

Городские коммунальные службы во время затяжных вооруженных конфликтов: подход МККК

Эваришту де Пинью Оливейра руководит отделом Международного Комитета Красного Креста (МККК) по вопросам водоснабжения и среды обитания. В 1995 г. он пришел на работу МККК в качестве инженера сетей водоснабжения и канализации. В последующие десять лет работал в Боснии и Герцеговине, Анголе, Ираке, Судане, Восточном Тиморе, в региональных делегациях в Азии, помогая решать вопросы водоснабжения и улучшения среды обитания. Затем в женеvской штаб-квартире МККК он занимал различные должности, помогая осуществлять гуманитарные операции в Азии, на Ближнем Востоке и в Восточной Европе. В 2015 г. в составе авторского коллектива он участвовал в подготовке доклада МККК «Городские службы во время длительного вооруженного конфликта». Прежде чем прийти в МККК, он работал в Квебеке инженером и занимал должность ассистента преподавателя в Университете МакГилл.

Ключевые слова: городская среда, густонаселенные районы, вооруженный конфликт, инфраструктура, службы жизнеобеспечения, международное гуманитарное право, предотвращение, гуманитарная помощь, обособление помощи на нужды развития, затяжной конфликт.



В данной публикации в разделе «Вопросы и ответы» Эваришту де Пинью Оливейра рассматривает вопрос о том, как нужно изменить традиционный подход к гуманитарной помощи и развитию, чтобы городские коммунальные службы продолжали эффективно работать во время вооруженных конфликтов в городской среде.

Многолетний опыт решения проблем функционирования коммунальных служб (например, водоснабжения, канализации, электроснабжения, вывоза твердых бытовых отходов) говорит о том, что причинами этих проблем уделяется недостаточно внимания. Действуя в рамках экстренной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, трудно справиться даже с симптомами отказа этих служб. Решение таких проблем еще более усложняется, когда присущие городской среде особенности накладываются на повторяющиеся циклы вооруженных конфликтов и международных санкций или других ограничений на импорт различных товаров. Опыт МККК и наши исследования приводят к мысли, что гуманитарная сфера нуждается

Что делает МККК в области водоснабжения и улучшения среды обитания

Отдел МККК по вопросам водоснабжения и среды обитания восстанавливает службы жизнеобеспечения и тем самым помогает миллионам людей, чья мирная жизнь оказалась разрушена вооруженными конфликтами и другими ситуациями насилия.

Данный отдел подчиняется управлению по оказанию помощи, занятому решением проблем здравоохранения, экономической безопасности, поиска и идентификации тел погибших. Сам же отдел ликвидирует прямой, косвенный и суммарный ущерб, нанесенный жизненно важным объектам инфраструктуры, предотвращая возникновение вредных для здоровья факторов среды. Стратегии повышения устойчивости являются неотъемлемой частью планов ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Делегаты на местах в составе отдела водоснабжения и среды обитания оценивают, что необходимо сделать, чтобы защитить от вредных факторов среды здоровье пострадавших групп населения, включая перемещенных лиц, а также содержащихся под стражей и гражданских лиц. Делегаты также разрабатывают и планируют проекты в помощь нуждающимся людям. Кроме того, они отслеживают последующую работу и руководят ею, договариваются с местными органами власти и общественными организациями о восстановлении и обслуживании служб жизнеобеспечения.

Диапазон их работы в городских и сельских районах, пострадавших от вооруженного конфликта и других ситуаций насилия, в местах содержания под стражей включает доставку питьевой воды, санитарные меры, ликвидацию вредных для здоровья факторов среды, строительство и восстановление жизненно важных объектов инфраструктуры, внедрение энергосберегающих технологий.

в новом подходе, а это как минимум потребует изменить парадигму нашего мышления, чтобы разрабатывать и осуществлять более эффективные программы помощи пострадавшим от вооруженных конфликтов людям.

Продолжая осмысливать эту тему, в 2015 г. МККК опубликовал доклад «Городские службы во время длительного вооруженного конфликта»¹. Ниже Эваришту де Пинью Оливейра делится с нашим «Журналом» своими размышлениями на эту тему.

* * *

Опишите, пожалуйста, те «городские» проблемы, с которыми сталкиваются гуманитарные организации в ходе вооруженных конфликтов. Почему эта проблема приобрела такую важность именно сейчас?

В настоящее время в мире около 50 миллионов жителей городских районов страдают от вооруженных конфликтов, а вызванный ими «эффект домино» наносит ущерб, который намного превышает все видимые разрушения². Большинство этих людей сильнее зависят от работы служб жизнеобеспечения, чем их соотечественники в сельской местности, они же могут сильнее пострадать и от последствий сбоя этих служб. Учитывая, что все больше городских районов становятся ареной вооруженных конфликтов, где миллионы людей могут пострадать от сбоев систем жизнеобеспечения либо вообще лишиться доступа к ним, эта проблема заслуживает намного большего внимания. Множество сегодняшних конфликтов происходят одновременно, что в совокупности с общей тенденцией миграции из деревни в города создает в городских районах беспрецедентные гуманитарные проблемы. Вооруженные конфликты меняются, превращаясь в асимметричные военные действия в городах. Одновременно с урбанизацией, то есть быстрым ростом городов, растут и присущие ей риски нестабильности, будь то вооруженный конфликт или стихийное бедствие. Без сомнения, гуманитарным организациям трудно работать в городских районах и в плане логистики, и с политической точки зрения. Трудности вызваны как масштабом и временными рамками встающих проблем, так и совокупностью деликатных межличностных отношений. Эта проблема продолжает бросать вызов устоявшимся гуманитарным подходам.

