

---

---

# ИНЖЕНЕРНОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

Научная статья

УДК 614.8.01; DOI: 10.61260/2307-7476-2024-3-38-45

## АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ КЛАСТЕРОВ СИСТЕМЫ КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ ООН

✉ Зокоев Валерий Анатольевич;

Нестеренко Александр Геннадьевич;

Шепелюк Сергей Иванович.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

✉ [znt@igps.ru](mailto:znt@igps.ru)

*Аннотация.* Проведен анализ структуры кластеров системы координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации ООН. Сделан вывод о том, что для решения вопросов координации гуманитарной помощи пострадавшему населению от внешних угроз в рамках ООН была создана кластерная система. Определено, что основными принципами участия в координации вопросов гуманитарной помощи являются: принцип взаимной согласованности, принцип добровольности, принцип исключения тоталитарности командования и излишествующего контроля. Выявлены основные проблемы, существующие в современном стратегическом планировании в вопросах гуманитарного реагирования. Произведен анализ кластерного подхода для решения вопросов координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации ООН. Отражено, что в рамках проведения гуманитарных операций использование кластерной системы определяет дифференцированный подход в распределении задач и полномочий между всеми участниками, в том числе правительственными структурами, международными неправительственными организациями, организациями, осуществляющими финансирование гуманитарной помощи. Раскрыты положения основных функций кластеров, используемых в процессе реализации координации гуманитарного реагирования. В рамках реализации гибкого подхода в вопросах осуществления гуманитарной помощи определены виды кластеров, а также основные предпосылки активации и деактивации кластеров.

Определен комплекс основных задач, подлежащий реализации кластерного подхода на страновом уровне.

Предложено четыре способа повышения эффективности гуманитарного реагирования, за счет использования кластерного подхода.

Выявлены основные факторы достижения эффективности управления кластером в вопросах гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации ООН.

*Ключевые слова:* кластерная система, координация, гуманитарное реагирование, чрезвычайные ситуации, активация кластера, эффективность управления, страновой уровень

**Для цитирования:** Зокоев В.А., Нестеренко А.Г., Шепелюк С.И. Анализ структуры кластеров системы координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации ООН // Природные и техногенные риски (физико-математические и прикладные аспекты). 2024. № 3 (51). С. 38–45. DOI: 10.61260/2307-7476-2024-3-38-45.

Scientific article

## ANALYSIS OF THE CLUSTER STRUCTURE OF THE UN HUMANITARIAN EMERGENCY RESPONSE COORDINATION SYSTEM

✉ Zokoev Valery A.;

Nesterenko Aleksandr G.;

Shepeluk Sergey I.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia

✉ znt@igps.ru

*Abstract.* The analysis of the cluster structure of the UN humanitarian emergency response coordination system has been carried out. It is concluded that a cluster system has been created within the framework of the UN to address issues of coordinating humanitarian assistance to the affected population from external threats. It is determined that the main principles of participation in the coordination of humanitarian assistance issues are: the principle of mutual consistency, the principle of voluntariness, the principle of exclusion of totalitarianism of command and excessive control. The main problems existing in modern strategic planning in the field of humanitarian response are identified. The cluster approach has been analyzed to address the issues of coordinating the humanitarian response to UN emergencies. It is reflected that in the framework of humanitarian operations, the use of a cluster system determines a differentiated approach in the distribution of tasks and powers among all participants, including government agencies, international non-governmental organizations, organizations that finance humanitarian assistance. The provisions of the main functions of clusters used in the implementation of humanitarian response coordination are disclosed. As part of the implementation of a flexible approach to the implementation of humanitarian assistance, the types of clusters have been identified, as well as the main prerequisites for the activation and deactivation of clusters.

A set of main tasks to be implemented by the cluster approach at the country level has been identified.

Four ways have been proposed to improve the effectiveness of humanitarian response through the use of a cluster approach.

The main factors for achieving the effectiveness of cluster management in matters of humanitarian response to UN emergencies have been identified.

*Keywords:* cluster system, coordination, humanitarian response, emergencies, cluster activation, management efficiency, country level

**For citation:** Zokoev V.A., Nesterenko A.G., Shepeluk S.I. Analysis of the cluster structure of the UN humanitarian emergency response coordination system // *Prirodnye i tekhnogennye riski (fiziko-matematicheskie i prikladnye aspekty)* = Natural and man-made risks (physico-mathematical and applied aspects). 2024. № 3 (51). P. 38–45. DOI: 10.61260/2307-7476-2024-3-38-45.

