



# ГОРОДСКИЕ СЛУЖБЫ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ВО ВРЕМЯ ЗАТЯЖНОГО ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

ПРИЗЫВ К ПРИМЕНЕНИЮ БОЛЕЕ  
ЭФФЕКТИВНОГО ПОДХОДА К ОКАЗАНИЮ  
ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШЕМУ НАСЕЛЕНИЮ



Перевод подготовлен  
Лингвистическим центром  
Российского Красного Креста



МККК

*Образец библиографической ссылки для цитирования: Городские службы жизнеобеспечения во время затяжного вооруженного конфликта: призыв к применению более эффективного подхода к оказанию помощи пострадавшему населению, Международный Комитет Красного Креста, Женева, 2015.*

Фотография на обложке: палестинские дети выглядывают из окна дома своей семьи (сектор Газа)  
© M. Fathi/NURPHOTO



Международный Комитет Красного Креста  
International Committee of the Red Cross  
19, avenue de la Paix  
1202 Geneva, Switzerland  
T + 41 22 734 60 01 F + 41 22 733 20 57  
E-mail: [shop@icrc.org](mailto:shop@icrc.org) [www.icrc.org](http://www.icrc.org)  
© ICRC, September 2015

# **ГОРОДСКИЕ СЛУЖБЫ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ВО ВРЕМЯ ЗАТЯЖНОГО ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА**

**ПРИЗЫВ К ПРИМЕНЕНИЮ БОЛЕЕ  
ЭФФЕКТИВНОГО ПОДХОДА К ОКАЗАНИЮ  
ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШЕМУ НАСЕЛЕНИЮ**



# СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Авторы.....                                                                                                                     | 4         |
| Предисловие .....                                                                                                               | 5         |
| Благодарность.....                                                                                                              | 6         |
| Резюме.....                                                                                                                     | 7         |
| Каковы причины создания данного отчета? .....                                                                                   | 7         |
| Каковы основные идеи данного отчета?.....                                                                                       | 8         |
| Какие действия следует предпринять согласно данному отчету? .....                                                               | 11        |
| <b>1. ОСНОВНЫЕ СЛУЖБЫ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАТЯЖНЫЕ ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ<br/>В ГОРОДСКИХ УСЛОВИЯХ .....</b>                      | <b>13</b> |
| 1.1. Цели отчета .....                                                                                                          | 13        |
| Методология.....                                                                                                                | 14        |
| 1.2. Сложность городских условий .....                                                                                          | 14        |
| Основные факторы уязвимости городов.....                                                                                        | 14        |
| Возможности для гуманитарной деятельности в городах.....                                                                        | 16        |
| 1.3. Понимание работы основных городских служб жизнеобеспечения.....                                                            | 17        |
| Предлагаемое определение «городского контекста» .....                                                                           | 17        |
| Основные службы жизнеобеспечения: люди, оборудование и расходные материалы ...                                                  | 18        |
| <b>2. ВОЗДЕЙСТВИЕ ЗАТЯЖНОГО ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА<br/>НА ОСНОВНЫЕ ГОРОДСКИЕ СЛУЖБЫ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ .....</b>                  | <b>21</b> |
| 2.1. Прямое, косвенное и суммарное воздействие.....                                                                             | 21        |
| Виды прямого, косвенного и суммарного воздействия.....                                                                          | 21        |
| Воздействие на критически важных сотрудников.....                                                                               | 22        |
| Воздействие на критически важное оборудование .....                                                                             | 24        |
| Воздействие на критически важные материалы .....                                                                                | 27        |
| 2.2. Факторы, влияющие на воздействие.....                                                                                      | 28        |
| Взаимосвязанность основных услуг жизнеобеспечения .....                                                                         | 28        |
| Зависимость от услуг жизнеобеспечения, поставляемых из-за пределов города .....                                                 | 29        |
| Суммарное воздействие санкций, эмбарго и других ограничений .....                                                               | 29        |
| Косвенное воздействие массовых перемещений населения .....                                                                      | 30        |
| Воздействие на здоровье населения и надежность услуг жизнеобеспечения .....                                                     | 31        |
| <b>3. ПРОБЛЕМЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ .....</b>                                                       | <b>33</b> |
| 3.1. Долгосрочное воздействие на услуги жизнеобеспечения и население .....                                                      | 33        |
| 3.2. Целесообразен ли в целом каскад «помощь-восстановление-развитие» для городов,<br>затронутых вооруженными конфликтами?..... | 34        |
| 3.3. Финансирование, не соответствующее потребностям .....                                                                      | 35        |
| 3.4. Взаимодействие с другими структурами .....                                                                                 | 36        |
| Работа с органами власти и местными организациями .....                                                                         | 36        |
| Работа с благополучателями .....                                                                                                | 38        |
| Работа с частным сектором .....                                                                                                 | 38        |
| 3.5. МГП и основные услуги жизнеобеспечения: некоторые проблемы .....                                                           | 39        |
| <b>4. ПРИЗЫВ К ПРИМЕНЕНИЮ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО ПОХОДА<br/>К ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШЕМУ НАСЕЛЕНИЮ.....</b>                      | <b>41</b> |
| 4.1. Ключевые вопросы.....                                                                                                      | 41        |
| 4.2. Путь к более эффективному подходу .....                                                                                    | 42        |
| 4.3. Продолжение обсуждения .....                                                                                               | 43        |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ А – РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ИРАКУ .....</b>                                                                        | <b>45</b> |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ В – РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО СЕКТОРУ ГАЗА .....</b>                                                                 | <b>49</b> |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ С – МЕТОДОЛОГИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ ОТЧЕТА.....</b>                                                                     | <b>51</b> |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ D – ЗАЩИТА ОСНОВНЫХ УСЛУГ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ<br/>ПО МГП И ДРУГИМ ПРАВОВЫМ АКТАМ .....</b>                           | <b>53</b> |
| <b>БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>                                                                                                       | <b>63</b> |

## Авторы

Подготовкой данного отчета и проектом, на котором он основан, руководил Жан-Филипп Дросс, глава отдела по вопросам водоснабжения и среды обитания Международного Комитета Красного Креста (МККК), он координировал работу над данным отчетом, в которой принимали участие д-р Марк Зейтун (Университет Восточной Англии), а также Хавьер Кордоба, Эваришту де Пинью Оливейра и Майкл Талхами из отдела по вопросам водоснабжения и среды обитания МККК.

## Предисловие

Мы все чаще становимся свидетелями катастрофических последствий вооруженных конфликтов в городах, основную тяжесть которых в настоящее время несут около 50 миллионов человек. В ходе таких конфликтов гибнут и получают ранения гражданские лица, разделяются и подвергаются вынужденному перемещению местные сообщества, нарушается работа основных служб жизнеобеспечения. Когда вооруженные конфликты в городах продолжаются годами или даже десятилетиями, гуманитарные потребности становятся еще более острыми, поскольку целые системы и муниципальные службы жизнеобеспечения приходят в плохое состояние или перестают функционировать.

Когда теряется контроль над средствами для удовлетворения базовых человеческих потребностей, жизнестойкость человека, семьи или сообщества подходит к своему пределу. Это особенно актуально для тех, кто живет в городах, а не в сельской местности, т.к. городские жители сильно зависят от систем жизнеобеспечения, которые с каждым годом становятся все сложнее. Поэтому гуманитарные подходы и меры реагирования на затяжные вооруженные конфликты в городах должны разрабатываться совершенно иначе, чем в настоящее время.

Во многих городах, охваченных вооруженными конфликтами, в настоящее время водоснабжение не работает, электричество отключено, муниципалитеты больше не в состоянии очищать сточные воды или вывозить твердые бытовые отходы, а разрушение инфраструктуры сферы здравоохранения приводит к тому, что больницы и медицинские службы больше не имеют возможности оказывать помощь раненым или лечить пациентов с хроническими заболеваниями. Это положение усугубляется отсутствием возможности получения образования и трудоустройства. В результате большое число людей становится внутренне перемещенными лицами или беженцами в соседних странах, что перегружает инфраструктуру принимающих городов. В современном мире, среди гражданских лиц, оказавшихся в ловушке между сторонами вооруженных конфликтов в городах, насчитывается больше жертв, чем среди личного состава воюющих сторон, и они больше всех страдают от дальнейшего ухудшения состояния муниципальных служб и экономического спада.

Вот уже более 30 лет МККК учится на практике ведению гуманитарной деятельности в городах, где вооруженные конфликты приобрели затяжной характер, и на основании полученного опыта МККК разработал более эффективные подходы, отвечающие меняющимся потребностям на местах. Например, МККК сохраняет долгосрочное присутствие в Ираке с начала первой войны в Персидском заливе в 1991 г., когда МККК начал поддерживать в рабочем состоянии городские электросети, системы водоснабжения и очистные сооружения сточных вод, а в последствии адаптировал свои действия к меняющимся условиям. В настоящее время в Сирии МККК оказывает поддержку в обеспечении функционирования и технического обслуживания инфраструктуры жизнеобеспечения на большей части территории страны, включая поставку оборудования и материалов для очистки воды, не имеющих на местах, чтобы обеспечить населению доступ к безопасной питьевой воде.

В настоящем отчете, основанном на опыте МККК, анализируется гуманитарная помощь и дальнейшая деградация услуг жизнеобеспечения во время затяжных вооруженных конфликтов в городах. Прежде всего, внимание обращается на серьезные суммарные последствия и растущий риск для общественного здравоохранения. В значительной степени проблемы обусловлены сложностью муниципальных систем и их зависимостью от крупных взаимосвязанных объектов инфраструктуры, работа которых, в свою очередь, зависит от наличия квалифицированного персонала для предоставления услуг жизнеобеспечения. В отчете также содержится призыв к совершению необходимых действий по решению проблем, возникающих в некоторых ситуациях из-за несоблюдения норм международного гуманитарного права (МГП) при вооруженных конфликтах в городах и из-за последствий боевых действий для сложной и взаимосвязанной городской инфраструктуры.

Если гуманитарные организации хотят найти более эффективные решения, они должны принимать во внимание эти разнообразные вызовы и сложности. В данном отчете ставятся под сомнение существующие парадигмы и предлагается новый, более подходящий и устойчивый подход, основанный на долгосрочных комплексных мерах реагирования во всех секторах, охватывающем как сферу гуманитарной помощи, так и сферу развития, а также предлагается обзор стратегий и механизмов финансирования с целью обеспечения эффективного удовлетворения имеющихся глобальных гуманитарных потребностей.

Доминик Стиллхарт  
Директор по операциям

## Благодарность

Данная публикация МККК является результатом исследования, проведенного совместно с Исследовательским центром безопасности водных ресурсов Университета Восточной Англии под руководством д-ра Марка Зейтуна. МККК хотел бы поблагодарить его за неоценимый вклад и вклад членов его команды - Хизер Элайди, Стефани Хокинс, Чарльза Томпсона и Рут Макдугалл - за их работу над обзором литературы.



Университет Восточной Англии – Исследовательский центр безопасности водных ресурсов

МККК хотел бы выразить благодарность ряду коллег, которые оказали практическую поддержку и дали конструктивные советы. Особенно полезный вклад внесли ряд инженеров МККК по водным ресурсам и среде обитания, а также сотрудники отдела защиты и юридического отдела.

На подготовку данного отчета нас вдохновили усилия тысяч сотрудников, которые каждый день борются за поддержание в рабочем состоянии систем жизнеобеспечения для людей, оказавшихся в ловушке затяжных вооруженных конфликтов в городах. Мы надеемся, что наши предложения в какой-то мере отдадут должное таким сотрудникам.

# РЕЗЮМЕ

## Каковы причины создания данного отчета?

Настоящий отчет призван стимулировать проведение очень важной дискуссии о разработке более эффективного подхода к оказанию помощи населению городов, страдающих от затяжных вооруженных конфликтов. В отчете сочетаются данные текущих исследований с данными более чем тридцатилетнего опыта работы МККК в городах, затронутых военными действиями, информация получена с помощью фокус-групп и индивидуальных собеседований, а также на основе углубленных исследований по Ираку и сектору Газа.

Необходимость данной работы обусловлена не только участвовавшими затяжными вооруженными конфликтами, которые все чаще происходят в городах. В настоящее время около 50 миллионов человек во всем мире страдают от вооруженных конфликтов в городах, последствия которых выходят далеко за рамки видимых разрушений. Опыт показывает, что большинство из этих людей в большей степени зависят от услуг жизнеобеспечения, чем их соотечественники, проживающие в сельской местности, что делает их более уязвимыми к перебоям в предоставлении услуг жизнеобеспечения. Из-за масштабов, сложности и разнообразия межличностных связей городские условия также создают проблемы в сфере логистики и политики. Разработка адекватных мер реагирования становится еще более сложной задачей, когда присущая городским условиям сложность инфраструктуры усугубляется повторяющимися циклами вооруженных конфликтов и/или воздействием международных санкций, эмбарго и/или других ограничений на торговлю, импорт и доставку товаров. В то же время городские условия открывают возможности для проведения многих гуманитарных мероприятий, недоступных в сельской местности, которая исторически была местом проведения большинства мероприятий по оказанию гуманитарной помощи.

Целью данного отчета в широком смысле является повышение осведомленности о масштабах и характере последствий отсутствия доступа к услугам жизнеобеспечения во время вооруженных конфликтов, иногда продолжающихся десятилетиями. В более конкретных аспектах отчет призывает к переходу от традиционных методов оказания помощи к таким, которые учитывают долгосрочные реалии и потребности городов, затронутых затяжными вооруженными конфликтами. В отчете также приводится обоснование этого призыва, объясняющее, как качество основных услуг жизнеобеспечения может ухудшиться до точки невозврата из-за «порочного круга» суммарных прямых и косвенных воздействий, которые представляют серьезный риск для здоровья и благополучия людей и/или приводят к неоправданному перемещению населения. В отчете предлагаются дальнейшие действия, для чего определены наилучшие пути решения проблем и обеспечения правильных мер реагирования в нужном месте в нужное время.

## Каковы основные идеи данного отчета?

1. **Парадигма «помощь-восстановление-развитие» контрпродуктивна** во время затяжного вооруженного конфликта в городских условиях. Опыт оказания гуманитарной помощи при бедствиях и вооруженных конфликтах в сельской местности показал, что это затрудняет планирование, ограничивая гуманитарные мероприятия мероприятиями «чрезвычайного» или «послевоенного» характера, которые могут рассматриваться как первые шаги по преодолению искусственного разрыва между конфликтом и развитием. В условиях многих нынешних затяжных вооруженных конфликтов меры вмешательства в городских условиях могут оказаться далеко не эффективными для удовлетворения потребностей людей.
2. Для решения проблем, возникающих в результате затяжных вооруженных конфликтов в городских условиях требуется **новая парадигма**. Она должна учитывать сложность этих проблем, которую обуславливают (а) сам *масштаб* проблем (инфраструктура в крупных городах настолько сложна, что восстановление ее частей может незамедлительно принести пользу нескольким сотням тысяч человек, но этот вариант часто оказывается слишком дорогостоящим для муниципалитетов и гуманитарных организаций, которые ориентированы на более традиционные меры реагирования на чрезвычайные ситуации); (b) *продолжительность* проблем (народ Ирака на протяжении десятилетий живет в условиях сочетания международного вооруженного конфликта (МВК) и немеждународного вооруженного конфликта (НМВК); (c) многосторонняя *взаимосвязанность* служб жизнеобеспечения; (d) *суммарное и косвенное воздействие*, а также прямое воздействие; (e) *политика* операционной среды с высокой степенью обеспечения безопасности (подразумевается, что хорошие отношения с местными властями не только имеют решающее значение, но они также постоянно меняются, и сопряжены с риском); (f) значительные *недостатки*, возникающие в результате пробелов в фактических данных и анализе; (g) проблемы, связанные с обеспечением соблюдения и применением норм *международного гуманитарного права* (МГП); (h) *финансирование*, не соответствующее продолжительности или масштабу потребностей.
3. **Функционирование городских служб жизнеобеспечения обеспечивается взаимозависимыми людьми, оборудованием и расходными материалами.** Перебои в работе городских служб жизнеобеспечения могут быть вызваны неблагоприятным воздействием на любую из составляющих службы: критически важных сотрудников (особенно персонала по эксплуатации и техническому обслуживанию оборудования), критически важного оборудования (например, объекты инфраструктуры, тяжелая техника) и критически важных расходных материалов (например, топливо, хлор, медикаменты). Ни одна из составляющих не является достаточной сама по себе. Бессмысленно приобретать запасные части, необходимые, например, для ремонта электрической подстанции, если единственный квалифицированный сотрудник, способный их установить, покинул город из-за вооруженного конфликта.
4. **«Городские» службы жизнеобеспечения могут располагаться и за пределами города.** Некоторые важнейшие элементы услуг жизнеобеспечения (например, электростанции, пути снабжения, станции водоочистки и станции очистки сточных вод) чаще всего расположены за пределами города. Таким образом, активные боевые действия на большом расстоянии от города могут иметь серьезные последствия для городских жителей. В настоящем отчете мы определяем «город» в контексте оказания гуманитарной помощи как территорию, в пределах которой проживают гражданские лица, уязвимые к перебоям в предоставлении услуг жизнеобеспечения, и сеть объектов, обеспечивающих предоставление этих услуг.
5. **Городские службы жизнеобеспечения взаимосвязаны.** Например, повреждение электрического трансформатора может мгновенно отключить подачу воды в целый район или больницу, что значительно снизит качество услуг общественного здравоохранения и резко увеличит риски, связанные со здоровьем и благополучием населения. Набор навыков, необходимых для наилучшего решения проблемы такой взаимосвязанности, ставит под сомнение замкнутость, которая слишком часто существует в муниципалитетах и гуманитарных организациях и которая препятствует межсекторальному сотрудничеству (например, между сферой здравоохранения, службами водоснабжения и водоотведения, энергетикой и сельским хозяйством). Более того, исторически сложилось так, что многие гуманитарные организации, как правило, сосредотачиваются на развитии своего потенциала в решении проблем объемов поставок и качества воды, и лишь немногие из них, если таковые вообще имеются, развили необходимые компетенции для решения проблем городской инфраструктуры, связанных с электроснабжением и очисткой сточных вод.