Жители городских районов обычно сильнее зависят от базовых коммунальных служб, поэтому они могут сильнее пострадать от их сбоев, вызванных самыми разными причинами, среди которых сложности эксплу-

1 ICRC, Urban Services in Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People, Report, 2015, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4249.pdf>. См. также: <https://www.icrc.org/ru/document/novyy-doklad-gorodskie-sluzhby-vo-vremya-dlitelnogo-vooruzhennogo-konflikta>.

2 Подробнее эта тема освещена в данном выпуске «Журнала» в статье Изабель Робинсон и Элен Ноле. См. также: Mark Zeitoun and Michael Talhami, “The impact of explosive weapons on urban services: Direct and reverberating effects across space and time”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 98, No. 901, April 2017, p. 53.

атации масштабной инфраструктуры, потенциально хрупкие структуры управления этими службами, сложности материально-технического обеспечения и т. п. Трудности взаимодействия со службами жизнеобеспечения в городских условиях обусловлены самим масштабом проблем и времени, в течение которого эти службы будут нуждаться в помощи для собственного восстановления и дальнейшего функционирования. Если не уделять им должного внимания, негативные последствия сбоев будут накапливаться и в какой-то момент традиционной гуманитарной помощи окажется недостаточно, чтобы поддерживать работоспособность или, по крайней мере, стабилизировать соответствующую службу.

Однако можно многого добиться, изменив механизмы разработки и осуществления гуманитарных операций и усовершенствовав подходы к предоставлению помощи нуждающимся в ней жителям городских районов. Внося необходимые изменения в наши оперативные подходы, нам также нужно учитывать и тот факт, что во многих сегодняшних конфликтах мы стали свидетелями недостаточно строгого соблюдения норм международного гуманитарного права (МГП), когда в городских районах были серьезно повреждены критически важные объекты водоснабжения, канализации, электроснабжения (все они относятся к объектам гражданской инфраструктуры)³. Но даже при строгом соблюдении норм МГП в ходе вооруженного конфликта могут быть повреждены объекты инфраструктуры, хотя и не так значительно. И пока существует риск повредить в ходе военных действий гражданские объекты, есть вероятность, что в результате значительная часть населения пострадает, лишившись доступа к службам жизнеобеспечения. В первую очередь пострадает система общественного здравоохранения, но под угрозой окажутся и источники средств к существованию, что может спровоцировать вынужденное перемещение населения.

В последнее время все большую озабоченность международного сообщества вызывает серьезный ущерб, причиняемый объектам инфраструктуры, включая и службы жизнеобеспечения, в ходе боевых действий в городских районах. Что говорят об этом нормы международного гуманитарного права?⁴

На каждую из трех составных частей любой службы жизнеобеспечения (то есть персонал, технические средства и расходные материалы) распространяется общая защита МГП от непосредственных нападений на гражданских лиц и гражданские объекты. Несмотря на подобную правовую

3 Примечание редактора: примеры того, как воюющие стороны пренебрегают защищенным статусом объектов водоснабжения, являющейся службой жизнеобеспечения, см. в докладе МККК: *Bled Dry: How War in the Middle East is Bringing the Region to the Brink of a Water Catastrophe*, Report, 2015; доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/document/bled-dry-how-war-middle-east-bringing-region-brink-water-catastrophe>.

4 Подробнее о нормах МГП, относящихся к этой проблеме, см. статью о применении оружия взрывного действия в населенных районах (в данном разделе «Вопросы и ответы»).

защиту, возникает несколько ключевых проблем, частично обусловленных нарушениями норм МГП в некоторых обстоятельствах, а также применением в городских районах определенных видов оружия. Нормы МГП запрещают нападать именно на объекты, но в них не отражена взаимозависимость или возрастающая сложность служб жизнеобеспечения и, соответственно, их уязвимость в городских условиях. Такую взаимозависимость можно и нужно принимать во внимание при нападении, следуя принципам соразмерности и принятия мер предосторожности.

Чтобы управлять коммунальными службами и обслуживать их объекты во время затяжных вооруженных конфликтов, нужно пользоваться открывающимися возможностями для ликвидации ущерба, который наносит оружие взрывного действия. МККК стремится установить конфиденциальный двусторонний диалог со всеми сторонами в конфликте, разъясняя им необходимость более строго соблюдать нормы МГП. МККК продолжает и другими способами смягчать гуманитарные последствия, в том числе настаивая на том, что в населенных пунктах следует избегать применения взрывного оружия с большим радиусом поражения, так как велика вероятность его неизбежного воздействия.