### Введение

Кластерная система представляет собой координацию усилий между участниками (странами), занимающимися вопросами гуманитарной помощи пострадавшему населению, а так же платформой по решению вопросов взаимодействия, обмена информацией и распределениями различных ресурсов.

Для участия в координации вопросов гуманитарной помощи используются принципы добровольности, взаимной согласованности и с учетом реальной обстановки, исключая тоталитарность командования и излишествующего контроля в решении этих вопросов.

В рамках ООН существует негативный подход к разнообразию и разносторонности гуманитарного реагирования, так как это усложняет задачу централизованной координации гуманитарной деятельности [1].

### Аналитическая часть

Основными проблемами в современном стратегическом планировании в вопросах гуманитарного реагирования, отражаемых Управлением по координации гуманитарных вопросов ООН, являются [2]:

- отсутствие учета реальных потребностей при развертывании и использовании имеющихся сил и средств, включая гуманитарное финансирование;
- наличие независимости в вопросах финансирования и применения имеющихся ресурсов гуманитарными организациями, не подконтрольными структурам ООН;
- структуры и организации, осуществляющие финансирование гуманитарных операций, предпочитают осуществлять эту деятельность только на принципах взаимного доверия;
- присутствие в зонах проведения гуманитарных операций гуманитарных организаций, использующих ресурсы негуманитарных участников (стран), не входящих в систему координации финансирования гуманитарных операций ООН.

На взгляд авторов, существует еще одна существенная проблема гуманитарного реагирования, состоящая в реализации вопросов координации, а не в реальном оказании услуг, в том числе по доставке гуманитарной помощи.

Предложения, направленные на разрешение этих проблем, в рамках подразделений ООН нацелены на контроль за ресурсами и состоят в требованиях выделения дополнительного финансирования и исключительного права ООН на их использование.

Создание кластерного механизма координации было призвано решить проблемы устранения различия в структурах принятия управленческих решений участников (стран) гуманитарного реагирования [1].

В качестве главного функционального механизма для координации усилий в гуманитарных зонах (территориях), а также с целью ликвидации просчетов в реагировании на гуманитарные кризисы и обеспечения единого подхода выступает кластерная система. Эта система включает в себя 11 глобальных кластеров [3].

Под кластером понимается совокупность гуманитарных организаций, реализующих деятельность в своей области.

Кластерный подход планировался как [4]:

- процесс объединения усилий сторон в вопросах организации гуманитарных операций при приоритетности национальных структур;
- заблаговременно созданная структура для оперативного вмешательства в решение задач оказания гуманитарной помощи;
- многовариантный набор мероприятий, ориентированный на уникальность каждой чрезвычайной ситуации.

Кластерный подход предполагал оказание помощи пострадавшим странам путем реализации усиления существующей системы координации ликвидации гуманитарных угроз.

Предполагалось, что в рамках проведения гуманитарных операций кластерный подход определит [5]:

1. Всем участникам:

- четкий набор предсказуемых решений, повышающий качество реагирования;
- сроки, объем и виды выделяемых ресурсов, для оперативного и эффективного реагирования;
- устранение возникающих пробелов в вопросах реализации гуманитарного реагирования.

2. Правительственным структурам:

- полноценный доступ к контролю за своевременностью, объемом и качеством выполнения мероприятий реагирования;
- распределение полномочий в вопросах руководства и взаимодействия через заблаговременно созданные кластерные учреждения;

- оптимизацию рабочей нагрузки за счет эффективного использования кластеров;
- использование международного опыта в вопросах гуманитарного реагирования и современных технологий проведения работ;
- использование резервов кластерной системы ООН для повышения эффективности проведения мероприятий гуманитарной помощи.

3. Международным неправительственным организациям [6]:

- единые подходы в вопросах стандартизации и технической реализации задач гуманитарного реагирования;
- исключение конфликтных ситуаций и повторяемости реализации однородных задач;
- совершенствование процессов взаимодействия с организациями, осуществляющими финансирование, и правительственными структурами;
- единый подход к распределению выделяемых ресурсов;
- минимизацию риска от персонально принятых решений.

4. Организациям, осуществляющим финансирование гуманитарной помощи:

- экономически обоснованное финансирование гуманитарных операций;
- реализацию тесного взаимодействия с партнерами, исключающего конфликты и дублирование в вопросах выделения ресурсов;
- наличие качественной и устойчивой обратной связи в вопросах выделения ресурсов.