**6. Работа служб жизнеобеспечения нарушается вследствие взаимосвязанных *прямых, косвенных и суммарных* видов воздействия.** Вооруженный конфликт может нарушить работу любой из трех составляющих служб жизнеобеспечения (люди, оборудование и расходные материалы) либо в результате прямого воздействия (например, повреждение водонапорной башни танковым снарядом, нехватка хлора из-за санкций), либо косвенного воздействия (например, невыход на работу критически важных сотрудников муниципальных или гуманитарных организаций из-за небезопасности доступа к рабочему месту). Со временем прямые и косвенные виды воздействия могут постепенно сказываться на услуге жизнеобеспечения, в результате чего их эффект становится суммарным, и устранить его становится гораздо сложнее.

**7. Если вовремя не остановить «порочный круг» суммарного воздействия, восстановление работы службы жизнеобеспечения может стать невозможным.** Накопление возрастающих суммарных последствий воздействия на работу служб жизнеобеспечения может привести к постепенной деградации любой службы жизнеобеспечения и соответствующему суммарному воздействию на людей. В какой-то момент времени этот эффект может стать неизбежным, и «порочный круг» суммарного воздействия на все три составляющие (люди, оборудование и расходные материалы) во время затяжных вооруженных конфликтов в городских условиях может привести к состоянию, когда восстановление работы службы жизнеобеспечения будет технически слишком сложным или просто слишком дорогостоящим. В настоящее время оказываемая гуманитарная помощь в подавляющем большинстве случаев не позволяет обеспечить предотвращение порочного круга суммарного воздействия. Таким образом, предлагаемая новая парадигма предоставления гуманитарной помощи продиктована желанием исправить эту ситуацию.

**8. Международное гуманитарное право (МГП) включает в себя определенные нормы защиты.** Хотя МГП содержит нормы по защите компонентов жизнеобеспечения от прямого воздействия вооруженного конфликта, существуют особые проблемы, связанные с толкованием и применением МГП в условиях ведения боевых действий в городах, в частности, с тем, в какой степени МГП обеспечивает защиту от косвенного или суммарного воздействия вооруженного конфликта на службы жизнеобеспечения. МККК активно стремится решить некоторые из этих проблем, в частности, в рамках своей работы по борьбе с применением оружия взрывного действия в населенных пунктах.

**9. На данный момент было проведено недостаточно исследований о влиянии перебоев в работе городских служб жизнеобеспечения на жизнь людей в течение длительного времени.** Одним из приоритетов является необходимость достигнуть понимания того, как перебои в работе служб жизнеобеспечения влияют на уровень жизни людей, продовольственную безопасность, общую безопасность и здоровье населения. Многие гуманитарные организации осуществляют программы, направленные на устранение прямых последствий этих перебоев, но не на устранение последствий косвенного или суммарного воздействия на более широкий круг взаимосвязанных гуманитарных проблем.

## СУММАРНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Порочный круг (сочетание последствий прямого и косвенного воздействия) постепенно разрушает службу и порождает риски для здоровья населения



**Рисунок.** Суммарное воздействие: порочный круг (сочетание последствий прямого и косвенного воздействия) ведет к ухудшению качества услуг жизнеобеспечения и, возможно, вносит вклад в конфликт, который изначально способствовал деградации служб жизнеобеспечения.

## Какие действия следует предпринять согласно данному отчету?

Согласно данному отчету, *все вовлеченные стороны* должны работать над созданием *более совершенного и согласованного подхода*, чтобы в долгосрочной перспективе оказываемая гуманитарная помощь была более эффективной. Вышеупомянутые особенности новой парадигмы предполагают, что реформы в цикле «помощь-восстановление-развитие» должны быть более глубокими и начаты раньше, а также должны дополнять инициативы многих других секторов. Тот факт, что различные толкования некоторых норм МГП приводят к различным результатам с точки зрения защиты гражданских объектов, говорит о необходимости *выстраивания эффективного диалога по вопросам защиты согласно МГП с целью разъяснения положений МГП*. Это важный компонент *стимулирования более строгого соблюдения МГП и, следовательно, смягчения гуманитарных последствий вооруженных конфликтов*. В этой связи такой диалог также является жизненно важным шагом к тому, чтобы органы власти и другие вовлеченные стороны начали учитывать взаимосвязанность служб жизнеобеспечения и суммарные последствия затяжного вооруженного конфликта. Этот целенаправленный диалог также должен дать возможность интерпретировать растущий объем фактических данных о косвенном воздействии затяжного вооруженного конфликта на жизнь людей и возможность обсудить предсказуемые последствия в свете правил соразмерности и мер предосторожности при нападениях во время боевых действий. Эти вопросы решаются в рамках работы МККК по борьбе с применением оружия взрывного действия в населенных пунктах.

Кроме того, *национальным и международным организациям-исполнителям* следует рассмотреть воздействие вооруженного конфликта на их собственную деятельность. Чтобы надлежащим образом учесть серьезность и сложность ситуации, потребуются расширить горизонт планирования гуманитарных операций на несколько лет (в зависимости от конкретных условий). Возможность для такого расширенного планирования может быть создана путем *предварительного обоснования усовершенствованных схем финансирования*, соответствующих масштабу и продолжительности задач, которые они призваны решать. Этот шаг может быть подкреплён созданием *базы фактических данных*, необходимой для внедрения новой парадигмы, представленной в настоящем отчете. Например, сотрудники на местах могут быть хорошо подготовлены к подготовке отчетной документации о прямом и косвенном воздействии, если будут обучены новым структурам отчетности. Чтобы справляться со сложными задачами, национальным и международным организациям-исполнителям, в конечном итоге, также придется укрепить свой *технический и логистический потенциал*. В противном случае этим организациям следует оценить поддержку, которую они оказывают местным механизмам преодоления кризисных ситуаций, поскольку многие механизмы преодоления могут быть контрпродуктивными и/или опасными для других.

*Донорам* следует пересмотреть схемы финансирования гуманитарных организаций, чтобы обеспечить соответствие объема и цели финансирования масштабу и продолжительности гуманитарной проблемы. Мероприятия по обеспечению гуманитарной помощи, восстановления и развития будут гораздо более дорогостоящими и гораздо более продолжительными, если гуманитарным организациям, работающим в сотрудничестве с местными службами жизнеобеспечения, не дадут возможности облегчать косвенные или суммарные последствия в степени, максимально возможной при вооруженных конфликтах в городах. База доказательных данных, необходимая для поддержки изменения подхода, должна будет устранить ряд пробелов в исследованиях, в частности, в целях документирования и углубления понимания последствий ухудшения качества услуг жизнеобеспечения для здоровья населения и источников средств к существованию, а также в целях улучшения толкования МГП и содействия более широкому охвату городскими услугами жизнеобеспечения в соответствии с МГП.



# 1. ОСНОВНЫЕ СЛУЖБЫ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАТЯЖНЫЕ ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ В ГОРОДСКИХ УСЛОВИЯХ

## 1.1. Цели отчета

Тенденция к переносу боевых действий в города вызвала значительный интерес гуманитарных организаций и исследователей<sup>1</sup> к гуманитарной деятельности в городских условиях, но войны в городах ведутся давно и в них мало нового (Davis 2003). Это для гуманитарных организаций ведение гуманитарных операций в городах является чем-то новым, и большинству гуманитарных организаций придется «быстро пройти долгий путь обучения», чтобы эффективно справляться со сложностью и масштабом гуманитарных задач в городских условиях (Lucchi 2013, p. 1).

Данный отчет призван ускорить этот путь обучения путем содействия проведению дискуссии, необходимой для разработки более совершенного подхода к оказанию гуманитарной помощи населению в городах, где в условиях затяжного вооруженного конфликта происходят перебои в работе служб жизнеобеспечения. Поиск новой парадигмы гуманитарной помощи обусловлен не только участвовавшими затяжными вооруженными конфликтами в городах (Рисунок 1, п. 1.3). Опыт показывает, что жители городов в большей степени зависят от основных услуг жизнеобеспечения, чем большинство их соотечественников, проживающих в сельской местности, что делает их более уязвимыми к перебоям в работе служб жизнеобеспечения. Городские пространства, безусловно, также являются сложным местом для работы гуманитарных организаций как с точки зрения логистики, так и с политической точки зрения из-за масштабов и продолжительности проблем, а также из-за чувствительности сети межличностных связей. Разработка адекватных мер реагирования становится еще более сложной задачей, когда сложность городских условий усугубляется непрекращающимся насилием, частыми случаями нарушения МГП и/или воздействием международных торговых санкций, эмбарго или других ограничений на ввоз и доставку материалов. В то же время городские пространства открывают множество возможностей для оказания помощи, недоступных в сельской местности, где исторически проводилось большинство мероприятий по оказанию гуманитарной помощи.

Десятилетия работы в городских условиях свидетельствуют о том, что гуманитарным организациям, как правило, не удается разработать, а тем более реализовать адекватные программы гуманитарной помощи или воспользоваться существующими возможностями. Лишь немногие решились принять вызов или хотя бы осмыслить его.

<sup>1</sup> Включая, например, специальный выпуск *International Review of the Red Cross* (Vol. 92, No. 878, June 2010), ряд исследовательских программ (Groupe URD's *Villes en guerre*, the Centre for Urban Conflicts Research's *Conflict in Cities*, the Harvard Humanitarian Initiative's *Urbanization and Emergencies*, *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict*, Манчестерский Университет), недавние обзоры и анализ пробелов (Sanderson *et al.* 2012, Taylor *et al.* 2012, Bastable and Russell 2013) и концептуальные работы (Bastable and Lamb 2011, International Federation 2012a, Brown *et al.* 2013, RedR 2013).

Первым шагом на пути к улучшению оказания гуманитарной помощи является изучение опыта и обмен им. Опыт и анализ, рассмотренные в этом отчете, подчеркивают необходимость перехода от парадигм оказания помощи, основанных на опыте оказания помощи в сельской местности или при бедствиях, к парадигме, учитывающей реалии вооруженных конфликтов в городах. Стоит отметить, что в условиях затяжных вооруженных конфликтов эту реальность необходимо рассматривать не только с точки зрения местного населения, но и с точки зрения внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), а в некоторых случаях с межгосударственной точки зрения, как в случае беженцев, которые провели длительное время в принимающих городских сообществах (например, сирийские беженцы в Ливане и Иордании). В отчете также приводится обоснование необходимости применения нового подхода, объясняющее, как качество работы основных городских служб жизнеобеспечения может ухудшиться до точки невозврата из-за порочного круга последствий суммарного воздействия, которые представляют серьезную угрозу для здоровья и благополучия населения и/или приводят к необоснованному перемещению населения. Дальнейшие действия, предлагаемые в отчете, указывают на необходимые мероприятия для наилучшего решения проблемы и обеспечения правильных мер реагирования в нужном месте в нужное время.

## Методология

Данный отчет представляет собой сокращенную версию более полного внутреннего отчета МККК и обобщает информацию из нескольких источников: (а) внутренний обзор литературы, заверченный в ноябре 2013 г.; (б) опыт и знания МККК в проведении гуманитарных операций на местах; (с) подробные долгосрочные исследования ситуации в Ираке и секторе Газа, основанные на внутренних документах МККК (краткое изложение которых приведено в Приложениях А и В). Дополнительная информация о методологии составления отчета и его ограничениях представлена в Приложении С.

## 1.2. Сложность городских условий

Прежде всего, города имеют сложную инфраструктуру. Современные города и маршруты снабжения характеризуются рядом особенностей, которые делают их жителей особенно незащищенными и уязвимыми перед лицом вооруженных конфликтов. В этом разделе рассматриваются такие особенности, предлагается узкоспециальное определение «городского контекста» и определяются важнейшие составляющие основных городских служб жизнеобеспечения.

### Основные факторы уязвимости городов

*Высокая зависимость городских жителей от основных услуг жизнеобеспечения.* Главной уязвимостью людей в городском контексте является их зависимость от основных услуг жизнеобеспечения, таких как услуги здравоохранения, водоснабжение, водоотведение и электроснабжение. Городские жители не имеют технических возможностей по обеспечению этих услуг и не имеют над ними прямого физического контроля, и службы, предоставляющие эти услуги, могут оказаться в устойчивом или уязвимом положении до возникновения любого конфликта (Фотография 1).

*Основные городские службы жизнеобеспечения становятся все более уязвимыми.* Постоянно растущая сложность крупных объектов инфраструктуры (например, больниц с климат-контролем, сложных систем водоснабжения и очистки сточных вод) зависит от наличия специальных знаний (например, врачей, инженеров, операторов и техников), потенциально хрупких структур управления (например, административных структур, зависящих от информационных технологий) и сложной логистики (например, закупка и поставка запасных частей, расходных материалов, оборудования и тяжелой техники).

*Большой масштаб.* Из-за относительно большой площади городов перебои в предоставлении основных услуг жизнеобеспечения могут иметь масштабные последствия. Разрушение одной линии электропередачи может привести к отключению электричества во всем микрорайоне (в котором, например, могут проживать 200 000 человек), включая больницы, медицинские центры, насосные станции и очистные сооружения. Обычно города также имеют учреждения с сетью филиалов, такие как



**Фотография 1.** Городские жители сильно зависят от основных услуг жизнеобеспечения, но обычно не имеют возможностей для их ремонта. Сбор воды в г. Мостар, Босния и Герцеговина.

центральные больницы или региональные пенитенциарные учреждения; таким образом, последствия сбоев в работе этих служб могут распространяться далеко за пределы города.

*Плотность и разнообразие местных сообществ и органов власти.* Густонаселенные городские районы не только подвергаются большему риску эпидемий, но и являются местом, где люди с большей готовностью вступают в столкновения друг с другом по политическим, религиозным или этническим мотивам, а также в столкновения с властями, переходя муниципальные административные границы. Число людей, проживающих в городе, может очень резко увеличиться в результате миграции, вызванной тяжелым вооруженным конфликтом, что усугубляет экономическую миграцию людей из сельской местности в города. Синергия или напряженность, существующие между различными социокультурными группами в городах, часто проявляются в их защите или ущемлении сторонами конфликта, включая негосударственные вооруженные формирования. Уязвимые сообщества также могут быть разбросаны по разным частям города, что затрудняет оказание помощи им с точки зрения логистики.

*Неравномерный уровень развития и предоставления услуг жизнеобеспечения.* Стихийные поселения (например, трущобы, пригородные кварталы или лагеря вынужденных переселенцев), возникающие в силу вышеуказанных причин, часто плохо обеспечиваются муниципальными услугами и полагаются на самоорганизацию для получения доступа к основным услугам жизнеобеспечения, что может (опять же) приводить к конфликтам с местными органами власти. Во время вооруженного конфликта даже законно построенные жилища по политическим и иным причинам могут намеренно игнорироваться властями, контролирующими город. Таким образом, в разных частях одного и того же города может наблюдаться разный уровень предоставления основных услуг жизнеобеспечения и гуманитарных потребностей.