Каковы особенности служб жизнеобеспечения в городских районах? Какие составные части этих служб наиболее уязвимы в случае затяжных конфликтов и какие дополнительные риски такие конфликты порождают?

Поддерживать работу городских служб во время затяжного конфликта — трудная задача. Трудности обусловлены как отсутствием информации о времени и характере военных действий, так и сложными общественными отношениями в городских районах, запутанным переплетением коммунальных сетей. Активные боевые действия, которые ведутся очень далеко за городской чертой, могут серьезно осложнить жизнь городским жителям — если, например, объектами нападения стали электростанции, пути снабжения или водоочистные сооружения, либо их повредили во время нападения на иные объекты, в результате чего даже далеко расположенный город оказывается отключен от источников электроэнергии, воды и снабжения. Такие повреждения могут спровоцировать вынужденное переселение людей в городские районы, что только повысит нагрузку на коммунальные службы.

Коммунальные службы могут столкнуться с различными трудностями, если ущерб нанесен любому из их трех компонентов: **персоналу** (особенно из числа работников оперативных и ремонтных служб), **техническим средствам** (например, объектам инфраструктуры, оборудованию) или поставкам **расходных материалов** (например, топлива, хлора, медикаментов) (см. рис. 1). Ни один из этих компонентов не является самодостаточным: нет пользы от запасных частей, если все работники, способные установить их, бежали от военных действий или же не могут проводить ремонтные работы, не подвергая свою жизнь опасности. Некоторые компоненты находятся за городской чертой — учитывая этот факт, мы пред-

лагаем такое рабочее определение «городской среды»: это «район проживания гражданского населения, которое может пострадать от сбоя служб жизнеобеспечения, и коммунальные сети, обеспечивающие работу данных служб»⁵.

Работа всех основных служб зависит от...



Рис. 1. Три жизненно важных составляющих коммунальных служб: персонал, технические средства и расходные материалы

Коммунальные службы взаимосвязаны. Например, повреждение трансформатора может мгновенно лишить водоснабжения целый жилой район или нарушить нормальную работу больницы, что в свою очередь негативно отразится на здоровье населения. Зачастую гуманитарные организации не располагают ни знаниями, ни возможностями так планировать свои операции, чтобы наилучшим образом учитывать эту взаимосвязь. Необходимо изменить такое положение дел, если гуманитарные организации намерены повысить эффективность помощи, цель которой — смягчить гуманитарные последствия, будь то помощь системе общественного здравоохранения, поддержание источников существования и (или) предотвращение вынужденного перемещения.

В ходе вооруженного конфликта могут непосредственно пострадать любые и даже все компоненты коммунальных служб, например, снарядом танка может быть разрушена цистерна, санкции могут привести к нехватке запчастей и расходных материалов, либо им может быть нанесен косвенный урон, например, если по соображениям безопасности персонал не сможет заниматься профилактическими работами и поддерживать работоспособность системы электроснабжения в долгосрочной перспективе (см. рис. 2). Кроме того, ущерб от прямых и косвенных последствий с течением времени накапливается, и потому решать эти проблемы оказывается все сложнее. Последствия становятся все тяжелее, а с ними — и жизнь городских жителей.

В худшем случае может возникнуть порочный круг, когда эти последствия продолжают накапливаться и в какой-то момент оказывать гуманитарную помощь будет просто невозможно. Такое развитие ситуации наиболее вероятно во время затяжных конфликтов. Накапливаясь и суммируясь, эти последствия могут в конце концов настолько снизить качество коммунальных услуг, что спровоцируют вспышки инфекцион-

5 См.: МККК, примечание 1 выше.

ных заболеваний. Такая деградация может усилить изначальную социальную напряженность и еще сильнее раздуть конфликт, который стал ее причиной.



Рис. 2. Суммарный эффект военных действий, влияющий на объекты инфраструктуры, особенно в ходе затяжных конфликтов. Он может породить порочный круг прямых и косвенных последствий, которые приведут к деградации коммунальных служб

Имея в виду сочетание прямых и косвенных последствий, какие действия необходимо предпринять, чтобы поддерживать работоспособность или хотя бы стабилизировать работу служб жизнеобеспечения?