Основными функциями кластеров в процессе реализации координации гуманитарного реагирования являются [7]:

- четкое определение основы реализации задач предоставления запланированного набора услуг с устранением пробелов и дублирования в их выполнении;
- предоставление достоверной информации для принятия обоснованных управленческих решений между кластерами и их элементами;
- реализация общих подходов в вопросах разработки планирующих документов с учетом установленных стандартов и соблюдения соответствующих принципов;
- мониторинг и оценка эффективности распределения и реализации выделенных ресурсов и разработка предложений по их совершенствованию;
- поддержание готовности внутригосударственных ресурсов на случай угрозы и возникновения экстренных ситуаций;
- реализация всестороннего информационного обеспечения вопросов гуманитарного реагирования.

В рамках реализации гибкого подхода в вопросах осуществления гуманитарной помощи кластеры принято подразделять на два вида: активные и неактивные [8].

Кластеры могут быть активированы на определенное время в зависимости от обстоятельств на основе анализа гуманитарных потребностей и координационного потенциала на местах с согласия национальных органов управления.

Активация кластера призвана обеспечить четкую координацию руководства, не подменяя национальные управленческие структуры [9].

Основными предпосылками активации кластера являются:

- проблемы реализации гуманитарного реагирования из-за внезапного изменения условий оказания гуманитарной помощи;
- неспособность государственных структур обеспечить реализацию гуманитарных принципов, нужд и потребностей пострадавшего населения.

Процесс деактивации кластера состоит в передаче полномочий дальнейшего выполнения гуманитарной миссии государственным структурам.

Деактивация активированного кластера осуществляется при условии возникновения одного из условий:

- снижение уровня требуемых гуманитарных услуг, восполнение пробелов в координации и реализации вопроса взаимодействия государственных структур;

– способность государственных структур обеспечить реализацию гуманитарных принципов, нужд и потребностей пострадавшего населения.

Реализация кластерного подхода осуществляется на глобальном и страновом уровнях, при этом глобальные кластеры могут делиться или объединяться в конкретном государстве в зависимости от содержания, объемов и особенностей решения задач.

Основные задачи реализации кластерного подхода на страновом уровне:

- определение состава странового сегмента кластера;
- определение порядка работы странового сегмента кластера;
- обеспечение вопросов взаимодействия между всеми участниками странового сегмента кластера;
- особенности реализации межкластерного взаимодействия;
- анализ и оценка возможностей странового сегмента кластера в вопросах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- заблаговременное планирование мероприятий странового сегмента кластера в вопросах гуманитарного реагирования;
- стандартизация вопросов гуманитарного реагирования в страновом сегменте кластера;
- проведение постоянного и всеобъемлющего мониторинга обстановки;
- составление отчетных документов о проделанной работе;
- профессиональное обучение персонала и информирование населения о сложившейся обстановке.

Существует четыре способа повышения эффективности гуманитарного реагирования за счет использования кластерного подхода:

- четкая организация обоснованного руководства работами и определение персональной ответственности должностных лиц за координацию деятельности в секторе ответственности;
- повышение эффективности проведения работ по реализации гуманитарного реагирования за счет четкого учета сил, средств и имеющихся ресурсов;
- поддержание тесного взаимодействия между всеми структурами гуманитарной деятельности на всех уровнях реализации кластерного подхода;
- ликвидация пробелов и дублирования в гуманитарном реагировании за счет рациональной координации и определения основных усилий сосредоточения сил, средств и ресурсов.

Эффективность управления кластером в вопросах гуманитарного реагирования достигается [10]:

- всесторонним использованием передовых технологий, подтвержденных научно обоснованными исследованиями;
- четкой реализацией вопросов взаимодействия по целям, задачам и технологиям проведения мероприятий по реализации гуманитарного реагирования;
- реализацией полноты, качества и оперативности реагирования на изменения складывающейся обстановки;
- своевременным обеспечением обмена достоверной информацией между всеми участниками и другими заинтересованными организациями.

Сложность управления процессом координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации ООН обусловлена быстроизменяющейся обстановкой, что требует оперативного подхода к ее оценке [11].

В то же время следует понимать, что кластерный подход не является единственным решением по координации гуманитарной деятельности. В некоторых случаях она может сосуществовать с другими формами национальной или международной координации, и ее применение должно учитывать конкретные потребности государства.

## Заключение

Кластеры были созданы для облегчения взаимодействия между различными структурами.

