатньою кількістю ресурсів для подолання наслідків.

Важливо, щоб механізми гуманітарної діяльності на території постраждалої держави не призводили до порушення її суверенітету. Принцип територіального суверенітету виступає однією з основоположних концепцій міжнародного права. Принципи поваги до суверенітету та невтручання у внутрішні справи є ключовими у сучасному міжнародному порядку. У 1965 році Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію 2131, де було зазначено, що жодна держава не володіє правом прямо чи опосередковано втручатися у внутрішні чи зовнішні справи іншої держави за будь-яких причин.

Спроби військової інтервенції чи іншого втручання в політичну, економічну чи культурну сферу засуджуються. Резолюція 46/182 Генеральної Асамблеї наголошує, що у період стихійного лиха національний суверенітет постраждалої держави не має бути порушений. Таким чином, гуманітарна допомога може надаватися лише за згодою та на прохання постраждалої країни. Окрім того, для забезпечення непорушності державного суверенітету необхідно, щоб дії гуманітарних акторів узгоджувалися із представниками постраждалої країни [9].

Гуманітарна допомога для подолання наслідків стихії не має надаватися без згоди постраждалої держави. Варто наголосити, що концепція гуманітарної інтервенції не розповсюджується на гуманітарні кризи, викликані стихійними лихами. Тобто, навіть якщо у певній країні станеться стихійне лихо, що матиме катастрофічні наслідки, а влада постраждалої держави відмовлятиметься від міжнародної допомоги і сама не буде надавати допомогу постраждалому населенню, то гуманітарні актори, в тому числі і ООН, не зможуть застосувати механізми примусу для надання гуманітарної допомоги. Це буде розцінене як пряме втручання у внутрішню політику держави та порушення її суверенітету. Тому незалежно від того, як держава називає свої дії, надання допомоги населенню без згоди постраждалої держави не є гуманітарною діяльністю, а становить порушення суверенітету постраждалої країни. Тому надсилання Російською Федерацією конвоїв, які російське керівництво називає «гуманітарними», без погодження таких дій і вмісту цієї допомоги є прямим порушенням суверенітету України.

Таким чином, з метою дотримання суверенітету постраждалої держави після виникнення стихійного лиха допомога не починає надаватися автоматично. Якщо постраждала держава усвідомлює, що її ресурсів вистачить для ліквідації наслідків стихії, то вона самотужки здійснює рятувально-пошукові роботи, забезпечує всім необхідним постраждале населення. Якщо уряд розуміє той факт, що йому не вдасться самотужки подолати наслідки стихійного лиха, або, що залучення додаткових ресурсів лише сприятиме покращенню становища

населення, то він звертається за допомогою до міжнародного співтовариства через запит до ООН, або до держав світу в цілому. Постраждала держава може звертатися і до окремих держав. Після цього ті держави, які погоджуються надати допомогу, повинні повідомити про цей факт постраждалу державу і узгодити масштаби їхньої допомоги. Фактично надання допомоги здійснюється відповідно до окремих двосторонніх угод між постраждалою державою та кожним окремим суб'єктом надання допомоги (підрозділами держав-донорів, представниками міжнародних організацій, неурядових організацій тощо).

Уряд постраждалої держави також контролює, щоб усі гуманітарні актори, які отримали доступ на її територію, діяли відповідно до норм і законів, прийнятих у даній країні.

До того ж резолюція 46/182 Генеральної Асамблеї наголошує на обов'язку уряду постраждалої держави у випадку, коли він попросив чи погодився на допомогу з боку міжнародного співтовариства, всіма способами сприяти ефективній роботі міжнародних гуманітарних акторів на території постраждалої держави та забезпечувати безпеку гуманітарних працівників [9].

Постраждала держава також в інтересах порятунку більшої кількості життів повинна сприяти якнайшвидшому початку гуманітарної операції.