Очевидно, что гуманитарные организации уделяют больше внимания ликвидации непосредственных последствий ущерба (в основном объектам инфраструктуры), но недостаточно адекватно решают те проблемы, которые вызваны косвенными последствиями ущерба для персонала, либо те, которые приводят к сбоям в поставках расходных материалов, необходимых для работы объектов инфраструктуры. Однако необходимо учитывать и другие критически важные объекты, которым может быть нанесен непосредственный ущерб во время вооруженного конфликта, например, офисные, оперативные и складские помещения коммунальных служб, их транспорт и тяжелая техника. Еще важнее учитывать, что и официальный обслуживающий персонал, и неофициальные поставщики услуг могут пострадать от прямых последствий вооруженного конфликта. Чтобы результативно решить проблемы, вызванные прямыми последствиями, недостаточно просто расширять масштаб гуманитарной помощи. Как гуманитарной организации, помогающей городским коммунальным службам, нам необходимо направлять больше помощи на ликвидацию косвенных последствий затяжных конфликтов. Косвенные последствия обычно обусловлены социаль-

но-экономическими процессами, процессами в сфере безопасности, которые мешают надлежащей эксплуатации и своевременному обслуживанию объектов инфраструктуры служб жизнеобеспечения либо полностью блокируют их. В затяжных конфликтах такая ситуация зачастую порождается множеством факторов. Совокупное воздействие этих факторов может стать препятствием для стабилизации одной или нескольких служб, не говоря уже о профилактических работах и (или) достаточных мерах для повышения их готовности к чрезвычайным ситуациям.

С течением времени прямые и косвенные последствия накапливаются, выходят из строя системы или объекты инфраструктуры, и эти последствия непросто устранить в рамках обычной гуманитарной помощи. Для этого потребуются упреждающие действия, их необходимо заранее запланировать и подготовить параллельно с обычными мерами экстренной помощи в рамках ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Однако гуманитарная помощь не всегда способна остановить неизбежную циклическую деградацию коммунальных служб из-за внутренних ограничений программного, финансового и технического характера, недостатка логистических возможностей. Но гуманитарные операции все же удается приспособить к нынешним ограничениям и более эффективно реагировать на потребности людей в городских районах. Например, помощь предприятиям коммунальных служб включает уже не только экстренную доставку воды (автоцистернами, в закрытых резиновых баках, установку водоразборных колонок и т. п.), но и восстановление критически важных объектов инфраструктуры, и передачу запасных частей и расходных материалов для обслуживания и стабилизации одной или нескольких служб. Оказывать такого рода помощь трудно с логистической точки зрения, но она абсолютно необходима для поддержания работоспособности указанных служб. Например, в 2015 г. МККК продолжил тесное сотрудничество с предприятиями водоснабжения и с Сирийским Арабским Красным Полумесяцем (САКП), помогая не только ремонтировать поврежденные объекты водоснабжения, но и обслуживать большую часть системы водоснабжения на благо всех 16 миллионов жителей Сирии. Для такой работы необходимо наладить логистические цепочки поставки запасных частей и расходных материалов, своевременно передавать их в распоряжение предприятий водоснабжения, чтобы не допускать перебоев в их работе. Масштабы этой работы становятся понятнее, если учесть, что в 2015 г. только на нужды водоочистных станций было передано 592 тонны обеззараживающих средств, 5000 литров соляной кислоты и 12 600 тонн песка для фильтров⁶.

Какие основные препятствия мешают изменить формат гуманитарной деятельности и перейти от обычной гуманитарной помощи к более эффективной упреждающей помощи?

6 ICRC, "Our Work in Syria: Facts and Figures 2015", доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/download/file/18634/syria-war-icrc-action-2015.pdf>.

Если состояние коммунальных служб переходит определенную черту, обычная помощь уже не сможет предотвратить их дальнейшую деградацию до того состояния, когда исправлять ситуацию станет слишком трудно или дорого. Классическая гуманитарная помощь зачастую слишком сосредоточена на непосредственных нуждах людей, чтобы учитывать такие средние и долгосрочные соображения. Как уже упоминалось, нынешние модели оказания гуманитарной помощи часто не способны предотвратить такое развитие событий, поэтому обычная гуманитарная помощь не предлагает способы решения подобных проблем в городских районах, когда ситуация и без того сложная. Сегодняшняя оперативная деятельность преимущественно нацелена на:

- 1) оказание помощи в расчете на непосредственные, а не на совокупные, в том числе и косвенные, результаты, снижающие вероятность суммарного эффекта; и
- 2) оказание помощи при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, при этом не принимаются упреждающие меры по повышению готовности к ним, которые могут снизить риски и в конечном счете повысить устойчивость коммунальных служб в подобных ситуациях.

Кроме того, продолжают нарушаться нормы МГП, обеспечивающие правовую защиту гражданским объектам, и в итоге гуманитарная помощь по-прежнему направляется на ремонт поврежденных объектов инфраструктуры служб жизнеобеспечения или даже их новое строительство — это иногда повторяется снова и снова.

Что касается препятствий, то как можно наилучшим образом усовершенствовать наш подход и, соответственно, нашу помощь?

Чтобы изменения оказались результативными, оперативные подходы к гуманитарным операциям в городских районах, страдающих от последствий затяжных конфликтов, должны учитывать целый ряд актуальных соображений. Среди них: географический и временной масштаб проблемы; многообразная взаимозависимость коммунальных служб; суммарный эффект прямых и косвенных последствий; проблемы, вызванные нарушениями норм МГП. Необходимо переосмыслить и разделение гуманитарной деятельности на этапы собственно помощи, восстановления и развития, и проблему несоответствия объемов финансирования временным рамкам и масштабам требуемой помощи. Более гибкие механизмы финансирования требуют разработки долговременных программ, что, как показывает опыт, предполагает не только расширение текущего горизонта планирования, но и более тесное взаимодействие с местными акторами и жителями, а также дальнейшее развитие наших технических возможностей и повышение квалификации сотрудников.