Целью создания кластерной системы является содействие более предсказуемому руководству и сотрудничеству, укрепление партнерских отношений, улучшение планирования и расстановки приоритетов, а также повышение подотчетности.

Ведущие организации по каждому кластеру были определены для обеспечения подотчетности и эффективности.

Кластеры служат координационным механизмом для улучшения общего гуманитарного реагирования благодаря более активному взаимодействию между всеми заинтересованными сторонами, работающими в одном и том же секторе (например, логистика, здравоохранение, предоставление временного жилья).

Оценки и исследования кластерного подхода позволяют сделать следующие выводы:

- основные усилия были направлены на ликвидацию просчетов в организации гуманитарного реагирования;

- повысилась эффективность процесса руководства сегментами системы координации гуманитарного реагирования;

- заметно возросла готовность сил и средств к реагированию на возникновение чрезвычайных ситуаций;

- отсутствуют заметные улучшения партнерских отношений на страновом уровне;

- улучшилась реализация вопросов планирования в рамках странового уровня кластерной системы за счет совершенствования процессов распределения ресурсов, включая финансирование;

- эффективность отдельных кластеров различалась на глобальном и страновом уровнях.

### Список источников

1. Борисов А.В. Гуманитарная система ООН: кризис, возможности и позиция России // *Мировая политика*. 2023. № 1. С. 13–25. DOI: 10.25136/2409-8671.2023.1.39979. EDN DVINVYURL.

2. The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, *Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action: 2019 Edition*, 2020. URL: [https://alliancecpa.org/en/CPMS\\_home](https://alliancecpa.org/en/CPMS_home) (дата обращения: 15.05.2024).

3. Организация Объединенных Наций. Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Отдел военно-гражданской координации (ОВГК). Palais des Nations 1211 Geneva 10, Switzerland, 2014. С. 64.

4. Global CCCM Cluster. *CCCM Case Studies 2016–2019*. Chapter 3, 2019. URL: <https://cccmcluster.org/resources/cccm-case-studies-2016-2019-chapter-3> (дата обращения: 15.05.2024).

5. *Minimum standards for Camp management: 2021 Edition*, 2021. URL: <https://reliefweb.int/report/world/minimum-standards-camp-management-2021-edition> (дата обращения: 15.05.2024).

6. Иванов К.М., Воронко Т.А. Особенности международного сотрудничества в области организации гражданской обороны // *Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации*. 2015. № 4 (29). С. 55–60. EDN WMEEIJ.

7. Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря. A/74/81 – E/2019/60. URL: <https://www.refworld.org/ru/reference/themreport/ecosoc/2010/ru/78246> (дата обращения: 15.05.2024).

8. Обзор глобального механизма координации гуманитарного реагирования на чрезвычайные ситуации предназначение. Структура. Цели. Задачи. Алматы: Центр по ЧС и снижению риска стихийных бедствий. Постоянно действующий межгосударственных орган –

Международная организация, 2018. URL: <https://cesdrr.org/uploads/dev/2.38%20Обзор%20глобального%20механизма%20координации.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

9. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/182. URL: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/587/14/img/nr058714.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

10. Шепелюк С.И., Иванов К.М., Аристова М.А. Основные пути совершенствования управления ликвидации последствий ЧС в Арктической зоне // Аварийно-спасательные и водолазные работы в условиях Арктики: материалы Междунар. науч.-практ. конф. СПб.: Арктич. спас. учеб.-науч. центр «Вытегра», 2023. С. 82–86. EDN AGXZJJ.

11. Зокоев В.А., Воропаев Н.П., Нестеренко А.Г. Правовые основы реализации основных способов защиты населения от опасностей, возникающих при военных конфликтах и чрезвычайных ситуациях // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 4 (49). С. 61–64.

### References

1. Borisov A.V. Gumanitarnaya sistema OON: krizis, vozmozhnosti i pozitsiya Rossii // Mirovaya politika. 2023. № 1. S. 13–25. DOI: 10.25136/2409-8671.2023.1.39979. EDN DVINVYURL.

2. The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action: 2019 Edition, 2020. URL: [https://alliancecpa.org/en/CPMS\\_home](https://alliancecpa.org/en/CPMS_home) (data obrashcheniya: 15.05.2024).

3. Organizatsiya Ob"edinennykh Natsij. Upravlenie po koordinatsii gumanitarnykh voprosov (UKGV). Otdel voenno-grazhdanskoj koordinatsii (OVGK). Palais des Nations 1211 Geneva 10, Switzerland, 2014. S. 64.