Надання гуманітарної допомоги у найкоротші терміни є одним із факторів позбавлення від страждань більшої кількості населення. Швидкість в міжнародних відносинах залежить від швидкості перетинання кордонів між державами із дотриманням усіх формальностей, передбачених законодавствами випускаючої та приймаючої держав.

Для якнайшвидшої доставки товарів, призначених для пом'якшення та подолання наслідків стихійних лих та катастроф, передбачене деяке відхилення чи спрощення звичайних правил та процедур перетину кордону товарами. Міжнародне право передбачає полегшення митних процедур для товарів та обладнання, призначених для пом'якшення та подолання наслідків стихійних лих. На міжурядовій конференції у 1998 р. було прийнято Конвенцію Тампере про надання телекомунікаційних ресурсів для пом'якшення наслідків лих та

здійснення операцій із надання допомоги [28].

Однак, на практиці держави часто створюють перешкоди для в'їзду гуманітарних працівників. У 2008 р. після циклону Наргіс, який спричинив значні руйнації у М'янмі, бірманський уряд навмисне створював перепони для гуманітарних працівників, відмовляючи їм у візах. Така позиція уряду може бути політично вмотивованою, але часто офіційна влада побоюється навантаження, яке буде лягати на неї, коли тисячі працівників гуманітарних організацій перетнуть її кордони.

Після землетрусу 2005 р. в Пакистані активна співпраця між пакистанським урядом та міжнародними організаціями та роль пакистанських військових у зусиллях з надання допомоги дозволили вдало провести гуманітарну операцію та уникнути нової хвилі смертей, що могла виникнути, якби не вдалося завершити першу фазу відновлення до наступу холодів.

Іноді політичне керівництво навпаки прагне відвернути увагу міжнародного співтовариства від внутрішньої ситуації, тому уряд не допускає гуманітарних акторів на свою територію, уникаючи характеристики внутрішньої ситуації як стихійного лиха.

Уряди постраждалих від стихійного лиха держав у порівнянні з тими державами, населення яких страждає від збройних конфліктів, традиційно більш охоче погоджуються на міжнародну допомогу, адже природна катастрофа зазвичай позбавлена політичного підтексту.

Відносини між гуманітарними акторами та урядом постраждалої держави не завжди складаються належним чином. Досить часто влада постраждалої держави несприятливо ставиться до самого факту проведення гуманітарної діяльності на своїй території, вбачаючи в таких діях загрозу власному суверенітету, проте все ж допускає гуманітарних акторів через недостатню кількість власних ресурсів. Під час збройних конфліктів загалом наявне більше напруження у відносинах між гуманітарними акторами та урядом країни, який часто вбачає гуманітарну допомогу, яка надається відповідно до принципу неупередженості обом сторонам конфлікту, як фактор, що сприяє посиленню

позиції супротивника.

Зі свого боку міжнародні організації також ставляться до питання співпраці з урядами постраждалих країн без ентузіазму. Міжнародні гуманітарні організації відстоюють позицію, що принцип нейтралітету передбачає мінімізацію контактів з офіційною владою. Але така автономія не завжди сприяє успішному проведенню гуманітарних операцій. Як приклад, можна навести гуманітарну операцію на Півночі Кенії, коли США, виступаючи у якості гуманітарного актора, не погодивши це питання із місцевою владою, побудували школи за власний рахунок, тоді як уряд Кенії не зміг знайти для цих шкіл персонал.

Потенціал держави подолати наслідки стихійного лиха та її позиція щодо необхідності залучення гуманітарних акторів є тими факторами, які і визначають, чи буде даній постраждалій країні надана гуманітарна допомога, проведена гуманітарна операція за участі міжнародного співтовариства. Сама постраждала держава має право визначати роль, яку відграватиме національній уряд у подоланні наслідків катастрофи, рамки участі інших міжнародних акторів. Вищезгадане положення являє собою втілення принципу неупередженості здійснення гуманітарної діяльності.