Конечно, намного проще давать подобные рекомендации, чем превращать их в жизнь, что подразумевает смену парадигмы всего гуманитарного сектора. В традиционной парадигме помощь в ликвидации последствий

чрезвычайных ситуаций делится на последовательные фазы — оказание собственно гуманитарной помощи, восстановление разрушенного и стимулирование процессов развития, что создает особые трудности в условиях затяжных вооруженных конфликтов в городских районах. Эта парадигма ограничивает процесс планирования, не давая нам выйти за рамки отдельных операций по оказанию собственно гуманитарной помощи, исключает привлечение любых экспертных наработок и программных подходов в гуманитарной сфере, основанных на более совершенных мерах повышения готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий (например, меры снижения риска развития чрезвычайных ситуаций). Это же относится и к мероприятиям, которые ранее трактовались как «развитие», например, восстановление объектов инфраструктуры или предоставление запасных частей и расходных материалов предприятиям коммунальных служб. В штате многих гуманитарных организаций нет даже инженеров, и даже там, где они есть, они обычно задействованы в более традиционных гуманитарных операциях в местах стихийных поселений, лагерях беженцев или лагерях для перемещенных внутри страны лиц. Такие гуманитарные организации неохотно работают с коммунальными службами городских районов, пострадавшими от вооруженных конфликтов, например, в Сирии, или в соседних странах, куда хлынул поток беженцев, например, в Ливане и Иордании. Некоторые считают, что для многих городских районов, страдающих от затяжных конфликтов, такая техническая помощь — первый шаг преодоления искусственного разделения на фазы ликвидации последствий конфликта и стимулирования развития, хотя подобная помощь может оказаться недостаточной для решения наиболее срочных проблем.

Именно поэтому мы предлагаем более широко и с разных точек зрения обсудить призывы к переменам, вовлекая в дискуссию другие гуманитарные организации, доноров, структуры, занимающиеся вопросами развития, ученых, гражданское общество и другие заинтересованные стороны. Мы также призываем устранить препятствия, которые так долго мешают разрабатывать более эффективные программы. Работая над совершенствованием наших подходов, мы неизбежно должны продолжить обсуждение этих вопросов как в самом гуманитарном секторе, так и за его пределами. Мы можем начать двигаться в этом направлении, стараясь совместить гуманитарную помощь, восстановление разрушенного и стимулирование процессов развития, но эти идеи еще необходимо развивать и переводить в практическую плоскость.

Становится понятно, какими будут последующие шаги местных и международных гуманитарных организаций. Во-первых, для решения этой острой и сложной проблемы необходимо перейти на долгосрочное планирование и разработку долговременных программ. Во-вторых, необходимо изменить структуру отчетности, включив в нее информацию не только о прямых, но и о косвенных и суммарных последствиях. В-третьих, оценивая результаты программ помощи, необходимо выяснять, в какой степени они поддерживают местные механизмы преодоления трудностей. В докладе

2015 г. «Городские службы во время длительного вооруженного конфликта»⁷ подробно объясняется, что эти механизмы одним людям могут сослужить неоценимую службу, но для других окажутся опасными. И наконец, мы, работники гуманитарных организаций, должны совершенствовать наш логистический и технический потенциал. Это позволит нам лучше приспособить нашу работу к особенностям коммунальных служб и эффективнее оказывать им всю ту помощь, в которой они нуждаются. Обучение и повышение квалификации, требующиеся для эксплуатации и обслуживания систем электроснабжения и очистки сточных вод, остаются приоритетами в решении проблем объектов городской инфраструктуры. Но и здесь ситуация также зависит от конкретной обстановки. В Сирии, например, сообразно с местной ситуацией МККК включил в штат сотрудников инженеров-электриков, а в секторе Газа — и инженеров очистных сооружений, и инженеров-электриков (см. врезки 1 и 2).

Донорам следует предусмотреть механизмы финансирования, соответствующие масштабу и временным рамкам решения стоящих задач. На первый взгляд, такой подход может показаться более затратным, однако стоимость гуманитарных операций будет намного выше, и оказывать помощь придется еще дольше, если гуманитарные организации и местные коммунальные службы не сумеют предотвратить или ликвидировать последствия суммарного эффекта. Такой подход особенно важен потому, что люди подвергают свое здоровье серьезному риску, пользуясь услугами пришедших в упадок коммунальных служб (см. рис. 3).