*Стрессовое перемещение населения.* Размер и контуры городов отражают волны социально-экономического развития, происходящие на местном, национальном и глобальном уровнях. Отток населения во время военных действий может происходить

непосредственно перед притоком людей, ищущих убежища от конфликта в другом городе, – и то, и другое может последовать за многолетней миграцией из сельской местности в города, вызванной изменениями в национальной экономике. Большой приток людей в города может значительно увеличить нагрузку на услуги жизнеобеспечения, которыми пользуется принимающее население, особенно если качество этих услуг изначально было низким. Инфраструктура и общественные институты (соответствующие органы власти и местные поставщики услуг), таким образом, являются ключевыми элементами социальной напряженности, которая является неизбежным побочным продуктом такой миграции (которая включает, но не ограничивается, приток мигрантов и/или беженцев) и может существенно повлиять на принятие мигрантов принимающим населением.

Насилие в городах и другие факторы стресса. Вооруженный конфликт может прийти в город, как сам город может стать источником вооруженного конфликта. Особенно там, где повсеместно распространено насилие и отсутствует централизованный контроль (или, наоборот, применяется принуждение), а следовательно, и преступность, вооруженные столкновения могут способствовать усилению уже существующей напряженности и, возможно, разжигать более широкий конфликт. Густонаселенные районы также особенно уязвимы перед лицом таких разнообразных проблем, как социальная напряженность и системы управления, изменение климата и бедствия (Pelling, 2003; Satterthwaite, 2013), хотя связи с «городской войной» остаются недостаточно изученными. Кроме того, ряд различных дестабилизирующих событий может произойти в одно и то же время. Ирак является наглядным примером ситуации такого рода: вооруженный конфликт, кризис с сирийскими беженцами и многолетняя засуха – все это произошло в один период времени.

## Возможности для гуманитарной деятельности в городах

*Город – это также место реализации потенциала, жизнестойкости и инноваций.* Несмотря на основные факторы уязвимости, отмеченные выше, города также обладают устойчивостью, которая обусловлена тесными межличностными отношениями и относительным экономическим процветанием. Это приводит к появлению краткосрочных механизмов преодоления кризисных ситуаций (таких как использование мобильных электрогенераторов) и долгосрочной адаптации (частные установки очистки воды на уровне городского квартала), которые обычно не встречаются в сельской местности. Богатство и семейные связи, которые обычно существуют в городе, также обеспечивают гораздо больший доступ к частным средствам для мелкого ремонта и даже реконструкции инфраструктурных объектов.

*Некоторые города имеют высокий статус и широкую сеть контактов во многих странах мира.* В некоторых крупных городах находятся национальные органы власти, посольства, консульства или средства массовой информации, и они хорошо связаны с остальным миром, несмотря на свои физические ограничения. В таких случаях конфликту может быть уделено дополнительное международное внимание, и в такие города могут быть направлены значительные финансовые ресурсы, хотя такие средства, как правило, предназначены для поддержки отдельных лиц, а не основных городских служб жизнеобеспечения как таковых.

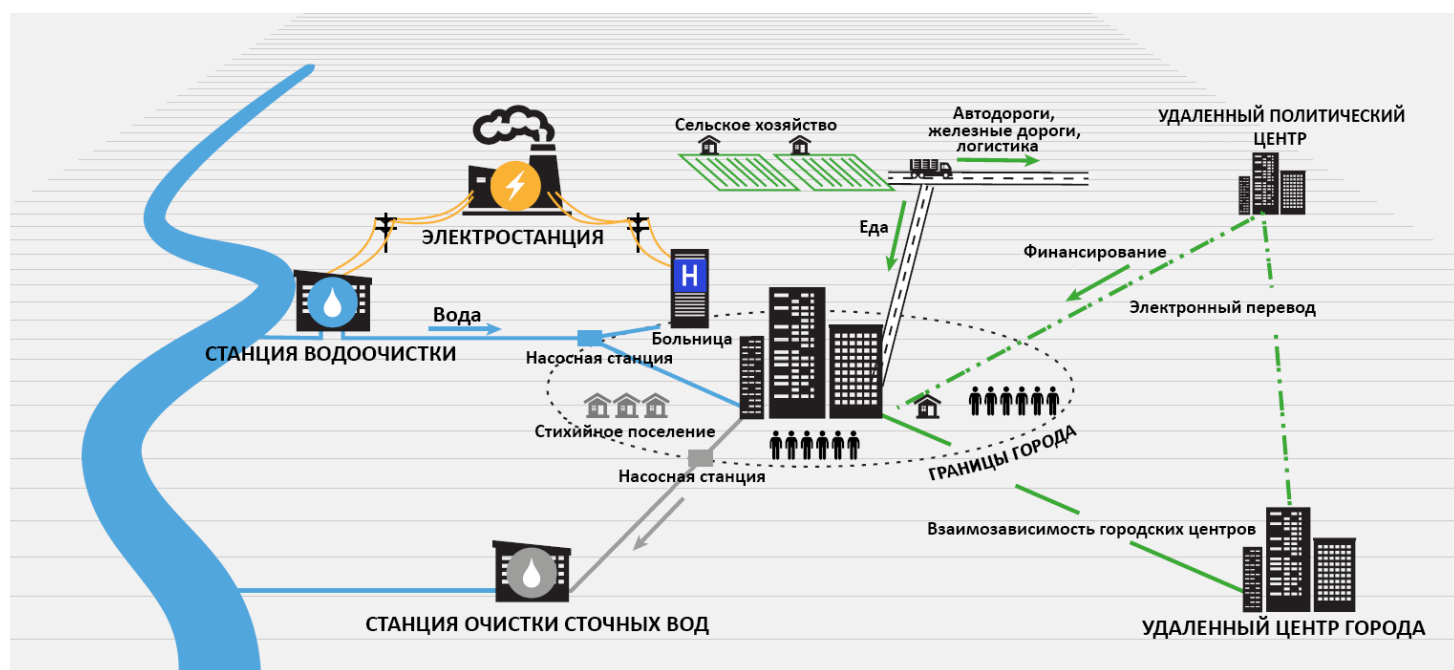
*Города также предоставляют возможности,* которые обычно недоступны в сельской местности, такие как возможности для гуманитарных организаций работать с новыми (или более профессиональными) партнерами (например, муниципалитеты, поставщики услуг и/или креативные частные организации) и возможность проведения анализа рынка (Forster in RedR 2013, Bryant and Campbell 2014).

### 1.3. Понимание работы основных городских служб жизнеобеспечения

#### Предлагаемое определение «городского контекста»

«Городской контекст» в данном отчете определяется как *город или урбанизированный район, в котором проживают гражданские лица, уязвимые к перебоям основных услуг жизнеобеспечения и инфраструктурные объекты, обеспечивающие предоставление таких услуг*. Это определение основано на следующих рассуждениях.

Поскольку и Токио, и населенный пункт в Анголе с 2000 жителей могут официально классифицироваться как «город», очевидно, что единого определения этого термина не существует (UN-HABITAT 2009, Ramalingam and Knox-Clarke 2012). Определение термина «город» обычно основывается на плотности населения и/или расположении в каком-либо географическом районе и определяется местными органами власти. Однако глобальные и местные экономические и политические силы постоянно меняют образ жизни людей и места их проживания, стирая некогда четкое различие между «городом» и «селом». При этом важнейшие компоненты основных служб жизнеобеспечения (например, электростанции, пути снабжения, станции водоснабжения и станции очистки сточных вод) часто расположены за пределами города, как показано на Рисунке 1. Таким образом, активные боевые действия на большом расстоянии от какого-либо города могут иметь серьезные последствия для его жителей. Таким образом, демографическое или территориальное определение понятия «город» совершенно непригодно в качестве отправной точки для усилий по улучшению оказания помощи людям, пострадавшим в результате вооруженного конфликта.



**Рисунок 1.** Модель, дополняющая определение «городского контекста», который простирается вдоль путей снабжения за муниципальные границы. В ней подчеркивается зависимость городских жителей от основных услуг жизнеобеспечения, находящихся вне их физического контроля, а также взаимозависимость этих услуг друг от друга и от услуг других городских районов.

На Рисунке 1 представлена концепция «хаба и спутников» (Армия США, 2008 г.). «Город» в этом смысле, возможно, наиболее уместно рассматривать как «городской контекст», в котором учитываются сложные и взаимосвязанные элементы социального давления, а также основные услуги жизнеобеспечения, на которые полагается большинство людей, и который лишь незначительно ограничен официальными муниципальными границами.

## Основные службы жизнеобеспечения: люди, оборудование и расходные материалы

Городские службы жизнеобеспечения в данном отчете понимаются как службы, предоставляющие услуги жизнеобеспечения, технологии или иные блага городскому населению. Основные городские службы обеспечения понимаются как службы, предоставляющие услуги, являющиеся жизненно важными для обеспечения жизнедеятельности гражданского населения, в том числе услуги здравоохранения, электроснабжение, водоснабжение, водоотведение и вывоз твердых бытовых отходов.<sup>2</sup> Всем городским службам жизнеобеспечения для их функционирования требуются три составляющих: люди (т.е. сотрудники поставщика услуг, частных подрядчиков и предпринимателей), оборудование (т.е. инфраструктура, инженерное оборудование, тяжелая техника) и расходные материалы (например, топливо, хлор, медикаменты). Важно учитывать исходный (т.е. имевший место до вооруженного конфликта) потенциал и качество каждой составляющей службы жизнеобеспечения, т.к. иногда они могут иметь серьезные скрытые уязвимости, которые с началом вооруженного конфликта только обостряются.<sup>3</sup>

## Все основные службы жизнеобеспечения зависят от ...



Рисунок 2. Три необходимых составляющих городских служб жизнеобеспечения.

Понимается, что перебои в поставке основных услуг жизнеобеспечения возникают, когда происходит нарушение функций критически важного персонала, оборудования или расходных материалов. Кратковременные перебои в поставках услуг жизнеобеспечения могут не оказать существенного влияния на выживание гражданского населения, в то время как долгосрочная деградация приводит к суммарному воздействию на службы жизнеобеспечения, которое обсуждается вместе с соответствующими рисками для здоровья населения (Глава 2). В Таблице 1 показано, как по-разному меняются различные составляющие служб жизнеобеспечения с течением времени.

<sup>2</sup> Перечень других «основных услуг жизнеобеспечения», таких как радио и телевидение, портовые услуги, банковские услуги, образование, строительство и содержание дорог, телекоммуникации, может быть очень долгим. Перечень «основных услуг жизнеобеспечения» жизнеобеспечения может меняться в зависимости от каждой конкретной ситуации

<sup>3</sup> Например, можно ожидать, что деятельность службы жизнеобеспечения, надлежащим образом контролируемая и финансируемая органами власти, будет иметь большую устойчивость, чем деятельность службы, плохо контролируемой органами власти. Во многом то же самое относится к качеству и сроку функционирования инфраструктуры и расходных материалов. Потенциал любой службы жизнеобеспечения до перебоев в поставке услуги жизнеобеспечения является показателем ее уязвимости к перебоям в работе; следовательно, необходимо собирать исходные данные о работе такой службы.

| Услуга жизнеобеспечения                   | Критический персонал затронут...                                                                                                          |                                                                                                                                                            | Критическое оборудование затронуто...                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                    | Критические расходные материалы затронуты...                                                                                                                                                         |                                                                    |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                           | Краткосрочным перебоем                                                                                                                    | Долгосрочной деградацией                                                                                                                                   | Краткосрочным перебоем                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Долгосрочной деградацией                                                                           | Краткосрочным перебоем                                                                                                                                                                               | Долгосрочной деградацией                                           |
| Электроэнергия                            |                                                                                                                                           |                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Электростанции</li> <li>• Эксплуатационное/ремонтное оборудование</li> </ul>                                                                                                                                                                                      |                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Исходный расходный материал (дизельное топливо, уголь, расход реки)</li> <li>• Топливо</li> </ul>                                                           |                                                                    |
| Коммунальное и/или питьевое водоснабжение | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Эксплуатационные и ремонтные бригады</li> <li>• Инженерно-технические работники (ИТР)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ИТР</li> <li>• Административный персонал</li> <li>• Ремонтный персонал</li> <li>• Отдел сбора платежей</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Водозаборные насосы</li> <li>• Водоочистные станции</li> <li>• Насосные станции</li> <li>• Эксплуатационное/ремонтное оборудование</li> </ul>                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Целые системы</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Топливо</li> <li>• Хлор, другие химикаты</li> <li>• Фильтры</li> </ul>                                                                                      |                                                                    |
| Водоотведение и очистка сточных вод       |                                                                                                                                           |                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Водоочистная станция</li> <li>• Насосные станции</li> <li>• Эксплуатационное/ремонтное оборудование</li> </ul>                                                                                                                                                    |                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Топливо</li> <li>• Химикаты для обработки</li> </ul>                                                                                                        |                                                                    |
| Первичная медико-санитарная помощь        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Медицинский персонал (медсестры и врачи)</li> <li>• Парамедики</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Административный персонал</li> <li>• Ремонтный персонал</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Больница/ Учреждение ПМСП</li> <li>• Оборудование для раненых пациентов</li> <li>• Автомобили скорой помощи</li> <li>• Резервные генераторы</li> <li>• Службы жизнеобеспечения (водоснабжение, санитария, вывоз твердых бытовых и медицинских отходов)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Функциональность больницы / медицинской помощи</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Кислород</li> <li>• Медикаменты</li> <li>• Электроэнергия/топливо</li> <li>• Кровь</li> <li>• Мешки для трупов</li> <li>• Питьевое водоснабжение</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Финансирование</li> </ul> |
| Производство продуктов питания            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Фермеры</li> <li>• Работники ферм</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Фермеры</li> <li>• Розничные продавцы</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Уборочная и посадочная техника</li> <li>• Транспортные средства (грузовики) для доставки товаров на рынок</li> </ul>                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Маршруты коммуникаций</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Семена</li> <li>• Удобрения</li> <li>• Пестициды</li> <li>• Топливо</li> </ul>                                                                              |                                                                    |

Таблица 1. Воздействие краткосрочных и долгосрочных перебоев на критические компоненты основных служб жизнеобеспечения.

Данный отчет основан на этом сетевом и многоуровневом понимании работы основных городских служб жизнеобеспечения в условиях затяжных вооруженных конфликтов. В следующем разделе сначала рассматриваются виды воздействия, такие как прямое, косвенное и суммарное воздействие. Далее обсуждаются ключевые проблемы, влияющие на принятие мер реагирования, и предлагаемые дальнейшие шаги.



## 2. ВОЗДЕЙСТВИЕ ЗАТЯЖНОГО ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА НА ОСНОВНЫЕ ГОРОДСКИЕ СЛУЖБЫ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

В этом разделе рассматривается важность учета суммарного воздействия вооруженного конфликта на основные службы жизнеобеспечения и последствия для гражданского населения с точки зрения более высоких рисков для здоровья и благополучия населения.