Реакція на певне стихійне лихо досить суб'єктивна, адже часто кількість ресурсів, які міжнародне співтовариство виділяє на ліквідацію певного стихійного лиха, визначається не лише потребами постраждалого населення, а й рівнем висвітлення даної події в засобах масової інформації. Так, попри те, що кількість жертв урагану Катріна у США у 2005 р. та урагану Стен через місяць після Катріни у Гватемалі була однаковою, увага ЗМІ була прикута саме до Катріни.

Зовнішнім середовищем для міжнародної гуманітарної системи виступає система міжнародних відносин. Імпульсом, що надходить до міжнародної гуманітарної системи, постає будь-яка гуманітарна криза, яка перевищує потенціал уряду постраждалої країни самотужки подолати її наслідки. Реакцією міжнародної гуманітарної системи на імпульси із зовнішнього середовища є

гуманітарні операції. Важливо те, що жоден елемент гуманітарної системи окремо не здатен забезпечити необхідну реакцію на гуманітарну катастрофу, тому лише спільна реакція всієї гуманітарної системи здатна забезпечити ефективне вирішення гуманітарної катастрофи.

Об'єднуючим чинником для всієї гуманітарної системи є прагнення усіх її елементів надати допомогу тим, хто її потребує.

Міжнародна гуманітарна система на сучасному етапі формування є гетерогенною за складом учасників. У системі наразі відсутня чітка ієрархія, хоча можна виділити домінуюче становище ООН та Міжнародної федерації Червоного Хреста. ООН покликана виконувати координуючу роль під час гуманітарних операції, при цьому ООН формує міжнародно-правову базу для здійснення гуманітарної діяльності, але, гуманітарні принципи, які лежать в основі гуманітарної діяльності були сформульовані та утверджені в рамках Міжнародної федерації Червоного Хреста. Жоден із цих елементів не відграє роль єдиного центра у даній системі.

Система не є структурованою, тобто у системі зв'язки між окремими елементами знаходяться у стадії формування. Елементи системи взаємодіють один з одним під час гуманітарних криз та в ході конференцій щодо правової регламентації рамок здійснення гуманітарної діяльності.

Об'єднуючими факторами для функціонування системи наразі виступають гуманітарні принципи, які складають основу для гуманітарної діяльності, накладаючи певні обмеження на дії кожного елемента системи і формують специфічний внутрішній порядок функціонування системи.

Для ефективного подолання наслідків стихійних лих ООН має координувати діяльність та сприяти налагодженню механізму взаємодії між національним урядом та ООН; між національним урядом та міжнародними організаціями; між національним урядом та іноземними збройними силами, якщо такі були задіяні на кризовій фазі; між структурами ООН між собою; між міжнародними організаціями та іноземними збройними силами, якщо такі були

задіяні на кризовій фазі; між міжнародними організаціями між собою; між збройними силами іноземних держав та силами ООН.

Проблема координації у гуманітарних операціях є головним недоліком ООН у царині подолання наслідків стихійних лих. Система ООН складається із великої кількості спеціалізованих установ, агенцій, багато з яких залишаються доволі автономними, зберігаючи при цьому свою організаційну структуру. ЮНІСЕФ, Верховний комісар ООН з питань біженців по суті не визнають ієрархічної структури ООН, тому документи, що направляються до вищезгаданих організацій від Генеральної Асамблеї ООН, більше схожі на прохання, аніж на інструкції від керівного органу. При цьому кожна агенція прагне зберегти таку автономію, що далі послаблює координаційні механізми. У самій системі ООН важко досягти координації у питаннях подолання наслідків стихійних лих, тому, коли до гуманітарних операцій залучаються інші гуманітарні актори, то питання координації постає особливо гостро.

Окрім того, у гуманітарних операціях з подолання наслідків найбільших за своїм масштабом стихійних лих бере участь велика кількість гуманітарних акторів. За підрахунками Стокгольмського інституту дослідження миру, у середньому у гуманітарній операції з подолання наслідків стихійних лих задіяні від 200 до 300 міжнародних організацій та від 13 до 26 збройних контингентів інших держав.