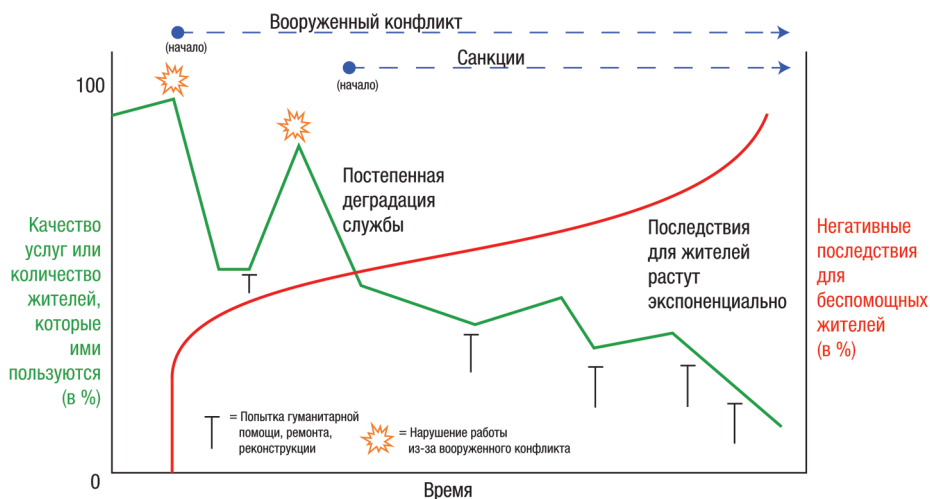


Рис. 3. Снижение качества служб жизнеобеспечения и отрицательные последствия для городских жителей, вызванные затяжным вооруженным конфликтом и (или) санкциями

7 См. доклад МККК, примечание 1 выше, с. 25, 34, 38.

МККК считает такой подход ключевым в создании «опор развития», противодействующих упадку, вызванному затяжным конфликтом. Этот подход позволяет экономить финансовые ресурсы, так как после завершения конфликта уже не придется вкладывать намного больше средств в ликвидацию его последствий. МККК ясно понимает проблемы, вызванные сокращением гуманитарного пространства из-за нарушения норм МПП во многих современных вооруженных конфликтах. С оперативной точки зрения это значит, что нам придется повышать наши возможности дистанционного руководства, не поступаясь гуманитарными принципами. Сирия являет собой хороший пример того, как используются не просто технологии, а инновационные подходы, которые помогли нам расширить масштабы гуманитарной деятельности (см. врезку 1).

Врезка 1. Ситуационное исследование

Сирия: совершенствование дистанционного руководства

С самого начала конфликта в Сирии в ходе военных действий были разрушены объекты водоснабжения, а сама система водоснабжения постепенно пришла в упадок из-за ненадлежащей эксплуатации и обслуживания. Коммунальные службы стараются ремонтировать объекты водоснабжения либо просто поддерживать их в рабочем состоянии, но им чрезвычайно трудно закупать запчасти и расходные материалы, удерживать квалифицированных работников, знающих эти системы, обеспечивать безопасный доступ на эти объекты. По всей стране и так уже более семи миллионов человек оказались в числе перемещенных лиц, их бóльшая часть осела в городах. В результате количество людей, имеющих доступ к питьевой воде, сократилось до тревожно малых величин. МККК приступил к решению этой критически важной проблемы еще на ранних стадиях конфликта.

Сирия всегда располагала значительным количеством хорошо обученной рабочей силы, и особенно инженеров, поэтому МККК постарался опереться на местный персонал, чтобы сделать нашу помощь максимально стабильной. Для этого МККК обучил добровольцев Сирийского Арабского Красного Полумесяца (САКП) навыкам организации водоснабжения и решения санитарно-гигиенических вопросов в условиях чрезвычайных ситуаций, помог нанять местных инженеров для экстренных выездов на места, а также стал более организованно оказывать ему поддержку при оказании помощи по всей стране. В результате САКП смог наработать свой собственный потенциал для ликвидации последствий сбоя систем водоснабжения и разрушения среды проживания, а МККК продолжает снабжать его ресурсами для поддержания работы имеющихся и обучение новых бригад, на нужды собственных программ национального общества.

На сегодняшний день МККК, в сотрудничестве с САКП, оказывает помощь всем крупнейшим городским предприятиям водоснабжения в стране. Повышение потенциала САКП помогло МККК преодолеть текущие трудности дистанционного руководства в некоторых районах, куда Комитету ограничен доступ, а САКП получил больше возможностей эффективнее помогать местным жителям в будущем. Наконец, помощь предприятиям водоснабжения и САКП — долгосрочные инвестиции, так как и эти люди, и эти структуры сыграют критически важную роль после конфликта в процессе восстановления страны и в последующее время.

С 2011 г. в САКП не имелось отдела водоснабжения и санитарии, но благодаря помощи МККК в организации был создан коллектив в составе примерно 270 инженеров и обученных добровольцев. В 2013 г. стартовала специальная учебная программа для отдела водоснабжения и санитарии САКП, в настоящее время ежегодно проводится цикл обучения, состоящий из 12 учебных модулей. Модули включают основы и принципы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, технические темы и передовой управленческий опыт. Коллектив из 35 инженеров МККК не только обучает, но и работает в постоянном и тесном сотрудничестве с добровольцами отдела водоснабжения и санитарии САКП. По соображениям безопасности МККК пока не может действовать во всех районах Сирии, но добровольцы САКП уже работают во всех 14 провинциях страны и в большинстве местных отделений САКП. В разработке находятся схожие учебные программы для технического персонала коммунальных служб, чтобы помочь им справиться с нехваткой персонала.