### 2.1. Прямое, косвенное и суммарное воздействие

#### Прямое, косвенное и суммарное воздействие

Термин «*прямое воздействие*» в данном отчете означает (преимущественно) непосредственное физическое воздействие, оказываемое вооруженным конфликтом, такое как повреждение критической городской инфраструктуры, гибель технических работников и ремонтных бригад, разграбление больничных запасов медикаментов или складов служб жизнеобеспечения и/или демонтаж частей инфраструктурных объектов (см. Таблицу 2). Термин «*косвенное воздействие*» означает не прямое, обычно краткосрочное или среднесрочное воздействие на составляющую системы жизнеобеспечения. Примером косвенного воздействия является «утечка мозгов», которая обычно происходит после начала вооруженного конфликта и нападений на персонал или нехватка запасных частей из-за недостатка финансирования закупок. Эти виды воздействия могут накапливаться в течение времени, приводя к недостаточному плановому обслуживанию из-за долгосрочной нехватки персонала и долгосрочного непредоставления услуг жизнеобеспечения, ухудшения или полного отсутствия технического обслуживания инфраструктурных объектов и/или оборудования или работы оборудования с плохо откалиброванными или плохо подходящими частями. Термин «*суммарное воздействие*» в данном отчете означает долгосрочную деградацию основных служб жизнеобеспечения (например, понижение качества услуг) за счет накопления последствий прямого и/или косвенного воздействия на одну или несколько критических составляющих основных услуг жизнеобеспечения (т.е. воздействия на людей, оборудование и расходные материалы). Полевой опыт указывает на то, что суммарное воздействие является наиболее разрушительным и наиболее трудно устранимым. Как правило, это связано с масштабными работами по восстановлению инфраструктуры, необходимыми для восстановления любой услуги или сочетания услуг жизнеобеспечения в городах.

| Вид воздействия  | Воздействие на критически важных сотрудников                                                                                    | Воздействие на критически важное оборудование                                                                                                                                | Воздействие на критически важные расходные материалы                                            | Воздействие на население в целом                                                                                                                                                                  |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Прямое</b>    | Наличие жертв; ограничение доступа к рабочему месту по причинам безопасности; призыв на военную службу; вынужденное переселение | Разрушение или повреждение инфраструктурных объектов и/или оборудования                                                                                                      | Разрушение топливных резервуаров; уничтожение запасов хлора; нехватка топлива из-за мародерства | Кратковременные перебои в доступе к услугам, их надежности или качестве; значительные риски для здоровья населения                                                                                |
| <b>Косвенное</b> | «Утечка мозгов»; увольнение без замены; прекращение выплаты заработной платы                                                    | Перепады давления в водопроводных сетях; неисправность неиспользуемого или неправильно используемого оборудования; негативные механизмы преодоления кризисных ситуаций       | Дефицит (из-за мародерства и/или отсутствия замены); повышение цен на черном рынке              | Постоянное или стойкое ухудшение доступа к услугам, их надежности или качества; значительные риски для здоровья населения                                                                         |
| <b>Суммарное</b> | Недостаток или отсутствие долгосрочного планирования; утеря компетенций по эксплуатации и содержанию систем жизнеобеспечения    | Заиливание водоемов; утечки и увеличение объема «бесприбыльного водоснабжения» (несанкционированные подключения потребителей к системе); несоответствие замененных элементов | Истощение резервных запасов                                                                     | Адаптация к низкой надежности предоставления услуг, в первую очередь путем разработки механизмов преодоления кризисных ситуаций; риски для здоровья населения как следствие многих других проблем |

Таблицы 2. Примеры прямого, косвенного и суммарного воздействия. Наименее заметное может быть самым разрушительным.

Опыт и анализ ситуаций в Ираке и секторе Газа (приложения А и В) подтверждают, что наибольший ущерб инфраструктуре от применения взрывных боеприпасов и нападений на критически важный персонал, как правило, привлекают наибольшее внимание. Возможно, наименее заметной и наименее известной из всех форм воздействия являются перебои в поставках расходных материалов, вызванные военными действиями или международными санкциями, эмбарго и/или другими ограничениями на поставку определенных товаров. Прямое или косвенное нарушение работы любой из трех составляющих службы жизнеобеспечения может привести к возникновению порочного круга суммарного воздействия, распространяющегося на другие составляющие в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, что более подробно рассматривается в следующих разделах.

## Воздействие на критически важных сотрудников

Гибель сотен врачей после вторжения в Ирак в 2003 г. (Burnham *et al.* 2009) подчеркивает значимость прямого воздействия на критически важных сотрудников. Согласно имеющимся данным (Rubenstein and Bittle 2010, ICRC 2011, Rubenstein 2012), нападения на медицинский персонал происходят особенно часто, но отсутствуют данные по прямому воздействию на сотрудников служб электроснабжения, водоснабжения и водоотведения. Случаи гибели и нападений на критически важных сотрудников приводят к тому, что меньшее число сотрудников выходят на работу и меньшее число сотрудников согласны проводить выездные плановые работы по эксплуатации и техническому обслуживанию оборудования. Такие случаи также, вероятнее всего, заставляют критически важных сотрудников скорее уезжать из зон боевых действий.

Вторым прямым последствием вооруженных конфликтов является ограничение или полное отсутствие доступа к одной из составляющих службы жизнеобеспечения. Например, муниципальным бригадам по ремонту или техобслуживанию электрооборудования часто не разрешается въезжать в определенные районы из-за военных ограничений или рисков, связанных с вооруженным конфликтом. Согласование условий безопасного доступа может очень быстро и относительно дешево смягчить масштабное прямое и косвенное воздействие.



**Фотография 2.** Разграбленный и покинутый зал управления водоочистной станции – угроза прекращения водоснабжения для десятков тысяч жителей (г. Багдад, Ирак, 2003 г.)

*Косвенное воздействие на критически важных сотрудников.* Когда вооруженный конфликт и санкции (или эмбарго и другие ограничения) начинают сказываться на экономике страны, как правило, косвенно страдают основные городские службы жизнеобеспечения, особенно за пределами столицы (US DIA 1991, AAWN 1997, COHRE 2008). Сокращение финансирования, особенно если оно ведет к снижению или задержке выплаты заработной платы, может привести к срыву текущих проектов с низким приоритетом и полной отмене запланированных проектов или даже к снижению вероятности выполнения рутинных операций и технического обслуживания. Сокращение финансирования также может привести к снижению мотивации персонала. Поэтому сотрудники, которые в состоянии это сделать, могут либо уволиться со своей официальной должности, чтобы работать на более высокооплачиваемых должностях в международных организациях или частном секторе, либо вообще покинуть страну.

*Суммарное воздействие на критически важных сотрудников.* В сочетании с неопределенным инвестиционным климатом, имеющим место во время затяжных вооруженных конфликтов, сокращение финансирования и отток профессиональных кадров также могут привести к отсутствию планирования (в отношении устойчивых людских ресурсов, инфраструктуры или расходных материалов) и, следовательно, к снижению способности адаптироваться от «обычных» операций к реагированию на

чрезвычайные ситуации, именно в том виде контекста, который требует наибольшего планирования. Например, численность национального органа, отвечающего за водоснабжение в Афганистане, была сокращена с 34 инженеров до двух, а большая часть его имущества, инструментов и транспортных средств была разграблена в 1992 г. и в 2002 г. (Pinera 2011: 166). Суммарное воздействие «утечки мозгов» (включая массовый отток муниципальных сотрудников и частных подрядчиков) и мародерства проявилось в сокращении объема технического обслуживания, ухудшении состояния инфраструктуры и снижении качества услуг, которые поставляются все меньшему числу людей (Фотография 2).

## Воздействие на критически важное оборудование

Решение проблем, связанных с *прямым воздействием на критически важное оборудование*, особенно на инфраструктурные объекты, является главным подходом для многих гуманитарных организаций. Обычные меры реагирования (такие как организация доставки воды на автоцистернах в школы и пункты внутренне перемещенных лиц) не учитывают ремонт, необходимый для муниципальных сетей и объектов критической инфраструктуры, что необходимо не только для обеспечения водоснабжения для домохозяйств, но и для самих мер чрезвычайного реагирования. В отличие от этого подхода гуманитарные организации с достаточными возможностями, например, могут начать восстановление поврежденных медицинских центров и водопроводных сетей. Однако масштабы разрушений иногда выходят за пределы технических и финансовых возможностей гуманитарных организаций, и такое реагирование значительно затрудняется, если гуманитарные организации не имеют хорошо налаженных связей с местными властями и/или службами жизнеобеспечения. Решение проблем, связанных с *косвенным воздействием на объекты критической инфраструктуры* также является трудной задачей, особенно в случаях, когда оно возникает в результате применения механизмов преодоления кризисных ситуаций, которые разработали и на которые полагаются пострадавшие группы населения. Люди, проживающие на верхних этажах многоквартирных домов, часто решают проблемы водоснабжения, например, за счет установки в своих домах небольших насосов для подъема воды с уровня улицы (Фотография 3).



**Фотография 3.** Начинаются накапливаться последствия прямого и косвенного воздействия. Эти трубы можно отремонтировать, но если напор воды будет недостаточным, местные жители, скорее всего, установят несанкционированные насосы («отрицательный» механизм преодоления кризисной ситуации), которые могут загрязнить воду в общей водопроводной сети и подвергнуть риску здоровье многих людей (Южный Ливан, 2006 г.)

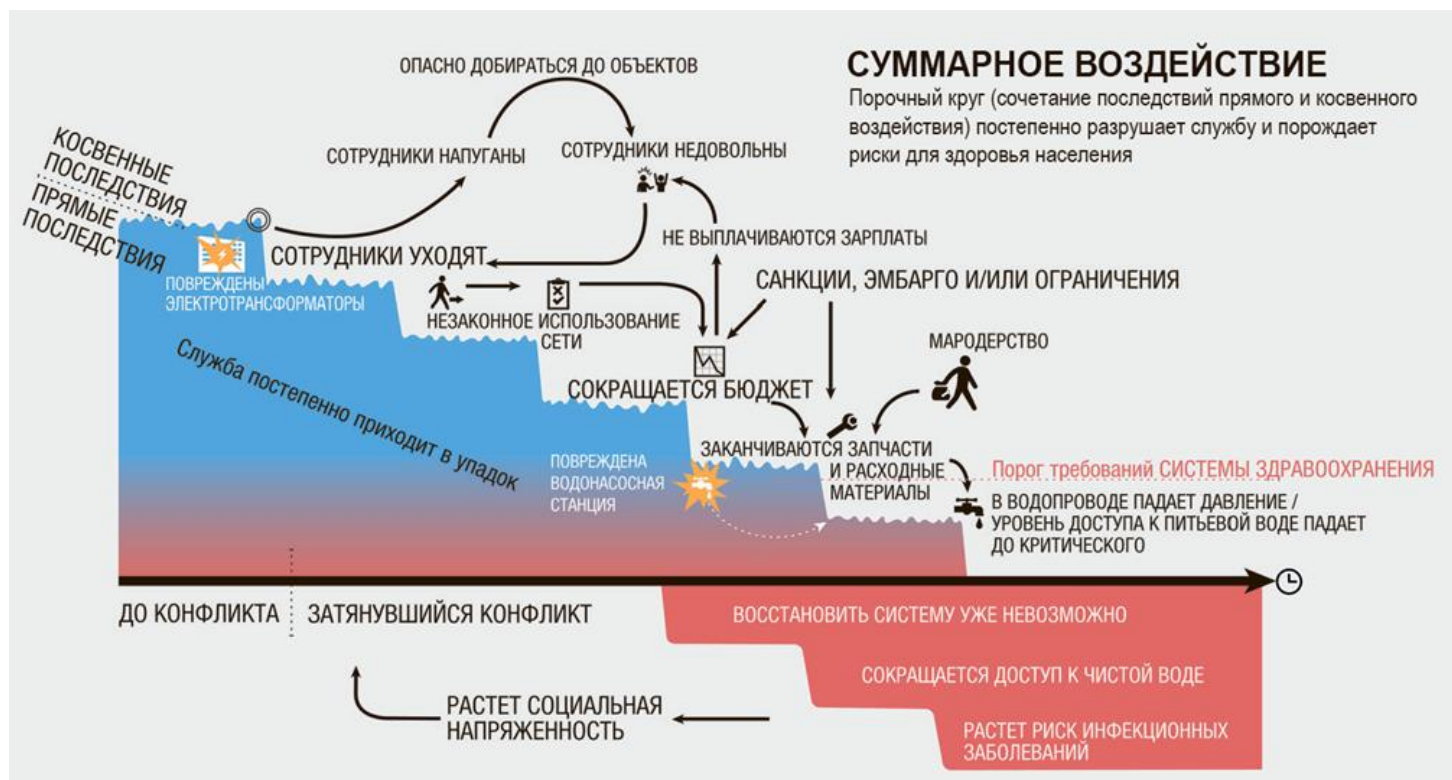
В таких случаях имеется риск закачивания загрязненной воды в общую водопроводную сеть; такое перекрестное загрязнение может перерасти в серьезную проблему здоровья населения. Аналогичным образом, муниципальные власти или коммунальные службы часто решают проблему нехватки запасных частей за счет «канибализации» другого оборудования, т.е. за счет демонтажа функционирующего оборудования из менее приоритетной части системы и установки такого оборудования на более важной части той же или другой системы. Хотя оба механизма преодоления кризисной ситуации являются оригинальными, их последствия могут быть отрицательными<sup>4</sup> и гораздо более трудноустраняемыми в долгосрочной перспективе. В конечном итоге может иметь место гораздо более крупное суммарное воздействие (Фотография 4).



**Фотография 4.** Демонтаж функционирующего оборудования с менее важной части системы и его установка на более важной части той же системы как решение проблемы в чрезвычайной ситуации может в долгосрочной перспективе создать отрицательные последствия, устранить которые будет гораздо более проблематично. (Грузия, 2003 г.)

*Суммарное воздействие на объекты критической инфраструктуры.* В ситуациях, когда трудно или невозможно приобрести качественные запасные части, системы, с которых демонтируются запасные части, вероятно, будут выведены из строя или будут функционировать с пониженной производительностью. Как следствие, снижается необходимость надлежащего обслуживания тех частей системы, которые все еще функционируют, что неизбежно приводит к их повторному выходу из строя. Общее ухудшение качества услуг, о которых идет речь, приводит к тому, что жители совершают несанкционированные подключения к линиям электропередачи или водоснабжения, что для них является еще одним быстрым способом удовлетворения своих потребностей. Однако власти, как правило, не взимают плату за несанкционированное подключение и не решаются или не могут прекратить их использование, иногда даже в течение длительного времени после окончания вооруженного конфликта. Таким образом, средств, необходимых для эффективного устранения сбоев в предоставлении услуг жизнеобеспечения, по-прежнему не хватает. Как только такой порочный круг начинается, его становится трудно остановить, см. Рисунок 3.

<sup>4</sup> Термин «отрицательные механизмы преодоления кризисных ситуаций» в данном отчете означает механизмы, которые удовлетворяют потребности в краткосрочной перспективе, но увеличивают зависимость или потребности в долгосрочной перспективе или увеличивают потребности других лиц, не пользующихся этим механизмом.



**Рисунок 3.** «Порочный круг» суммарного воздействия вооруженных конфликтов на основные службы жизнеобеспечения (на примере службы питьевого водоснабжения). «Порочный круг» возникает в результате прямого и косвенного воздействия (на сотрудников службы жизнеобеспечения, оборудование и расходные материалы). Накопление суммарных отрицательных последствий в конечном итоге сказывается на здоровье населения и может усугубить последствия самого вооруженного конфликта, в результате которых они возникли. Цикл воздействия, таким образом, находится в рамках циклов конфликта, которые характеризуют сложную чрезвычайную ситуацию. Модель основана на данных задокументированных случаев, имевших место в г. Душанбе, Таджикистан (Roberts 2000) и в нескольких городах Афганистана (Piner 2011).

На Рисунке 3 показано, как сокращение штата в результате, например, нападений на технических специалистов затрудняет дальнейший контроль несанкционированных подключений к сети. Это приводит к снижению выручки, покрывающей эксплуатационные расходы городской службы водоснабжения (такую ситуацию еще больше может усугубить сокращение финансирования со стороны центральных органов власти), в результате чего станет невозможной обычная эксплуатация и плановое техническое обслуживание оборудования или быстрые поставки запасных частей. Из-за низкого напора воды в водопроводных сетях люди часто устанавливают дополнительные насосы в своих домовладениях, в результате чего в сети создается пониженное давление, что позволяет загрязненной воде попадать в систему и повышает риски нанесения вреда здоровью населения. Снижение качества услуги жизнеобеспечения еще больше снижает уровень собираемости выручки и перечеркивает надежды на относительно простой ремонт сети, который можно было бы провести во время затишья в боевых действиях. Таким образом, суммарное воздействие не так легко «обратить вспять», поскольку оно приводит к гораздо более сложной с технической точки зрения работе и более длительным срокам выполнения заказов, и часто объем необходимых расходов становится слишком большим для доноров гуманитарных операций. Возможно, самое главное заключается в том, что накопление последствий может также усилить социальное недовольство, усугубить существующую напряженность и даже спровоцировать в городах насилие и вооруженные конфликты, которые были первоначальной причиной проблем.



**Фотография 5.** Расплавление проводов и столбов в результате разрушения склада энергетической компании в секторе Газа в 2014 г., вследствие чего компания потеряла возможность устранять поломки. Необходимый ремонт электросети проводился за счет демонтажа такого оборудования, как трансформаторы, провода и столбы, в менее критически важных местах и их установки в более критически важных местах (например, в больницах) (сектор Газа, 2014 г.)

## Воздействие на критически важные расходные материалы

Как в и случае с объектами критической инфраструктуры, *прямое воздействие на критические расходные материалы* преимущественно связано с их разрушением (Фотография 5). Например, повреждение или разрушение топливных резервуаров может привести к потере запасов топлива для электростанций (как в г. Сайда, Ливан, в 2006 г. (UNEP 2007)). Как отмечалось ранее в примере с городами Афганистана, разграбление складов служб водоснабжения и электроснабжения является классическим примером *косвенного воздействия на критические расходные материалы*. Обычно это приводит к повышенному спросу на расходные материалы или сбоям в цепочках поставок, и их дефицит приводит к росту цен. Кроме того, когда местные и национальные запасы расходных материалов истощаются, санкции, эмбарго и другие ограничения могут препятствовать закупке новых поставок расходных материалов, даже если для их приобретения имеются средства, как в Сирии и Ираке (Приложение А).