Проте не всі дослідники відзначають необхідність створення чіткого координаційного механізму гуманітарної діяльності. Так, відомий американський експерт-консультант з побудови організаційних структур О. Брафман і колишній генеральний директор CATSSoftwareInt. Р. Бексторм стверджують, що організаційна структура, яка не має формального лідера, є найбільш дієвою та ефективною, та проводять аналогії із організаційною структурою Аль Каїди, де повністю відсутня централізація, однак таке організаційне утворення не призупиняє своєї активності. Такої самої думки дотримується П. Куріон.

Переважна більшість дослідників сходиться на думці, що гуманітарна система потребує чіткої системи координації. Такий підхід репрезентований

дослідженням А. Стодарда, А. Хармера, А. Ріу «Доповідь про безпеку гуманітарних працівників», де зазначено, що заради порятунку більшої кількості життів, необхідно все ж створити механізми координації гуманітарної діяльності.

Як правило, прихильниками централізації гуманітарної системи виступають урядові міжнародні організації, в той час як неурядові організації, позиціонуючи себе поборниками гуманітарних принципів, стверджують, що запорукою успіху операції з ліквідації наслідків стихійного лиха може бути лише диверсифікація гуманітарних акторів.

МКЧХ заявляв, що нав`язувані Міжорганізаційним постійним комітетом способи здійснення гуманітарної діяльності призводять до неможливості повністю та неухильно дотримуватися гуманітарних принципів. Р. Браймен і М. Нойман стверджують, що підпорядкування усієї гуманітарної системи одному лідеру призведе до повного нівелювання принципів гуманітаризму та використання гуманітарних операцій у власних інтересах [11, с. 8].

Британський дослідник із досвідом роботи у численних міжнародних неурядових організацій у царині подолання наслідків природних катаклізмів Е. Джеймс стверджує, що відсутність ієрархії у міжнародній системі знижує ризик провалу операції: «Якщо одна організація зазнає невдачі, то це не означає, що інша міжнародна організація зазнає невдач» [12, с. 46].

Певним компромісом між двома підходами виявився кластерний підхід.

У 2005 р. розпочалася масштабна гуманітарна реформа ООН, «батьком» якої вважають Є. Ігленда. Реформування було розпочато в аспекті надання допомоги внутрішньопереміщеним особам. До 2005 р. система надання допомоги внутрішньопереміщеним особам базувалася на так званому «підході співробітництва» (collaborative approach), що полягав у визнанні факту відсутності єдиної агенції ООН, чий мандат покривав би усю допомогу внутрішньопереміщеним особам; тому відповідальним за координацію дій між агенціями ООН був призначений Постійний координатор у країні, яка переживає гуманітарну катастрофу чи Координатор з надзвичайної допомоги. Проте даний

підхід виявився неефективним через низку суб'єктивних факторів: нездатність Постійного координатора чи Координатора із надзвичайної допомоги взяти на себе координуючу роль; небажання національних урядів визнавати координуючу роль Координаторів та ін. Точкою біфуркації у розвитку міжнародної гуманітарної системи стала гуманітарна криза у Дарфурі у 2003 р., де проявилася нездатність організацій системи ООН ефективно відповісти на гуманітарні виклики, в результаті чого гуманітарна допомога надавалася дуже повільно.

У червні 2005 р. УКГП видало звіт щодо гуманітарної діяльності, в якому було офіційно визнано прогалини в системі координації та запропоновано 36 рекомендацій для покращення ситуації. Ці рекомендації передусім стосувалися покращення гуманітарного лідерства, впровадження кластерного підходу, реформи Центрального фонду реагування на стихійні лиха (the Central Emergency Response Fund).