4. Global CCCM Cluster. CCCM Case Studies 2016–2019. Chapter 3, 2019. URL: <https://cccmcluster.org/resources/cccm-case-studies-2016-2019-chapter-3> (data obrashcheniya: 15.05.2024).

5. Minimum standards for Camp management: 2021 Edition, 2021. URL: <https://reliefweb.int/report/world/minimum-standards-camp-management-2021-edition> (data obrashcheniya: 15.05.2024).

6. Ivanov K.M., Voronko T.A. Osobennosti mezhdunarodnogo sotrudnichestva v oblasti organizatsii grazhdanskoj oborony // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situatsii. 2015. № 4 (29). S. 55–60. EDN WMEEIJ.

7. Ukreplenie koordinatsii v oblasti chrezvychajnoj gumanitarnoj pomoshchi Organizatsii Ob"edinennykh Natsij: doklad General'nogo sekretarya. A/74/81 – E/2019/60. URL: <https://www.refworld.org/ru/reference/themreport/ecosoc/2010/ru/78246> (data obrashcheniya: 15.05.2024).

8. Obzor global'nogo mekhanizma koordinatsii gumanitarnogo reagirovaniya na chrezvychajnye situatsii prednaznachenie. Struktura. Celi. Zadachi. Almaty: Centr po CHS i snizheniyu riska stihijnykh bedstvij. Postoyanno dejstvuyushchij mezhgosudarstvennykh organ – Mezhdunarodnaya organizatsiya, 2018. URL: <https://cesdrr.org/uploads/dev/2.38%20Obzor%20global'nogo%20mekhanizma%20koordinatsii.pdf> (data obrashcheniya: 15.05.2024).

9. Rezolyutsiya General'noj Assamblei OON 46/182. URL: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/587/14/img/nr058714.pdf> (data obrashcheniya: 15.05.2024).

10. Shepelyuk S.I., Ivanov K.M., Aristova M.A. Osnovnye puti sovershenstvovaniya upravleniya likvidatsii posledstvij CHS v Arkticheskoy zone // Avarijno-spasatel'nye i vodolaznye raboty v usloviyah Arktiki: materialy Mezhdunar. науч.-практ. конф. СПб.: Арктич. спас. учеб.-науч. центр «Вытегра», 2023. С. 82–86. EDN AGXZJJ.

11. Zokoev V.A., Voropaev N.P., Nesterenko A.G. Pravovye osnovy realizatsii osnovnykh sposobov zashchity naseleniya ot opasnostej, vznikayushchih pri voennykh konfliktah i chrezvychajnykh situatsiyah // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situatsii. 2020. № 4 (49). С. 61–64.

**Информация о статье:**

Статья поступила в редакцию: 25.06.2024; одобрена после рецензирования: 27.07.2024;  
принята к публикации: 29.07.2024

**Information about the article:**

The article was submitted to the editorial office: 25.06.2024; approved after review: 27.07.2024;  
accepted for publication: 29.07.2024

*Информация об авторах:*

**Зокоев Валерий Анатольевич**, начальник кафедры защиты населения и территорий Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат юридических наук, доцент, e-mail: zva80@bk.ru, <https://orcid.org/0000000337718369>, SPIN-код: 5142-2263

**Нестеренко Александр Геннадьевич**, доцент кафедры защиты населения и территорий Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат технических наук, доцент, e-mail: nesterenko.a@igps.ru, <https://orcid.org/0000000243362330>, SPIN-код: 5320-8496

**Шепелюк Сергей Иванович**, доцент кафедры защиты населения и территорий Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат военных наук, доцент, e-mail: shepelyuk.s@igps.ru, <https://orcid.org/0000000162266275>, SPIN-код: 9191-1829

*Information about the authors:*

**Zokoev Valery A.**, head of the department of population and territory protection of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of law, associate professor, e-mail: zva80@bk.ru, SPIN: 5142-2263

**Nesterenko Alexander G.**, associate professor of the department of population and territory protection of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of technical sciences, associate professor, e-mail: nesterenko.a@igps.ru, <https://orcid.org/0000000243362330>, SPIN: 5320-8496

**Shepelyuk Sergey I.**, associate professor of the department of population and territory protection of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), candidate of military sciences, associate professor, e-mail: shepelyuk.s@igps.ru, <https://orcid.org/0000000162266275>, SPIN: 9191-1829