*Суммарное воздействие на критические расходные материалы.* Санкции, эмбарго и/или другие ограничения, связанные с затяжными вооруженными конфликтами вероятно, оказывают более сильное воздействие на критические расходные материалы, чем прямое воздействие вооруженного конфликта. Сокращение бюджетов на покупку запасных частей или химикатов для дезинфекции воды (например, хлора) или ремонт оборудования, как правило, приводит к снижению качества этих товаров, даже если они доступны на черном рынке. Это приводит к общему ухудшению состояния инфраструктуры, что также сказывается на уровне и мотивации персонала – это и есть порочный (и взаимозависимый) круг, показанный на Рисунке 3. Восстановление после последствий суммарного воздействия на инфраструктуру гораздо сложнее, чем проведение своевременного мелкого ремонта.



**Фотография 6.** Необходимо понимать взаимосвязанность основных служб жизнеобеспечения и должным образом учитывать ее в мерах реагирования на чрезвычайные ситуации, чтобы избежать контрпродуктивных последствий. Модернизация вышедшей из строя сети водоснабжения в этом квартале без устранения неисправности системы отвода сточных вод увеличила бы риски для здоровья населения, вызвав попадание сточных вод на улицы (г. Аден, Йемен, 2015 г.)

## 2.2. Факторы, влияющие на воздействие

### Взаимосвязанность основных служб жизнеобеспечения

Некоторые из основных служб жизнеобеспечения зависят от других в своей обычной работе, и без получения их услуг прекращают поставку своих услуг жизнеобеспечения (Фотография 6). Например, качество медицинского обслуживания зависит от наличия питьевой воды и от надежного снабжения электроэнергией. Грунтовые воды также могут быть загрязнены в результате ненадлежащей эксплуатации полигонов твердых бытовых отходов (UNEP 2003); например, предполагается, что загрязнение почвы и грунтовых вод в Южном Ливане в 2006 г. произошло в результате сброса полихлорированных дифенилов (ПХД) из сотен поврежденных электрических трансформаторов (Zeitoun *et al.* 2014). Если загрязнение грунтовых вод носит обширный характер, приоритетной задачей становится необходимость быстрого проведения работ по дезактивации, но зачастую это выходит за рамки возможностей большинства гуманитарных организаций. Неспособность должным образом локализовать и своевременно устранить загрязнение может иметь длительные экологические последствия. Существует очевидная выгода в решении проблемы взаимозависимости служб жизнеобеспечения в координации между собой, хотя очень немногие службы жизнеобеспечения имеют технические компетенции в сфере других служб жизнеобеспечения. Предоставление пострадавшему населению электрогенераторов является распространенной практикой в гуманитарной деятельности, при этом поддержка гуманитарными организациями поставщиков электроэнергии или министерств энергетики встречается очень редко, но становится все более необходимой (как это в настоящее время происходит в секторе Газа и Сирии).

## Зависимость от услуг жизнеобеспечения, поставляемых из-за пределов города

Основные услуги жизнеобеспечения также зависят от доступа к другим товарам и услугам, находящимся вне контроля жителей, например, продовольствие, вода, электроэнергия, транспорт и средства связи, которые поступают в города из сельской местности. Многие из этих видов взаимозависимости, происходящих «из-за пределов города» тесно связаны с финансовыми потоками. В частности, когда в отношении какой-либо страны вводятся экономические санкции, как правило, сокращается финансирование, выделяемое на основные услуги жизнеобеспечения. Вооруженный конфликт в некоторых частях страны также может блокировать финансовые потоки из столицы или перечисление денежных средств из-за рубежа. В условиях затяжных вооруженных конфликтов или в районах, зависящих от доноров, все услуги в конечном счете в определенной степени зависят от такой неофициальной и внешней финансовой поддержки, поскольку пробелы в предоставлении основных услуг жизнеобеспечения частично восполняются частным сектором для тех, кто может себе это позволить, или гуманитарными организациями. Город Фритаун (Сьерра-Леоне) является примером ситуации, когда все жители города зависели от единственной линии электропередачи от гидроэлектростанции Бумбуна (Pushak and Foster 2011). Таким образом, эти зависимости за пределами города могут сделать возникновение порочных циклов суммарного воздействия более вероятным, чем ожидалось. Жители городов по-прежнему уязвимы к сбоям в работе основных служб жизнеобеспечения, которые находятся вне их физического контроля, и эта уязвимость, скорее всего, выше, чем принято считать.

## Суммарное воздействие санкций, эмбарго и других ограничений

Долгосрочные последствия экономических санкций в отношении Бурунди были описаны как «проблемы, которые сохраняются по сей день, надолго пережив сам режим санкций» (Bossuyt 2000, р. 20). Обзор санкций, введенных в семи ситуациях, показывает, что их суммарное воздействие на основные городские службы жизнеобеспечения, вероятно, зависело от нескольких факторов в их разных сочетаниях, в том числе следующих:

- (a) *состояние основных служб жизнеобеспечения до ввода санкций*. Потенциал любой службы жизнеобеспечения зависит от опыта и численности персонала службы, эксплуатационного состояния инфраструктуры, возможности замены или уровня резервных запасов. Например, в Ираке, до наложения санкций ООН услуги водоснабжения, водоотведения и электроснабжения, в целом, были в хорошем состоянии, но их качество значительно снизилось за последующие годы (Joynner 2003, Gordon 2010). Относительно менее жесткие санкции, введенные в отношении Бурунди, имели столь же серьезные последствия для служб жизнеобеспечения, поскольку они усугубляли существующие медленные темпы развития (Hoskins and Nutt 1997, Bossuyt 2000);
- (b) *тип и спектр санкций*, например, экономических (торговых, финансовых), туристических, военных, дипломатических, культурных, спортивных, и их узкая или широкая направленность;
- (c) *продолжительность времени*, на которое были наложены санкции;
- (d) *стороны, налагающие санкции*: включая количество сторон, силу сторон в глобальном отношении, зависимость подсанкционной страны от сторон, налагающих санкции и тип санкционного режима (всеобщий, региональный, многосторонний или двусторонний);
- (e) *уделяют ли государства и/или негосударственные вооруженные формирования* необходимое внимание обеспечению предоставления населению основных услуг жизнеобеспечения в полную меру своих возможностей.

Попытки «гуманизировать» санкции, эмбарго и другие ограничения или уменьшить их негативное воздействие, как правило, оказывались малоэффективными.

Прежде всего, бюрократия, связанная с введением санкций и мониторингом за их соблюдением, может быть разрушительной. Полевой опыт свидетельствует о медленном

введении санкций, когда стороны, вводившие санкции, не смогли должным образом учесть потенциальные негативные последствия для предоставления основных услуг жизнеобеспечения и, возможно, чрезмерную осторожность частных поставщиков оборудования и запасных частей. Например, случаи, задокументированные ЮНИСЕФ, показывают, что приостановка поставок запасных частей, необходимых для электроэнергетического и транспортного секторов, оказывала значительное отрицательное воздействие на техническое обслуживание и эксплуатацию оборудования основных городских служб жизнеобеспечения в Ираке (Gordon 2010, p. 64). И хотя эти действия были направлены на защиту основных услуг жизнеобеспечения, сложный процесс освобождения групп товаров из-под санкций также приводил к отрицательным последствиям. Например, в Бурунди в 1996 г. из-за этого процесса поставки оборудования для систем водоснабжения и водоотведения были приостановлены на шесть месяцев, хотя оно было выведено из-под санкций на раннем этапе (Bossuyt 2000). Опыт работы на местах показал, что, в сложной работе под санкциями местные власти и/или поставщики услуг также часто совершают дорогостоящие по времени ошибки, связанные с определением конкретных размеров необходимого оборудования и невнимательностью при заказе. Что еще хуже, у них также может не хватать опыта и возможностей для установки оборудования и/или запасных частей из-за «утечки мозгов» и плохой экономической ситуации в соответствующей стране.

Ограничения на поставку товаров «двойного назначения»<sup>5</sup> представляют собой особую проблему для технического обслуживания оборудования основных служб жизнеобеспечения. Например, поставщики более тысячи автоцистерн для водоснабжения и ассенизации получили отказ на их отправку в Ирак из-за их двойного назначения, поскольку эти автоцистерны имели покрытие из нержавеющей стали (Gordon 2010, p. 71). Последствия того, что сектору Газа отказывается в доступе к широкому спектру материалов, имеющих двойное назначение, хорошо известны организациям, пытающимся проводить в секторе Газа мероприятия чрезвычайного реагирования и инициативы в области развития (PTFP 2012). Аналогичным образом, газообразный хлор, используемый для дезинфекции воды, часто запрещен к ввозу в страну, охваченную вооруженным конфликтом, или его транспортировка в пределах страны затруднена. Часто такая ситуация объясняется риском того, что газообразный хлор может быть использован в качестве оружия. Однако риски и последствия также необходимо сопоставлять с повышенным риском для здоровья населения в случае недостаточной очистки воды (например, лишение сотен тысяч людей в городах доступа к безопасной воде для бытовых нужд).

Также необходимо учитывать менее известные эффекты санкций. Например, отсутствие альтернатив часто означает, что водохозяйственным службам не остается иного выбора, кроме как приобретать материалы, оборудование и/или расходные материалы очень низкого качества на неофициальном рынке как единственном месте, где такие товары доступны, в обход действующих санкций. Санкции также, как правило, означают, что товары более высокого качества вообще недоступны; например, торговцы товарами более высокого качества (и кредитующие банки), нарушавшие эмбарго в период 2008-2012 гг. были оштрафованы на общую сумму 1,7 млрд. долларов США (Standard Bulletin 2012), после чего они перестали нарушать санкционный режим. Европейские производители насосов, опасаясь судебных исков, иногда отказывались продавать насосы в Ирак или Сирию, даже если эти товары не входили в число запрещенных.

## Косвенное воздействие массовых перемещений населения

Массовые перемещения населения, вызванные вооруженным конфликтом, приводят к особым видам косвенного воздействия, которые необходимо учитывать при анализе. Страны, непосредственно не вовлеченные в вооруженный конфликт, обязаны предоставлять жилье сотням тысяч беженцев, иногда на несколько поколений. Например, крупные города Пакистана и Ирана уже более 30 лет являются домом для беженцев, спасающихся от конфликта в Афганистане, и их потомков. Приток беженцев и вынужденных переселенцев в города связан с рядом других косвенных последствий,

<sup>5</sup> «Товары двойного назначения» - это товары, программное обеспечение и технологии, которые обычно используются для гражданских целей, но также могут быть использованы для военных целей.

включая повышения цен на недвижимость или продукты питания, усиление конкуренции за рабочие места и повышенную нагрузку на основные службы жизнеобеспечения и природные ресурсы. В последнем случае большой приток сирийских беженцев в северные районы Иордании в результате избыточной эксплуатации и без того скудных грунтовых вод обострил кризис водоснабжения. Каждый вид непрямого воздействия может вносить свой вклад в социальное напряжение, которое изначально вызвало массовое перемещение людей, и при этом особая роль услуг жизнеобеспечения принижается или просто не учитывается.

Во многих случаях основные городские службы жизнеобеспечения не успевают за «естественным» ростом населения городов. Инфраструктура водоснабжения и электроснабжения, а также специализированные медицинские центры проектируются для определенной численности населения, их расширение стоит очень дорого и технически трудно после достижения плановой численности населения. Города растут вокруг инфраструктуры, как, например в случае с г. Газа, что еще больше стирает границы между сельскими и городскими районами или границы мегаполисов, и приводит к объединению линий услуг жизнеобеспечения, от которых они зависят. Большой приток людей, вызванный вооруженным конфликтом, может довести и без того напряженную работу служб жизнеобеспечения до предела, увеличивая тем самым разрыв между «имущими» и «неимущими». На степень принятия вновь прибывших (внутренне перемещенных лиц или беженцев) принимающими сообществами существенное влияние оказывает качество основных услуг жизнеобеспечения до начала притока, а также сразу после него и в течение длительного времени после его начала. Опять же, это во многих случаях приводит к росту социального недовольства и/или напряженности и указывает на важность знания доконфликтного качества соответствующих услуг жизнеобеспечения и разработки адекватных мер реагирования как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу. Например, большой и быстрый приток сирийских беженцев в долину Бекаа в Ливане, один из наименее обеспеченных водоснабжением регионов в стране (т.е. имеющий высокий уровень несанкционированного водопотребления и низкое потребление воды на душу населения), вызвал трудности с обеспечением адекватного доступа к водоснабжению как для принимающего ливанского сообщества, так и для сирийских беженцев. Повышение потенциала местных органов власти и улучшение предоставления услуг до начала вооруженного конфликта или в периоды конфликтов низкой интенсивности способствовали бы смягчению последствий этого косвенного воздействия и часто обходились бы дешевле, чем обустройство закрытых лагерей временного размещения, содержание которых обходится дорого, или масштабное восстановление или замена обветшавшей инфраструктуры основных услуг жизнеобеспечения после окончания затяжного вооруженного конфликта и/или кризиса беженцев.

## Воздействие на здоровье населения и надежность услуг жизнеобеспечения

Важность изучения последствий в краткосрочной и долгосрочной перспективе становится более очевидной, если учесть, как воздействие затяжного вооруженного конфликта (и/или санкций) «ощущается» уязвимыми сообществами с точки зрения их благополучия, средств к существованию, общей безопасности или здоровья населения.

Некоторые международные и национальные гуманитарные организации разработали хорошо адаптированные программы, такие как программа МККК «Здравоохранение в опасности», направленные в первую очередь на решение проблем прямого воздействия (МККК, 2011), но гораздо меньше внимания уделяется последствиям косвенного и суммарного воздействия. Крайне важно учитывать взаимосвязанность услуг жизнеобеспечения, поскольку, например, очистка сточных вод и обеспечение безопасной питьевой водой, имеют решающее значение в любых санитарных условиях, равно как и электроснабжение и другие услуги, от которых зависит как водоснабжение, так и очистка сточных вод (Davis and Lambert 2002, JHS 2008, Hunter *et al.* 2010). Рост заболеваемости гепатитом, дизентерией и брюшным тифом в некоторых районах Сирии объясняется ограниченным доступом к безопасной питьевой воде, санитарии и гигиене в этих районах (ВОЗ, 2013 г., ЮНИСЕФ, 2015 г.), а также отсутствием или ограничениями эффективной иммунизации по всей стране после начала конфликта.

Статистический анализ подтвердил широко признанный факт: «косвенные и отдаленные последствия» вооруженных конфликтов приводят к большему числу смертей и инвалидности, чем прямое воздействие во время вооруженного конфликта или непосредственно после его окончания (Ghobarah *et al.* 2003).



T. A. Voeten /ICRC

**Фотография 7.** Риск устойчивого роста заболеваемости эндемическими болезнями возрастает по мере того, как из-за конфликта в город прибывает все больше людей и штаммов болезней, особенно когда перемещение людей сопровождается плохой очисткой воды и сточных вод и незавершенными кампаниями по иммунизации. Невывезенный мусор. (г. Алеппо, Сирия, 2015 г.)

Считается, что такие последствия обусловлены повышенным риском для здоровья населения (из-за ограниченного доступа к основным услугам жизнеобеспечения и потенциального распространения заболеваний в результате перемещения населения) (Butala *et al.* 2010, Patel and Burke 2012, Rouhani *et al.* 2012), а также снижением доступности, выделения и эффективности финансовых ресурсов для сферы здравоохранения (JHS 2008), и, таким образом, они ведут к порочному циклу последствий суммарного воздействия.

Суммарное воздействие затяжного вооруженного конфликта на здоровье населения отследить гораздо труднее, чем его воздействие на качество или охват основными услугами жизнеобеспечения. Как показывают исследования (Hunter *et al.* 2009), одно кратковременное нарушение подачи питьевой воды (например, на день или неделю), которое вполне ожидаемо в начале военных действий, может значительно увеличить вероятность заражения болезнями, уже присутствующими в окружающей среде, даже если изначально качество услуг жизнеобеспечения было высоким. Поскольку иммунитет населения с повторяющимися перебоями водоснабжения укрепляется, трудно делать общие выводы о последствиях, которые каждое прерывание водоснабжения может оказать на общее состояние здоровья населения. Однако риск устойчивого роста заболеваемости эндемическими заболеваниями возрастает по мере того, как из-за вооруженного конфликта в город прибывает все больше людей и штаммов болезней, особенно когда перемещение людей сопровождается плохой общей очисткой воды и сточных вод и незавершенностью кампаний иммунизации (Risebro *et al.* 2012) (Фотография 7).