В 2005 р., майже 15 років по створенню міжнародної системи з координації гуманітарної діяльності, започаткованої Резолюцією 46/182 Генеральної Асамблеї у 1991 році, відбулася найбільш суттєва реформа системи координації при проведенні гуманітарної операції з ліквідації наслідків стихійних лих.

УКГП розробило кластерну систему ліквідації наслідків природних катастроф, що полягає у групуванні головних завдань та напрямів роботи у постраждалій країні.

Кластери – це групи, що об'єднують організації системи ООН, інші міжнародні урядові організації, що не належать до системи ООН, та міжнародні неурядові організації в кожній з основних галузей гуманітарної діяльності, наприклад: водопостачання, охорона здоров'я і логістика. До кластерів не входять представники держав-донорів, що здійснюють гуманітарну діяльність у зоні лиха. Також до роботи кластеру не залучається військове командування. Взаємодія між військовими та цивільними відбувається в рамках окремих організаційних структур.

Кластери створюються Міжорганізаційним постійним комітетом, і на них покладена відповідальність за координацію діяльності в певній сфері. У

кожному кластері виокремлюють організацію-лідера, яка і є відповідальною за координацію у цій сфері.

Кількість кластерів, що створюються у відповідь на стихійне лихо у певній країні, залежить від потреб населення постраждалої країни, та визначається у Плані дій. У цьому документі визначається організація-лідер у кожному кластері. Спочатку формулюється мета діяльності кластера, потім визначають його склад, а далі обирається назва для нього. Кластер слугує основним інструментом співробітництва між міжнародними організаціям та між міжнародними організаціями та національним урядом.

Кластерний підхід був вперше застосований у 2005 р. після землетрусу в Пакистані. Дев'ять кластерів були створені протягом перших 24 годин після землетрусу. Серед них був заснований кластер з харчування, відповідальною організацією за координацію діяльності у ньому було призначено ЮНІСЕФ. Також був створений кластер охорони здоров'я на чолі із ВООЗ, кластер водопостачання та каналізації з керівною роллю ЮНІСЕФ, кластер аварійного житла на чолі з МКЧХ.

У ході операції з подолання стихійних лих у Пакистані кластерна система довела, що вона здатна покращити співпрацю між урядом Пакистану та міжнародними організаціями. Кластери також надають можливість для обміну інформацією між організаціями. Перехід до вищезгаданої системи призвів до відчутних результатів. За допомогою кластерів вдалося зменшити кількість прогалин при наданні гуманітарної допомоги та зниження рівня дублювання.

Таким чином, взаємодія між спеціалізованими установами ООН, агенціями ООН чи іншими міжнародними урядовими чи неурядовими організаціями відбувається у конкретному кластері. Наприклад, ЮНЕСКО та ЮНІСЕФ взаємодіють у сфері освіти, хоча до повноважень ЮНІСЕФ не входить реалізація освітніх програм, але право на освіту є невід`ємним правом кожної дитини, що вже безпосередньо входить до компетенції ЮНІСЕФ. Така система дає змогу зробити комплексні оцінки потреб у відповідній галузі.

Роль Управління з координації гуманітарних питань полягає у здійсненні

управління кластерної системи координації, що включає проведення нарад, управління даними та інформацією, ведення звітності.

Головним призначенням кластерної системи стало пришвидшення початку гуманітарних операцій. Окрім того, кластери покликані створити платформу для взаємодії між гуманітарними акторами та владою країни, формуючи при цьому спільний підхід до вирішення проблеми. Проте кластерна система не позбавлена недоліків. ООН почала формувати загальну систему координації гуманітарної діяльності, не подолавши внутрішні протиріччя всередині себе самої, тому навіть у кластерах знаходять свій вияв прогалини у координаційному механізмі ООН, до яких додається ще низка факторів, пов'язаних з суб'єктивними особливостями діяльності та організаційної структури інших гуманітарних акторів.