Как гуманитарным организациям лучше подготовиться к затяжным чрезвычайным ситуациям в городских районах, учитывая, что это требует много времени?

Чем лучше подготовиться, тем лучше все получится, — это правило распространяется и на гуманитарную работу. Оперативно ликвидируя ущерб по мере его появления, программы гуманитарной помощи в городских районах параллельно должны содействовать укреплению комплексных механизмов готовности к чрезвычайным ситуациям. Жизненно необходимо укреплять взаимоотношения с такими местными акторами, как, например, городские службы водоснабжения, помогая им подстраивать свои оперативные нормативные документы и процедуры под особенности чрезвычайных ситуаций. Эта работа даст возможность разрабатывать основанные на сценариях планы действий, расставить приоритеты с точки зрения требуемых человеческих и технических ресурсов, расходных материалов, критически важных для функционирования любой коммунальной службы.

Если разрабатывать программы помощи с учетом потребностей всех трех компонентов коммунальных служб, то такие программы будут содержать и «материальные» (кроме восстановления и ремонта по завер-

шении чрезвычайной ситуации) и «нематериальные» (долгосрочное планирование) элементы готовности к чрезвычайным ситуациям, что в конечном счете сократит соответствующие риски. Кроме того, такая деятельность повысит устойчивость всей системы коммунальных служб, поможет им лучше пережить чрезвычайные ситуации. Однако для этого потребуются переключиться с мер реагирования на упреждающие программы, что подразумевает более долгосрочное планирование. Преимущества такого подхода к чрезвычайным ситуациям не только сократят количество «узких мест» коммунальных служб и, соответственно, лучше защитят людей, которых они обслуживают, но и повысят их готовность к работе в условиях чрезвычайных ситуаций. В итоге снизится влияние суммарного эффекта на работу коммунальных служб в условиях затяжного конфликта, что окажется полезным как до, так и во время кризисной ситуации, а также и в течение длительного периода после ее окончания.

В условиях затяжного конфликта процесс обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям становится непрерывным, но основы любого подобного плана должны быть изначально согласованы со всеми заинтересованными сторонами. Необходимые человеческие и финансовые ресурсы должны быть распределены в надлежащих пропорциях между планируемыми мерами по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и мерами по повышению готовности к ним. Ни одна гуманитарная организация не располагает для этого возможностями и средствами, так как им уже сейчас трудно эффективно делать либо одно, либо другое. Что касается нематериальной стороны, общий подход организаций, занятых долгосрочным планированием, требует включать в плановые меры по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций заблаговременно созданные механизмы и процедуры координации и связи, охватывающие все заинтересованные стороны. Эти механизмы могут предусматривать решение технических, административных, финансовых, логистических и иных вопросов.

Трудности разработки планов на случай чрезвычайных ситуаций, фактического участия в восстановлении и ремонте объектов инфраструктуры и оборудования или передачи запасных частей и расходных материалов заключаются в необходимости заблаговременной закупки оборудования, запасных частей и расходных материалов, а также в обустройстве центров их распределения, чтобы сократить сроки ликвидации сбоев и обеспечить доступ в необходимое место. Любой план подготовки к чрезвычайным ситуациям должен содержать, например, список альтернативных источников водо- и электроснабжения, а также маршруты транспортировки гуманитарной помощи, в том числе и запасных частей, и расходных материалов. Лучше всего реализовать меры по повышению готовности к чрезвычайным ситуациям в рамках практических занятий и учений в сотрудничестве с местными организациями, при их наличии. Они должны быть нацелены на повышение эффективности мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на основании заранее разработанных сценариев.

Какие особые меры принимает МККК, чтобы эффективнее помогать жителям городских районов, затронутых вооруженным конфликтом?

Учитывая, что для стабилизации работы и надлежащего обслуживания объектов жизнеобеспечения необходимы особые технические и организационные навыки, МККК должен помогать работникам этих служб осваивать их. В гуманитарном секторе сложилась такая ситуация: предприятиям городского водоснабжения оказывается намного больше помощи в развитии их потенциала, чем предприятиям городской канализации (сбора и очистки сточных вод) и электроснабжения. На местах требуются специалисты различного профиля (в том числе инженеры систем водоснабжения и канализации, инженеры-электрики, инженеры-механики, инженеры-экологи, архитекторы, гидрологи, гидрогеологи и т. п.), и гуманитарные организации должны иметь в штате специалистов, которых можно оперативно задействовать на местах.