### 3. ПРОБЛЕМЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

#### 3.1. Долгосрочное воздействие на услуги жизнеобеспечения и население

Концепция проблемы поддержания основных услуг жизнеобеспечения в городах, затронутых затяжным вооруженным конфликтом, представлена на Рисунке 4. На рисунке показано, что качество услуг жизнеобеспечения или количество охваченных жителей (которое, как показано, изначально составляет около 100%) со временем, в целом, постепенно снижается в результате прямых и косвенных видов воздействия. Воздействие на население со временем возрастает экспоненциально, хотя такое воздействие гораздо сложнее отследить с высокой точностью из-за трудностей с получением соответствующих данных.

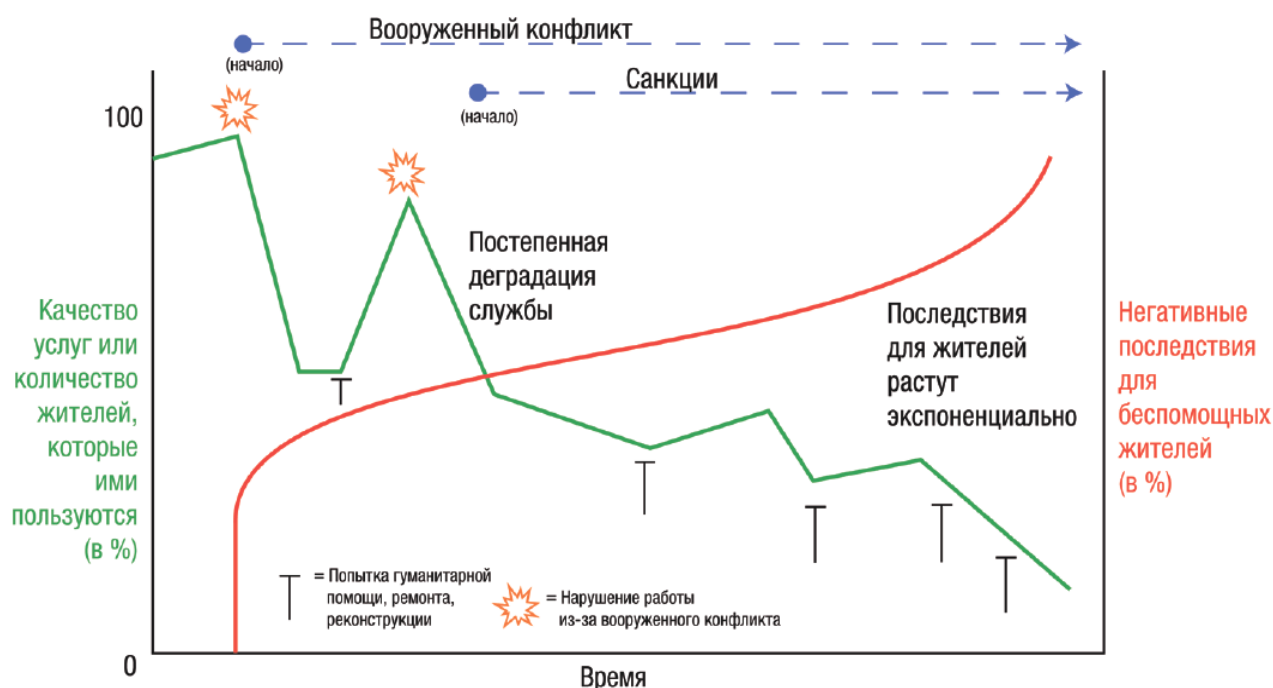


Рисунок 4. Ухудшение качества основных услуг жизнеобеспечения и усиление негативного воздействия на население городов в результате затяжных вооруженных конфликтов и/или санкций. Модель МФОККИП 2012b, Рисунок 2.

Сложность принятия эффективных мер реагирования на эту масштабную проблему усугубляется дальнейшим размытием спектра мер по оказанию чрезвычайной помощи и развитию, несогласованным финансированием, трудностями в формировании партнерств, отсутствием эффективной координации между организациями, занимающимися вопросами развития, и гуманитарными организациями, а также вызовами, с которыми сталкивается МГП, каждый из этих факторов рассматривается в следующих разделах.

### 3.2. Целесообразен ли в целом каскад «помощь-восстановление-развитие» для городов, затронутых вооруженными конфликтами?

При рассмотрении основных городских услуг жизнеобеспечения в условиях затяжного вооруженного конфликта различия между этапами оказания чрезвычайной помощи, восстановления и развития становятся все более размытыми. Вышеупомянутая асимметрия в качестве или охвате услугами между районами означает, например, что в одном и том же городе может потребоваться одновременно несколько видов программ. В 2010 г. в Багдаде МККК проводил весь спектр мероприятий; например, в поддержку долгосрочных планов правительства по развитию МККК начал крупные проекты по восстановлению инфраструктурных объектов больниц и канализации, а также базовое обслуживание существующих объектов здравоохранения и водоснабжения (которое можно назвать «реконструкцией») и программы доставки воды автоцистернами в стихийные поселения вынужденных переселенцев – типичная деятельность по оказанию «гуманитарной помощи».

Обучение персонала и предварительное складирование запасных частей могут быть полезны при планировании мер реагирования на случай бедствий, кризисов с беженцами или краткосрочных вооруженных конфликтов (например, программы AWWA 2001, CDCP-AWWA 2012), но это мало помогает, когда муниципальный персонал/сотрудники служб жизнеобеспечения не имеют безопасного доступа для проведения ремонтных работ и планового техобслуживания, были убиты или ранены, или бежали. Обычный акцент на планировании стратегий выхода из гуманитарных программ чрезвычайного реагирования (Sanderson *et al.* 2012) во многих отношениях является контрпродуктивным для проблем *затяжного* вооруженного конфликта. Ставки особенно высоки, поскольку любое «развитие» городов может способствовать дальнейшей миграции пострадавшего населения из заброшенных районов в городские центры, что может вновь привести к порочному циклу суммарного воздействия вследствие применения негативных механизмов преодоления кризисных ситуаций.

Многие исследователи призывали к полному пересмотру каскада «помощь-восстановление-развитие» (Duffield 1994, Keen 2007, Mosel 2014), но опыт говорит о том, что попытки применения существующих инструментов и концепций для разграничения этапов реагирования являются неэффективными. Учитывая сложность взаимосвязанности городских служб жизнеобеспечения внутри и за пределами городов, а также между самими службами, попытки внести ясность с помощью мер реагирования, основанных на искусственных границах (например, попытки перейти от оказания чрезвычайной помощи к «развитию»), по меньшей мере, бесполезны. Другими словами, меры реагирования зависят от контекста, и поэтому гуманитарные потребности в городах, затронутых затяжными вооруженными конфликтами, в любой момент могут потребовать сочетания этапов реагирования, которые традиционно именуются «гуманитарной помощью», «восстановлением» и «развитием». Когда принимаются разрозненные меры реагирования, например, когда классические меры «только по оказанию гуманитарной помощи при чрезвычайных ситуациях» для удовлетворения потребностей, которые выходят далеко за рамки оказания чрезвычайных мер реагирования, – сами по себе меры чрезвычайного реагирования могут способствовать возникновению порочных циклов суммарного воздействия, которые даже не выявляются или не включаются в меры реагирования и, таким образом, в конечном счете могут противоречить гуманитарным целям.

### 3.3. Финансирование, не соответствующее потребностям

Главным недостатком моделей финансирования гуманитарных мероприятий являются краткосрочные циклы финансирования, не соответствующие потребностям людей или органов власти, проводящих мероприятия по восстановлению (Olsen *et al.* 2003, Smillie and Minear 2003, Walker and Pepper 2007, McElhinney 2014). Это вызывает особую озабоченность у организаций, занимающихся восстановлением или стабилизацией основных городских услуг жизнеобеспечения. Этот недостаток представляет особую проблему в рассматриваемых в данном отчете видах конфликтов, которые начинаются с внезапной вспышки, но могут длиться десятилетиями. Кроме того, условия, на которых многие доноры выделяют средства, не всегда соответствуют потребностям городов во время затяжного вооруженного конфликта или в условиях относительной стабильности, прерываемой повторяющимися вспышками боевых действий. В последнем случае появляется возможность одновременно заниматься восстановлением и обеспечением готовности к чрезвычайным ситуациям при условии, что существующий механизм финансирования является достаточно гибким для проведения таких мероприятий.

Эффективные меры реагирования, направленные на предоставление основных городских услуг жизнеобеспечения в условиях затяжного вооруженного конфликта, потребуют уверенности, поддержки и гибкости, которые обеспечиваются благодаря надежному долгосрочному программному планированию (т.е. планированию, адаптированному к конкретным условиям), и, соответственно, благодаря многолетнему финансированию. Однако поддержка долгосрочных, малозаметных задач, которые могли бы стать средством предотвращения порочного круга суммарного воздействия (например, содержание больниц), традиционно не оказывается даже в рамках моделей совместного финансирования (Macrae 2002, Willitts-King *et al.* 2007, Taylor *et al.* 2012). Следовательно, в определенных обстоятельствах требуются механизмы финансирования, более адаптированные к конкретным условиям, позволяющие перейти от оперативного устранения ущерба, нанесенного инфраструктуре (прямое воздействие), к активному профилактическому обслуживанию и восстановлению (косвенное и суммарное воздействие), необходимым для стабилизации или даже для восстановления основных городских услуг жизнеобеспечения. При отсутствии финансирования, надлежащим образом адаптированного к таким условиям, удовлетворение краткосрочных потребностей (например, доставка воды автоцистернами) имеет приоритет перед предотвращением дальнейшего усугубления гуманитарных последствий в долгосрочной перспективе (например, выход из строя муниципальной системы водоснабжения и невозможность использования воды из нее для доставки автоцистернами). Другой пример: естественной реакцией на нехватку воды во время чрезвычайных ситуаций часто является бурение еще одной скважины для выкачивания грунтовых вод без учета уровня или состояния грунтовых вод. На большей части Ближнего Востока, где истощение подземных вод предшествовало многим вооруженным конфликтам, приоритет следует отдавать решениям, связанным со спросом, а не с предложением, что позволит смягчить или, по крайней мере, не нанести дальнейшего долгосрочного гуманитарного ущерба, вызванного краткосрочными мерами реагирования.

Проблема финансирования еще больше усугубляется растущим увязыванием двусторонней помощи с целями внешней политики – так называемым «обеспечением безопасности гуманитарной помощи». Учитывая то, что вооруженные конфликты эволюционируют в сторону асимметричных боевых действий в городах, финансирование, как правило, будет все более ориентировано на одну из сторон конфликта, а не на другую, без принятия соответствующих мер охраны окружающей среды, защиты или восстановления основных городских служб жизнеобеспечения. При этом возникает риск того, что снижение качества основных услуг жизнеобеспечения в результате длительного отсутствия контроля, часто затрагивает значительные (если не все) слои населения (т.е. гражданских лиц) в пострадавших частях города. Из этого следует, что политическая независимость и соблюдение нейтралитета приобретают все большее значение.

### 3.4. Взаимодействие с другими структурами

При оценке суммарного воздействия (как в случаях с Ираком и сектором Газа, см. Приложения А и В), становится ясно, что из всех составляющих основных услуг жизнеобеспечения «люди» могут быть наиболее важной составляющей. Хотя сложность городских условий делает партнерские отношения особенно важными, они также усложняют их. Умение взаимодействовать с многочисленными горизонтальными сетями неформального управления, наложенными на вертикальные иерархии, лучше всего приобретается с опытом. Поскольку предпочтительной модели для таких партнерств не существует, наиболее значимые факторы уязвимости и возможности в данном контексте в конечном итоге будут определять отношения с органами власти, благополучателями, частным сектором, военными и негосударственными вооруженными формированиями.

#### Работа с органами власти и местными организациями

Эффективные партнерские отношения с местными органами власти и службами жизнеобеспечения становятся незаменимыми в сложных городских условиях, в гораздо большей степени, чем в сельской местности, где люди могут обеспечить себя с помощью менее сложных услуг. В городских условиях взаимоотношения с местными организациями являются ключевым фактором, обеспечивающим устойчивость любого гуманитарного мероприятия, независимо от того, затягивается ли вооруженный конфликт или, в конечном счете, переходит в более ясную фазу «развития». Местные или национальные органы власти обычно являются единственными учреждениями, полностью ответственными за городские службы жизнеобеспечения, как с точки зрения их истории (задокументированной с помощью исполнительных планов) и их будущего (предусмотренного в градостроительных планах). Легитимность, обеспечиваемая сотрудничеством с местными муниципалитетами, поставщиками услуг и подрядчиками, также имеет решающее значение как для безопасности, так и для доступа к данным, имеющим отношение к пониманию сложной системы «люди-оборудование-расходные материалы». Хорошо налаженное партнерство может даже обеспечить более эффективное удаленное управление<sup>6</sup> в небезопасных условиях, когда гуманитарные организации стремятся обеспечить доступ населения к основным услугам жизнеобеспечения. МККК создал структуру удаленного управления в г. Амман (Иордания) для проведения операций в Ираке с 2003 г. по 2013 г.; фактически эта структура использовалась с 2006 г. по 2008 г. Кроме того, хорошо развитые долгосрочные партнерские отношения иногда могут обеспечить непрерывность оказания помощи муниципальным департаментам водоснабжения и/или службам жизнеобеспечения, когда территория переходит из рук в руки и доступ гуманитарных организаций становится практически невозможным.

Фактический или предполагаемый нейтралитет, естественно, должен быть поставлен под сомнение, когда муниципальные власти связаны с какой-либо стороной, вовлеченной в вооруженный конфликт. Кроме того, как местные власти, так и негосударственные вооруженные формирования могут неохотно поощрять такое сотрудничество из-за недоверия к некоторым гуманитарным организациям или из-за предполагаемых угроз для их собственной легитимности и репутации. Даже если удастся достичь взаимного доверия, все равно предстоит преодолеть ряд проблем логистического характера. Например, высокая текучесть кадров (в службах жизнеобеспечения и гуманитарных организациях) в сочетании с отсутствием централизованного планирования технически затрудняет доведение долгосрочного проекта до конца. Отношения должны устанавливаться, а затем постоянно поддерживаться или устанавливаться заново. Текучесть кадров часто сказывается на руководящих должностях высшего звена в большей степени, чем на должностях более низкого уровня, что говорит о том, что не менее важно установить хорошие отношения с техническими специалистами, особенно с учетом того, что они обладают широкими знаниями о ситуации и играют ключевую роль на местах в получении внешней поддержки от гуманитарных организаций.

<sup>6</sup> «Удаленное управление, определяемое здесь как оперативная мера в связи с отсутствием безопасности, предполагает вывод или резкое сокращение международного, а иногда и национального персонала с мест, передачу большей ответственности за программу местному персоналу или местным организациям-партнерам и контроль за деятельностью из другого места» (Stoddard, 2010)



**Фотография 8.** Число людей, пострадавших в результате перебоев водоснабжения, совпадает с числом тех, кто получает выгоду от его восстановления, и может достигать сотен тысяч. (г. Басра, Ирак, 2003 г.)



**Фотография 9.** Надзор за строительством местным подрядчиком станции очистки сточных вод в г. Рафах, обслуживающей 150 000 жителей (сектор Газа, 2009 г.)

## Работа с благополучателями

Широко признано, что вовлечение благополучателей в разработку концепции, внедрение и управление имеет жизненно важное значение для эффективности, а также для устойчивости любой гуманитарной программы. Однако «вовлечение местных сообществ» в городских районах сильно отличается от общепринятого понимания, основанного на опыте сельской местности, — не в последнюю очередь потому, что местные сообщества часто расколоты, — и правильнее говорить о подгруппах жителей или районах проживания, чем о целых сообществах.