Особливо заплутаними виступають відносини між глобальними кластерами та кластерами, організованими на національному рівні офіційною владою, які об'єднують різні відомчі структури постраждалої країни. При цьому важливо, що останньою інстанцією виступають саме національні кластери; таким чином, якщо певне рішення, узгоджене на рівні глобального кластера вступає в протиріччя із позицією національного кластера, то у такому випадку буде зберігатися примат національного кластера. Така система з одного боку нівелює можливість обмеження суверенітету постраждалої країни, змушуючи міжнародних гуманітарних акторів узгоджувати свої дії з офіційною владою, а з іншої применшує і значення глобальних кластерів.

Хоча формально у кластері присутній принцип рівності учасників, за винятком організації-лідера, яка посідає вище становище по відношенню до інших учасників кластеру, адже несе відповідальність за діяльність у відповідній сфері, все ж неурядові організації дещо відсторонені від діяльності. До 2007 р. неурядова організація «Врятуємо дітей» («Save the Children») була єдиною міжнародною неурядовою організацією (не враховуючи МКЧХ), яка була призначена організацією співлідером (co-lead) у кластері, що опікувався справами дітей. Надалі відомі поодинокі випадки, коли неурядові організації

ставали лідерами кластерів національного рівня. Ці факти свідчать про слабку активність неурядових організацій у кластерах.

Така ситуація пов’язана в першу чергу із обмеженістю ресурсів неурядових організацій у порівнянні із урядовими. Робота у кластерах передбачає проведення постійних нарад, координаційних зустрічей, які представникам неурядових організацій необхідно відвідувати, проте кількість цих зустрічей така, що у багатьох неурядових організацій не вистачає персоналу для делегування на збори кластерів. Міжнародні неурядові організації не відчувають себе рівноправними партнерами процесу.

Національні неурядові організації рідко беруть участь у роботі кластерів на глобальному рівні, адже небагато їх гуманітарних працівників володіють іноземними мовами, тоді як узгодження дій в рамках кластеру найчастіше відбувається іноземною мовою (найчастіше англійською).

Крім того, ефективній діяльності кластера не сприяє його розташування у столиці постраждалої країни, незалежно від того, де відбувалася гуманітарна катастрофа. Географічне розташування в столиці пояснюється необхідністю комунікації із представниками центральної влади, однак перебування не в епіцентрі подій віддаляє кластер від адекватного розуміння дійсності. Під час стихійних лих часто виникають проблеми зі зв’язком, тоді міжнародні організації не можуть фізично надіслати узгодженні інструкції своїм співробітникам, які перебувають у зоні лиха, що нівелює значення самого кластерного підходу.

На думку автора дослідження, головна проблема у діяльності кластерів, полягає у занадто складній системі підпорядкування. Так, організація – лідер (cluster lead) глобального кластеру підзвітна Координатору з надзвичайної допомоги, в той час як організація-лідер національного кластеру відповідає перед Координатором з гуманітарних питань. Гуманітарні координатори відповідальні перед Координаторами із надзвичайної допомоги, Постійні координатори підзвітні Програмі ООН з розвитку. Така система відповідальності незрозуміла не тільки для місцевої влади, яка прагне налагодити ефективне

співробітництво із гуманітарними акторами, а для самих міжнародних організацій.

У рамках кластера проводяться оцінки потреб постраждалого населення, проте така оцінка є запізнілою, адже спочатку формуються кластери, визначається організація з повноваженнями лідера, прибуває персонал, який і проводить оцінку збитків та визначає потреби.

На практиці у кожної спеціалізованої установи чи агенції ООН є певне відділення в організаційній структурі, яке забезпечує надання оцінки цим потребам. Часто оцінки різних інституцій не співпадають, що не сприяє узгодженості дій міжнародних акторів.

Незважаючи на чисельні спроби реформування існуючих механізмів та інструментів координації діяльності в рамках ООН, координаційна структура має велику кількість прогалин та недоліків.