Врезка 2. Ситуационное исследование**Газа: партнерство с коммунальными службами**

МККК оказывает помощь предприятиям водоснабжения сектора Газа с 2006 г., он предоставляет техническую, оперативную и финансовую поддержку Компании по водоснабжению прибрежных муниципалитетов (КВПМ). Постоянные отключения электричества стали настоящим бедствием для сектора Газа, частично они вызваны повреждением в июне 2006 г. единственной местной электростанции. В марте 2007 г. в Бейт-Лахии прорвало дамбу пруда-отстойника, погибли четыре жителя населенного пункта ниже по течению, где отсутствовали защитные сооружения. В секторе Газа работает немного гуманитарных организаций, поэтому здесь роль МККК оказалась особенно важной.

Приоритетными направлениями помощи МККК стали восстановление и модернизация жизненно важных объектов инфраструктуры, срочный ввод в строй водоочистных сооружений, чтобы предотвратить загрязнение грунтовых вод, которые жители сектора Газа используют в быту и сельском хозяйстве. Для этого были возведены временные водоочистные сооружения в Рафахе, Хан-Юнисе и долине Газа. Впоследствии помощь КВПМ была дополнена мерами по повышению готовности муниципалитетов к чрезвычайным ситуациям, что сыграло важную роль в ликвидации последствий военных действий в 2008/2009 и 2012 гг.

С 2013 г. основные доноры предприятий водоснабжения сектора Газа стали вновь выделять средства на нужды более широкого круга объектов инфраструктуры. Но КВПМ и муниципальные отделы водоснабжения все еще с трудом справляются с надлежащей эксплуатацией и обслуживанием (в том числе с поставкой запасных частей и расходных

материалов) и не могут позволить себе капитальные затраты на необходимые маломасштабные работы на объектах инфраструктуры. Трудности оперативной обстановки, вызванные оккупацией, ограничениями на ввоз товаров и внутренними политическими разногласиями, приводят к перебоям финансирования коммунальных служб водоснабжения, канализации и электроснабжения. Сегодня МККК оказывает помощь КВПМ, ремонтируя объекты инфраструктуры, передавая запасные части и расходные материалы, обеспечивая их более надежную эксплуатацию и обслуживание. МККК также частично покрывает эксплуатационные расходы компании.

В ходе конфликта 2014 г. МККК, будучи нейтральным посредником, оказался единственным координатором работы систем водоснабжения, канализации и электроснабжения по обе стороны конфликта, когда требовался безопасный доступ для проведения ремонтных работ, эксплуатации и обслуживания критически важных объектов инфраструктуры. В качестве краткосрочной помощи в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций МККК также поставлял питьевую воду в цистернах и предоставил электрогенераторы — запасные источники энергии, параллельно восстанавливая разрушенные объекты инфраструктуры.

Эта помощь помогла стабилизировать службы жизнеобеспечения, поставляющие услуги населению сектора и таким особым учреждениям, как больницы. После завершения конфликта 2014 г. МККК помог восстановить разрушенные объекты инфраструктуры. Когда в сектор вернулись многие гуманитарные организации, МККК переключился на меры по повышению готовности к чрезвычайным ситуациям и укреплению потенциала коммунальных служб при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Эти мероприятия дополняют ту работу, которую финансируют другие спонсоры.

Сегодняшний беспрецедентный объем требуемой гуманитарной помощи вызван многочисленными затяжными вооруженными конфликтами, он превосходит возможности гуманитарного сектора. Поэтому МККК считает своей обязанностью развивать навыки, необходимые для эффективной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в городских районах. Но нам также необходимо наладить эффективные каналы общения и координировать свою помощь с иными местными и международными акторами. Такой подход позволит расширить круг помощи, избежать дублирования и в необходимых случаях наладить партнерские взаимоотношения со структурами, занимающимися вопросами развития. Работая в этих направлениях, МККК будет активнее содействовать мобилизации других актуальных международных и местных организаций (там и когда это возможно), чтобы те оказывали помощь, дополняющую его собственную работу.

В конечном счете необходимо двигаться в направлении разработки программ, которые смогут разорвать прочный круг суммарного воздействия последствий вооруженного конфликта на коммунальные службы, привлекая местные и международные гуманитарные организации, структуры, занятые вопросами развития, для поддержания работоспособности или, по крайней мере, стабилизации коммунальных служб во время затяжных вооруженных конфликтов. Необходимо преодолеть господствующий ныне обособленный подход к ситуациям в городах и сельской местности, разграничение гуманитарной помощи и помощи на нужды развития. Вместо прежнего разделения нам нужно перейти к разработке долговременных комплексных программ, механизмы финансирования которых будут лучше соответствовать заявленным целям, добиваться более строгого соблюдения норм МГП, что впоследствии обеспечит более эффективную защиту гражданским объектам. Если мы хотим принести пользу миллионам людей, страдающих от затяжных вооруженных конфликтов в городских районах, давайте прямо сейчас двигаться в этом направлении. МККК твердо намерен и далее повышать собственную квалификацию в решении проблем городской среды, параллельно повышая эффективность своих подходов к предоставлению помощи, в которой нуждаются городские жители, и прикладывать все усилия, добиваясь более строгого соблюдения норм МГП.