Работа с местным населением по ремонту или реконструкции основных служб жизнеобеспечения в городах также сопряжена, по крайней мере, с тремя конкретными проблемами. Во-первых, городские благополучатели могут не испытывать никакого чувства ответственности за проект, поскольку большая часть оборудования, используемого для предоставления услуг жизнеобеспечения, находится далеко за пределами их физического контроля (например, удаленная электростанция). Во-вторых, в зависимости от района проживания благополучатели могут испытывать глубокое недоверие или неприязнь к официальным службам жизнеобеспечения, с которыми работают гуманитарные организации (Svoboda 2015). В-третьих, положительное воздействие проектов, реализуемых на уровне городского квартала, обычно ощущается только жителями этого квартала и сопряжено с риском вытеснения более масштабных мероприятий. Возможно, целесообразнее восстановить водоснабжение целого района (например, отремонтировав линию электропередачи), чем оказывать помощь (возможно, негативную) механизмам преодоления кризисных ситуаций на уровне домохозяйств. В таких сложных условиях становится совершенно очевидной важность нахождения организациями баланса между преимуществами и недостатками подходов «сверху вниз» и «снизу вверх».

## Работа с частным сектором

Местным предприятиям может быть предложено нечто большее, чем просто реализация проектов в качестве подрядчиков (Фотография 9). Опыт работы на местах показал, что во многих случаях их знания о сложностях местного общества и препятствиях, с которыми они сталкиваются, являются бесценными, особенно когда «утечка мозгов» истощает кадровый потенциал органов власти на национальном и/или муниципальном уровнях. Местные предприятия, как правило, также обладают весьма полезными знаниями о «социальной структуре» местных органов власти и поэтому могут внести полезный вклад в эту сферу.

Техническая сложность многих важных проектов городских услуг жизнеобеспечения также требует специальных знаний и компетенций, которые часто отсутствуют у местных специалистов (например, в муниципальном департаменте водоснабжения или у службы водоснабжения). Тяжелое оборудование и рабочая сила, необходимые для реализации крупных проектов, часто передаются на субподряд местным предприятиям. В то время как сотрудничество с частным сектором является обычным делом при проведении сложных строительных работ (например, при восстановлении больниц или электростанций), эта логика применима и к решению сложных городских задач, таких как объединение опыта градостроителей, инженеров и экономистов, необходимого для разработки согласованной долгосрочной стратегии. Недостатком малого технического опыта и надзорных возможностей муниципалитетов и/или служб жизнеобеспечения (хотя это не всегда так) является риск чрезмерного привлечения внешних подрядчиков и потенциального снижения качества услуг жизнеобеспечения.

### 3.5. МГП и основные услуги жизнеобеспечения: некоторые проблемы

Нормы международного гуманитарного права (МГП) и другие правовые акты, имеющие отношение к защите основных городских служб жизнеобеспечения во время вооруженного конфликта, представлены в Приложении D и кратко изложены в настоящем отчете. Согласно МГП, каждая из трех составляющих любой службы жизнеобеспечения (люди, оборудование, расходные материалы) пользуется общей защитой, предоставляемой гражданским лицам и гражданским объектам. Кроме того, некоторые гражданские лица (например, медицинский персонал) и гражданские объекты (например, объекты, необходимые для выживания гражданского населения) пользуются особой защитой, т.е. к определенным лицам и объектам применяются особые правила. Кроме того, МГП запрещает нападения, которые, как ожидается, приведут к чрезмерным случайным потерям среди гражданского населения, ранениям гражданских лиц, повреждению гражданских объектов или сочетанию этих воздействий, и обязывает нападающих принимать все возможные меры предосторожности, чтобы свести к минимуму такие потери, ранения или ущерб (Фотография 10).

Несмотря на эту защиту, существует несколько ключевых проблем, которые частично возникают из-за несоблюдения МГП в некоторых условиях, а также из-за оружия, используемого в городах, затронутых вооруженными конфликтами. Как показывает работа, проводимая над «оружием взрывного действия в населенных пунктах», некоторые виды оружия могут иметь гуманитарные последствия далеко за пределами зоны их применения (МККК, 2015а). Это особенно актуально для основных услуг жизнеобеспечения, т.к. они имеют высокую степень взаимозависимости – например, осколки/шрапнель повреждают электрическую панель водонагревательной станции, что приводит к прекращению подачи воды в больницу или целый квартал.



Кроме того, МГП не решает всех конкретных проблем, возникающих в связи с вооруженными конфликтами в городах. Это может привести к двусмысленности в толковании существующих норм МГП применительно к ведению боевых действий в городах.

Одна из таких проблем состоит в том, что МГП регламентирует защиту объектов жизнеобеспечения, но ясно не говорит о *взаимосвязанности* или растущей сложности, и, соответственно, уязвимости основных служб жизнеобеспечения в городах. Эта взаимосвязь может и должна приниматься во внимание с помощью правил соразмерности и мер предосторожности при нападении. МККК придерживается мнения, что при планировании нападений стороны должны учитывать не только прямые последствия, но и прогнозируемые последствия для гражданского населения и гражданских объектов. Например, стороны должны учитывать прогнозируемые косвенные последствия, возникающие в результате случайного (сопутствующего) повреждения систем электроснабжения. Однако на практике может быть трудно определить, какие факторы можно предвидеть, и какая информация доступна о взаимосвязанности служб жизнеобеспечения и возможных резервных системах.

Более того, МГП явно не регламентирует *суммарное* воздействие затяжного вооруженного конфликта на доступность основных услуг жизнеобеспечения (см. п. 2.1). Хотя в правилах ведения боевых действий конкретно не указано, что атакующая сторона должна учитывать снижение производительности основных служб жизнеобеспечения, вызванное предыдущими нападениями, в той мере, в какой такое снижение производительности можно предвидеть, оно должно приниматься во внимание. Нападающая сторона обязана учитывать прямые и косвенные последствия нападения на гражданских лиц и гражданские объекты. Можно утверждать, что такая оценка была бы возможна только в том случае, если бы принималось во внимание состояние гражданских объектов на момент нападения. Например, если водоочистная станция работает на 50% своей мощности из-за предыдущего ущерба, прямые и косвенные последствия для гражданского населения, вызванные дальнейшим повреждением станции, будут более значительными, чем если бы она функционировала в полном объеме.

В этом разделе кратко рассмотрены некоторые проблемы, связанные с защитой основных служб жизнеобеспечения в соответствии с МГП. Однако обеспечение защиты основных служб жизнеобеспечения начинается, прежде всего, с более строгого соблюдения действующих норм МГП сторонами вооруженных конфликтов в густонаселенных районах.

## 4. ПРИЗЫВ К ПРИМЕНЕНИЮ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО ПОДХОДА К ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШЕМУ НАСЕЛЕНИЮ

Недостатки подходов к оказанию гуманитарной помощи населению во время затяжных вооруженных конфликтов в городах становятся все более очевидными на Ближнем Востоке и в других регионах. Анализ, приведенный в настоящем отчете, позволяет предположить, что можно повысить эффективность оказания гуманитарной помощи, если учитывать взаимосвязанность основных городских служб жизнеобеспечения в рамках подхода к долгосрочному планированию. Однако это легче сказать, чем сделать в условиях, когда давно разработанные меры гуманитарной помощи основаны на представлениях о характере гуманитарных последствий и потребностях во время затяжного вооруженного конфликта, которые на самом деле могут быть далеки от реальности (например, раздача бутылок с водой вместо восстановления систем водоснабжения). Вполне вероятно, что коллективные усилия еще какое-то время будут по-прежнему направлены на устранение прямых последствий вооруженного конфликта, но тем временем необходимо предпринять четкие шаги, чтобы заложить основы для более эффективного подхода.

### 4.1. Ключевые вопросы

В настоящем отчете определен ряд ключевых вопросов, в решении которых должны участвовать все заинтересованные стороны, чтобы обеспечить успех данного подхода:

- *Парадигма* замены каскада «помощь-восстановление-развитие»;
- Укрепление соблюдения МГП;
- Последствия деградации основных городских услуг жизнеобеспечения, особенно для здоровья населения;
- Современные гуманитарные операции/практика, включая современные периоды планирования, взаимоотношения с местными организациями и местным населением, технический потенциал и компетенции;
- Гибкость и длительность схем и структур финансирования;
- Дальнейшие исследования для устранения пробелов в знаниях в поддержку перечисленных выше вопросов.

## 4.2. Путь к более эффективному подходу

Мы полагаем, что для решения ключевых вопросов лучше всего идти путем признания их наличия, обсуждения и принятия мер. Прежде всего, необходимо позволить масштабу проблемы изменить наше мышление. Для этого необходимо признать:

- (a) сам масштаб проблемы;
- (b) продолжительность проблемы;
- (c) многостороннюю взаимосвязанность основных служб жизнеобеспечения;
- (d) суммарное и косвенное воздействие, а также прямое воздействие;
- (e) политику высоко безопасной операционной среды;
- (f) значительные недостатки, обусловленные пробелами в доказательных данных и анализе;
- (g) проблемы, возникающие в результате несоблюдения норм МГП;
- (h) необходимость переосмысления каскада «помощь-восстановление-развитие»;
- (i) несоответствие финансирования длительности или масштабу гуманитарных потребностей.

Следующим шагом для всех вовлеченных сторон является обсуждение степени, в которой эти факторы призывают к новому способу мышления. Достаточно ли принять текущую ситуацию после десятилетий полученных уроков и провести частичные реформы после оценки неудач, или же более эффективно попытаться полностью изменить ситуацию? Усилия по увязыванию деятельности по гуманитарной помощи, восстановлению и развитию (Mosel and Levine 2014) и аргументы в пользу оказания помощи в области переходного развития (BMZ 2013, Wild *et al.* 2015) являются шагами в предлагаемом направлении, хотя некоторые вышеупомянутые особенности городских услуг жизнеобеспечения и предполагают, что идеи можно развить более детально на более раннем этапе. *Налаживание эффективного диалога по вопросам защиты, основанного на МГП*, имеет жизненно важное значение для обеспечения того, чтобы государства и другие вовлеченные стороны начали рассматривать взаимосвязи основных служб жизнеобеспечения и суммарное воздействие затяжного вооруженного конфликта. Этот конкретный диалог может также повлечь за собой интерпретацию растущего числа свидетельств косвенного воздействия затяжного конфликта и обсуждение прогнозируемых негативных последствий, которые необходимо принимать во внимание в соответствии с правилами соразмерности и мер предосторожности при нападении. Это послужит основой для текущей работы по применению «оружия взрывного действия в населенных пунктах».

Затем местным и международным организациям-исполнителям следует рассмотреть воздействие вооруженных конфликтов в городах на их собственную деятельность. Чтобы учесть серьезность и сложность задачи, планирование должно быть расширено до многолетних программ (фактическая продолжительность зависит от контекста). Шаг в этом направлении был бы подкреплен демонстрацией необходимости совершенствования схем финансирования, соответствующих масштабу и продолжительности задач, для решения которых они предназначены. Сотрудники на местах хорошо подходят для сбора таких данных, и документирование данных о прямом и косвенном воздействии может быть отражено в новых структурах отчетности.

Общей целью является предотвращение порочного круга суммарного воздействия путем выявления как косвенного, так и прямого воздействия и реагирования на него – в рамках долгосрочной стратегии, способствующей активному планированию. Это означает, что на ранних стадиях любого вооруженного конфликта гуманитарным организациям следует проявлять большую настойчивость и организованность при инициировании программ, учитывающих ожидание возможного прибытия (или не прибытия) организаций по вопросам развития, а также программ профилактического обслуживания. Организациям, занимающимся вопросами развития, следует более эффективно координировать свою деятельность в долгосрочной перспективе друг с другом и с гуманитарными организациями, и, что наиболее важно, с соответствующими местными организациями. Хорошие взаимоотношения помогут обеспечить продолжение работы, даже если она проводится на удаленной основе, и облегчат обмен базовыми показателями,

достигнутыми до конфликта (обмен данными и информацией) и информировать все вовлеченные стороны об их дальнейшем запланированном участии после завершения конфликта. Эти мероприятия потребуют выявления и анализа суммарного воздействия, при этом особое внимание будет уделяться мерам, которые могут привести к возникновению порочного круга и, следовательно, к крупномасштабному ухудшению состояния основных городских систем жизнеобеспечения.

В конечном счете, местным и международным организациям-исполнителям также придется улучшить свой *логистический и технический потенциал*, чтобы справляться со сложными задачами, включая (но не ограничиваясь) развитие технических компетенций, охватывающих городские услуги водоснабжения, водоотведения и энергетики. В противном случае местным и международным организациям-исполнителям следует оценить оказываемую ими поддержку местным механизмам преодоления кризисных ситуаций, которые, как показано в настоящем отчете, иногда могут быть контрпродуктивными или опасными для других.

*Донорам следует пересмотреть свои схемы финансирования, чтобы обеспечить их соответствие масштабам и продолжительности задач.* Усилия по оказанию гуманитарной помощи, восстановлению и развитию обойдутся намного дороже и займут гораздо больше времени, если гуманитарные организации в координации с местными службами жизнеобеспечения не смогут смягчить последствия косвенного и суммарного воздействия. Двенадцатимесячное финансирование, предназначенное для оказания помощи в случае бедствий или очень непродолжительных конфликтов, препятствует разработке и осуществлению адекватных ответных мер всеми учреждениями, работающими над стабилизацией и/или восстановлением основных городских служб в условиях затяжных вооруженных конфликтов. Для надлежащего решения сложных задач, связанных с предоставлением основных городских услуг жизнеобеспечения во время затяжных вооруженных конфликтов, местным и международным организациям (независимо от того, являются ли они организациями в области развития или «гуманитарными» организациями) потребуются более крупные бюджеты, которые будут рассчитаны на более длительный период и которые при необходимости можно будет легко переключать для удовлетворения чрезвычайных потребностей, как это было опробовано в Йемене (McElhinney 2015). Кроме того, доноры часто имеют доступ к обновленной гуманитарной информации и подробной информации, содержащейся в стандартных требованиях к отчетности. Это понимание могло бы быть более эффективно использовано техническими специалистами в агентствах-донорах для вовлечения политической элиты с целью повышения осведомленности о последствиях для основных городских служб жизнеобеспечения во время затяжных вооруженных конфликтов и возникающей в результате этого потребности в финансировании, которое могло бы выйти за рамки традиционного гуманитарного реагирования в долгосрочных проектах в области развития.

Необходимые доказательные данные, помимо указанных выше, требуют проведения хорошо спланированных исследований для документирования воздействия на здоровье населения, влияния, как негативного, так и позитивного, механизмов преодоления кризисных ситуаций и методов адаптации на предоставление основных услуг жизнеобеспечения, а также той роли, которую играют перебои в предоставлении услуг жизнеобеспечения, усугубляя последствия вооруженного конфликта.

## 4.3. Продолжение обсуждения

В конечном счете, путь к более эффективному подходу требует дальнейшего обсуждения как в рамках гуманитарного сектора, так и за его пределами. Принятие мер на этом пути послужит не только основой для разработки более эффективного подхода к оказанию помощи людям, пострадавшим от вооруженных конфликтов в городах до, во время и после боевых действий, но и поможет достичь консенсуса, который укрепит смену парадигмы, необходимую для решения проблем, обсуждаемых в настоящем отчете.



Фотография 11. Отец, идущий вместе со своими детьми по своему населенному пункту, разрушенному артиллерийскими обстрелами (г. Сиддикин, Южный Ливан, 2006 г.)

# ПРИЛОЖЕНИЕ А – РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ИРАКУ

Нижеследующее резюме основано на обзоре более 170 внутренних документов МККК 1992-2012 гг., одном собеседовании с главным инженером по водным ресурсам и среде обитания и групповом собеседовании с девятью старшими инженерами по водным ресурсам и среде обитания.

## Определяющие факторы

(1) Ирано-иракская война 1980-1988 гг.; (2) Война в Персидском заливе: вторжение Ирака в Кувейт (август 1991 г.), санкции, введенные СБ ООН<sup>7</sup> (август 1991 г.), атаки США на Ирак (январь-февраль 1991 г., 1998 г.); (3) вторжение США/Великобритании в Ирак (2003-2011 гг.); (4) немеждународный вооруженный конфликт (НМВК, продолжается).

## Внешнее давление

Вооруженный конфликт между армиями, в основном с использованием авиации, ракет класса «земля-воздух» и «поверхность-поверхность»; асимметричный вооруженный конфликт между войсками США/Великобритании и иракскими повстанцами. Введенное СБ ООН полное финансово-торговое эмбарго, запрещающее импорт всего, кроме товаров «первой необходимости». Санкции были «смягчены» в 1995 г. в соответствии с резолюцией 986 СБ ООН, которая учредила программу «Нефть в обмен на продовольствие», но продолжались до международного вторжения во главе с США/Великобританией в Ирак (международный вооруженный конфликт, МВК) в 2003 г. Санкции (и ограничения на товары двойного назначения) оказали серьезное влияние на национальную экономику Ирака, затронув многие из областей, представленных ниже. Вполне вероятно, что режим санкций был введен таким образом, чтобы оказать благоприятное воздействие на одни районы страны по сравнению с другими.