Важливою умовою формування міжнародної гуманітарної системи є нерівномірність розвитку держав світу. Якби все людство переживало гостру кризу, то не було б ні гуманітарної діяльності, ні гуманітарної системи відповідно. Для існування гуманітарної системи необхідним є наявність хоча б декількох держав з гідним рівнем життя населення та досить розвиненою економікою, і тоді вони зможуть допомогти усунути страждання людей, викликані гуманітарними катастрофами та мобілізувати ресурси для цієї мети. Необхідним фактором для існування гуманітарної системи є наявність держав, які перебували б у відносному мирі, наявність у них вільних ресурсів, якими вони готові «поділитися» з тими, хто переживає кризу, і усвідомлення суспільством спільної відповідальності за страждання інших людей та готовністю допомогти їм. Так, гуманітарна система не може функціонувати в умовах глобальної війни.

Таким чином, процес формування міжнародної гуманітарної системи не завершений, але варто відмітити, що після заснування ООН гуманітарна система почала формуватися саме навколо цієї організації. ООН стала локомотивом розробки правових норм для визначення засад гуманітарної діяльності, на базі

ООН почали активно проводитися різноманітні конференції, покликані покращити координації між гуманітарними акторами.

Висновки. Міжнародна гуманітарна система знаходиться на стадії формування, оскільки поки відсутні сталі зв'язки між її елементам та ієрархічна структура. Однак, дана система формується навколо ООН.

Головна проблема координації гуманітарної діяльності полягає у її фрагментації. Безумовно, якби система була з чіткою ієрархічною структурою, то проблема координації не стояла би. Елементи гуманітарної системи на сучасному етапі формування являють собою автономні утворення із власними структурами управління, бюрократичними механізмами, в результаті чого виникає нагальна необхідність створити чіткі механізми координації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Davey E. A history of the humanitarian system : Westernoriginsandfoundations /E. Davey, J. Borton, M. Foley. – London : Humanitarian Policy Group, 2013. – 60 p.
2. The State of the Humanitarian System / [G. Taylor, A. Stoddard , A. Harmer etc.]. – London : ALNAP, 2012. – 102 p.
3. The State of the Humanitarian System / [A. Stoddard, A. Harmer, K. Haver etc.]. – London : ALNAP, 2015. – 138 p.
4. Davey E. A history of the humanitarian system : Western origins and foundations /E. Davey, J. Borton, M. Foley. – London : Humanitarian Policy Group, 2013. – 60 p.
5. UNDAC Review 2011 [Електронний ресурс] // UNDAC. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: http://www.urd.org/IMG/pdf/UNDAC_REVIEW_REPORT.pdf. – p. 14
6. Lindell M. Introduction to emergency management / M. Lindell, R. Perry, C. Prater. – Chichester : John and Sons, 2006. – 584 p.

7. Waal A. De. The Humanitarian Carnival : A Celebrity Vogue / Alex de Waal // World Affairs. – 2008. – № 2. – P. 43–56.

8. Leader N. Terms of Engagement : Conditions and Conditionality in Humanitarian Action [Електроннийресурс] / N. Leader, J. Macrae / Humanitarian Group. 2000. – Режим доступу до ресурсу:http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/303.pdf.

9. Резолюция Генеральной Ассамблеи 46/182 „Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи ООН”, 19 декабря 1991 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/587/14/IMG/NR058714.pdf?OpenElement

10. Harvey P. Towards good humanitarian government : The role of the affected state in disaster response / Paul Harvey // Humanitarian Policy Group. – 2009. – № 37. – P. 1–4.

11. Brauman R. MSF and the aid system : Choosing not to choose / R. Brauman, M. Neuman. – Geneva : MSF and CRASH, 2011. – 13 p.

12. James E. Managing Humanitarian Relief : An operational guide for NGOs / Eric James. – Warwickshire: Intermediate Technology Publications Ltd., 2008. – 351

Надійшла до редколегії 10.10.2016