## Состояние служб питьевого водоснабжения в Ираке

До введения санкций: считалось, что система водоснабжения во многих иракских городах в целом соответствует международным стандартам (т.е. построена по британским стандартам), безопасна, но сильно зависит от электроэнергии. Эксплуатацией и техническим обслуживанием многих водоочистных сооружений занимались иностранные консультанты, которые также проводили обучение для иракских инженеров. Таким образом, служба питьевого водоснабжения зависела от иностранной рабочей силы и оборудования. В начале 1990-х гг. водоочистные сооружения работали на 30-70% мощности, а очистные сооружения сточных вод – на 0-70%. К середине 1990-х гг. эти показатели составляли 40-50% и 10% соответственно.

## Воздействие на службы питьевого водоснабжения в Ираке

*Прямое, косвенное и суммарное воздействие на людей.* Возможности правительства по поддержанию основных служб жизнеобеспечения снизились в результате эмбарго, повлекшего недостаток финансирования. Стремительный рост инфляции не был компенсирован индексацией заработной платы сотрудников служб водоснабжения и водоотведения, что привело к потере квалифицированных работников уже в 1991 г. Заработная плата в реальном выражении снизилась из-за резкого роста инфляции, и персонал был демотивирован и деморализован. В 1991-1992 гг. из-за нехватки квалифицированного персонала было мало людей, которые могли бы установить оборудование или даже объяснить имеющиеся проблемы сотрудникам МККК во время их ознакомительных поездок на места. Сообщалось также, что водные коммунальные службы страдают от «внутреннего эмбарго», поскольку центральное правительство не оказывало помощи этому сектору (финансирование, транспорт, топливо). «Утечка мозгов» из государственных/муниципальных организаций продолжилась во время международного вторжения 2003 г. (международный вооруженный конфликт, МВК) и продолжается в настоящее время.

<sup>7</sup> СБ ООН: Совет Безопасности Организации Объединенных Наций.

Во время рассматриваемых двух с половиной десятилетий ситуация усугублялась «естественной утечкой мозгов», т.к. некоторые из оставшихся квалифицированных сотрудников достигали пенсионного возраста. Знания о созданных «фрагментированных» системах жизнеобеспечения, которыми обладали эти квалифицированные сотрудники, незаменимы, и их трудно передать более молодому, менее квалифицированному персоналу.

*Прямое, косвенное и суммарное воздействие на оборудование.* С начала войны дефицит электроэнергии, вызванный бомбардировками крупнейших генерирующих электростанций, оказывало прямое воздействие на водоснабжение. После долгого периода отключений электроэнергии последовало частичное восстановление работы службы электроснабжения. Для снижения нагрузки на национальную сеть линий электропередач в 1998 г. службам водоснабжения были даны инструкции к применению электрогенераторов – хорошее решение, т.к. для электрогенераторов имелось в наличии большое количество дешевого легкодоступного топлива, но это решение было краткосрочным, поскольку электрогенераторы не проходили техническое обслуживание и быстро выходили из строя. Автоцистерны часто находились в нерабочем состоянии из-за недостатка запасных частей и/или нежелания водителей работать за предлагаемую низкую заработную плату.

В результате экономического давления с 1991 г. службы водоснабжения и водоотведения страдали от «огромного дефицита инвестиций». Проблемы инвестиций и кадров привели к скорому запрету тестирования качества воды или публичного обсуждения данного вопроса. Существующие проблемы (хотя и не вышеуказанный запрет) продолжались после свержения правительства в 2003 г., а недостаток мощностей для эксплуатации водоочистных сооружений приводил к сокращению срока службы всего оборудования до сегодняшнего дня.

*Прямое, косвенное и суммарное воздействие на расходные материалы.* Недостаток качественных запасных частей стал центральной проблемой, приводящей к перебоям в работе службы питьевого водоснабжения. С 1991 г. хлоринаторы и дозаторы алюминиевых квасцов не ремонтировались. Это приводило к «каннибализации» оборудования – рабочие части снимались с менее критического оборудования и устанавливались на более критическое оборудование.

Торговое эмбарго в данном отношении было особенно эффективным, поскольку большая часть частей требовалась для европейского (высококачественного) оборудования (например, немецкие дозирующие насосы). Запасные части были недоступны частично по причине высокой цены, и частично по причине того, что европейские компании не только старались соблюдать санкции, но иногда также были избыточно осторожны и отказывались поставлять запасные части и расходные материалы даже тогда, когда они находились вне списков санкционного оборудования. На черном рынке по гораздо более низкой цене были доступны запасные части китайского производства, но их качество было очень низким. Нехватка строительных материалов (особенно цемента) также осложняла ведение восстановительных работ.

В начале 1990-х гг. хлор и алюминиевые квасцы были в острейшем дефиците, что приводило к ненадлежащему применению гипохлорита кальция некоторыми службами водоснабжения в южных городах страны. Импорт хлора, организованный через ЮНИСЕФ, улучшил ситуацию, пока хлор не был выведен из-под эмбарго (согласно меморандуму о взаимопонимании 1996 г. «нефть в обмен на продовольствие»). Ненадлежащее техническое обслуживание и недостаток работающих дозирующих насосов означали, что хлорирование воды не проводилось по всей стране. Алюминиевые квасцы производились внутри страны, но были низкого качества. Согласно оценкам, химические препараты для очистки воды, использовавшиеся в 1997 г., содержали в 30 раз больше посторонних примесей, чем препараты, использовавшиеся до эмбарго. Аналогичные проблемы сохранялись и после международного вторжения в Ирак 2003 г., с каннибализацией частей оборудования, перебоями электроснабжения и проблемами с поставками качественных запасных частей и расходных материалов, эти проблемы сохранялись по меньшей мере до 2008 г. Это объясняется длительной задержкой в восстановлении цепочек поставок.

*Прямое, не прямое и суммарное воздействие на сферу здравоохранения.* Неясно, в какой степени ухудшение работы служб водоснабжения повлияло на здоровье населения в Ираке, но в стране в значительной степени снизился объем высококачественных медицинских услуг (Salvage 2002, Dewachi et al. 2014). Сфера здравоохранения не

справлялась с большим количеством людей, приобретших заболевания в результате прямого и косвенного воздействия войны (в результате неполных программ иммунизации и невозможности обеспечения психиатрической помощи всем лицам, нуждающимся в ней). Неоценимые данные для выявления *суммарного* воздействия и последствий были получены в отчете британской благотворительной организации Medact (Farooq *et al.* 2003, Panch *et al.* 2004, Al-Naseri *et al.* 2008), первый выпущенный отчет охватывал шестилетний период.

## Меры реагирования

До 1991 г. невозможно было предсказать, что Ирак более десятилетия будет находиться под санкциями, а потом подвергнется международному вторжению и оккупации. Меры реагирования, разработанные МККК, по своему характеру были краткосрочными, после чего, на протяжении 1990-х гг., они стали более долгосрочными и более креативными. Например, меры реагирования на снижение объема тестирования или запрет на тестирование качества воды предусматривали направление врачей и других медицинских работников с наборами тестирования хлорирования для проведения тестирования качества воды. В 1991 г. МККК также ввел в действие концепцию «частичной устойчивости», которая использовалась для поддержания минимального эксплуатационного потенциала на уменьшившемся количестве станций водоочистки. Проблемы с импортом запасных частей означали, что части оборудования были разделены на группы «наиболее необходимых» и «менее необходимых». В 1993-1996 гг. за счет преодоления бюрократических препятствий санкционного режима МККК удалось обеспечить ввоз в страну 240 тонн высококачественных запасных частей, оборудования и расходных материалов, хотя это была только малая доля от необходимого. Опыт также показал, что программа «Нефть в обмен на продовольствие» в очень малой степени решала проблемы воздействия войны, а в некоторых случаях даже ухудшала эти проблемы (МККК, 1999 г.). Качество оценки гуманитарных потребностей и мер реагирования на вторжение 2003 г. объясняется долгосрочным присутствием МККК и удержанием ключевого персонала в течение этого периода, эти меры были гораздо более действенными, чем меры реагирования, разработанные оккупационными силами, которые в конечном итоге стали отвечать за «реконструкцию».



# ПРИЛОЖЕНИЕ В – РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО СЕКТОРУ ГАЗА

Следующее резюме основано на более чем 30 внутренних документах МККК 2011-2014 гг., собеседованиях с тремя старшими руководителями ведомств по водоснабжению и групповом собеседовании с восемью старшими инженерами по водным ресурсам и среде обитания.

## Определяющие факторы

Большой и быстрый приток палестинских беженцев в 1948 г. и в 1967 г.; израильская оккупация 1967-1995 гг.; израильская блокада с 1994 г. (особенно с 2007 г.); напряженные отношения между различными палестинскими группами.

## Внешнее давление

Блокада людей и товаров различной интенсивности на протяжении десятилетий, введенная в одностороннем порядке. Операции Армии обороны Израиля: операции, связанные со второй *интифадой* 2000-2007 гг.; операция «Литой свинец» в декабре 2009/январе 2010 гг.; операция «Облачный столп» в ноябре 2012 г. и операция «Нерушимая скала» в июле-августе 2014 г.

## Состояние служб питьевого водоснабжения в секторе Газа

Единственный источник питьевой воды – прибрежный водоносный горизонт, известный плохим качеством воды. В результате чрезмерной эксплуатации (попадание соли) проникновение загрязненной дождевой воды, неочищенных сточных вод и сельскохозяйственного стока, оценивается, что 90% грунтовых вод не соответствуют стандартам ВОЗ для питьевой воды. Согласно оценкам, потери в водопроводной сети составляют 50%. Предполагалось, что Палестинское управление водными ресурсами, созданное в 1995 г., будет регулировать деятельность муниципальных служб водоснабжения, но вскоре после своего создания оно было вовлечено в обеспечение водоснабжения. Служба водоснабжения прибрежных муниципалитетов была создана в 2005 г. и объединила несколько муниципальных служб водоснабжения. Дублирование некоторых функций Палестинского управления водными ресурсами и Службы водоснабжения прибрежных муниципалитетов усугубляется деятельностью неправительственных организаций, занимающимися поставкой воды и поставщиками опресненной воды на уровне микрорайонов. Приход к власти организации «Хамас» в 2006 г. вызвал внутripалестинские трения и ряд боестолкновений с Израилем, во время которых израильские военные неоднократно разрушали инфраструктуру сектора Газа, в результате чего некоторые организации-доноры воздерживались (и до определенной степени продолжают воздерживаться) от оказания финансовой поддержки сектору Газа. Местная экономика слишком мала, чтобы поддерживать все местное население, и характеризуется очень высоким уровнем безработицы.

## Воздействие на службы водоснабжения в секторе Газа

*Прямое, не прямое и суммарное воздействие на людей.* Высокий уровень безработицы и низкое качество услуги водоснабжения приводят к тому, что многие люди не способны или не желают оплачивать счета за потребляемую воду, и собираемость платежей с 2006 г. постепенно снижалась. Палестинское управление водными ресурсами и Служба водоснабжения прибрежных муниципалитетов полагаются на средства проектов фиксированной длительности, поддерживаемых донорами и постоянно сталкиваются с явлением «донорской усталости». Уровень технических компетенций достаточно высок, даже среди молодых работников, но объем работ очень невелик, и они не могут получить необходимый опыт. Персонал частных международных компаний и международных неправительственных организаций неохотно устраивается на работу по проектам в секторе Газа из-за длительности проектов, израильских ограничений по работе иностранных граждан в сфере гуманитарной помощи или в сфере развития и ограничений на ввоз некоторых материалов в сектор Газа.

*Прямое, косвенное и суммарное воздействие на **оборудование**.* Распространенной реакцией людей на вооруженный конфликт и кризис деятельности органов власти стало бурение своих собственных скважин для частных домовладений или сельского хозяйства и несанкционированное подключение к муниципальным водопроводным сетям, что усугубляло снижение качества воды водоносного горизонта. Электроэнергия поступает из Израиля (~70%) и Египта (~3%), а также производится в самом секторе Газа электростанциями, работающими на дизельном топливе, получаемом из Израиля (~28%). Частые отключения электроэнергии длительностью 16-20 часов в день сильно нарушают работу служб водоснабжения. При достаточном количестве дизельного топлива чрезмерная эксплуатация генераторов приводит к учащению их поломок и большей зависимости от поставок запасных частей, которые затруднены или требуют длительного времени. При недостаточном количестве дизельного топлива системы водоснабжения и водоотведения работают на очень низкой мощности и нередко неочищенные сточные воды сбрасываются прямо в море. Усилия Палестинского управления водными ресурсами построить крупный завод по опреснению морской воды упираются в действие блокады, устанавливающей ограничения на поставку товаров (и материалов двойного назначения), что приводит к нежеланию доноров вкладывать средства в этот проект (PWA 2011).

*Прямое, косвенное и суммарное воздействие на **расходные материалы**.* Официальные условия блокады разрешают ввоз в сектор Газа любых изделий, кроме изделий двойного назначения, при этом многие товары допускаются к ввозу со значительной задержкой. Такие задержки затрудняют техническое обслуживание и ремонт оборудования, препятствуют осуществлению новых проектов (например, по управлению прибрежным водным горизонтом) и парализуют планы по модернизации инфраструктуры. Благодаря усилиям международного сообщества удалось вывести из-под эмбарго химические препараты для очистки воды, требуемые органами власти, чего не удалось сделать с химическими препаратами, требуемыми частным сектором (например, для поставщиков опресненной воды, работающих на уровне микрорайонов). Недостаток финансирования не позволяет органам власти делать запасы запасных частей и расходных материалов, а донорские организации имеют явное предпочтение к реализации новых проектов, а не к накоплению запасов запасных частей и расходных материалов. Недостаток топлива для ремонтных автомобилей является дальнейшим препятствием для планового технического обслуживания или даже для дальнейшего контроля за проектом.

## Меры реагирования

Аналоги строительных материалов, задерживаемых на израильской стороне, иногда могут быть приобретены на местном рынке, но они, как правило, имеют более низкое качество. МККК также полагается на местные доступные ресурсы, включая продукцию местного трубного завода, и использует секции старой бетонной стены на египетско-палестинской границе для футеровки прудов и иловых площадок на станции очистки сточных вод в г. Рафах.

## ПРИЛОЖЕНИЕ С – МЕТОДОЛОГИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ ОТЧЕТА

Обзор литературы, на которой частично основан данный отчет, был выполнен исследователями Исследовательского центра безопасности водных ресурсов Университета Восточной Англии (д-р Марк Зейтоун, Хизер Элайди, Стефани Хопкинс, Чарльз Томпсон и Рут МакДагалл). Обзор был ограничен документами на английском языке, имеющимися в открытом доступе, и имел предвзятость, выражавшуюся в уделении основного внимания службам водоснабжения и водоотведения. Как результат, в отчете, вероятно, уделено недостаточное внимание продовольственной безопасности и работе служб утилизации твердых бытовых отходов.

Некоторые исследовательские и методологические пробелы, выявленные в Главе 4, могут быть устранены в ходе дальнейших исследований по теме данного отчета с включением (а) неопубликованной («серой») литературы по мере того, как оценки деятельности программ донорских организаций и организаций-исполнителей дадут больше данных по последствиям санкций, ограничений финансирования и т.д.; (b) собеседований с большим количеством сотрудников, особенно не из служб водоснабжения и водоотведения, т.к. данные по предоставлению (и ремонту) услуг жизнеобеспечения значительно бы помогли для перекрестной проверки результатов; (с) более всеобъемлющего обзора и подготовки отчета по воздействию вооруженного конфликта на сферу здравоохранения, например, с целью выявления связи между перебоями в предоставлении услуг жизнеобеспечения и первичных данных медицинских документов для извлечения уроков по защите сферы здравоохранения согласно МГП.



# ПРИЛОЖЕНИЕ D – ЗАЩИТА ОСНОВНЫХ УСЛУГ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ПО МГП И ДРУГИМ ПРАВОВЫМ АКТАМ

**Таблица D1. Защита основных услуг жизнеобеспечения по МГП**  
(международные/немеждународные вооруженные конфликты – МВК/НМВК)

|                                                                | Правовой акт (договор или традиционное международное гуманитарное право)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | МВК/НМВК        | Толкование                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ОБЩАЯ ЗАЩИТА, ПРЕДОСТАВЛЯЕМАЯ ВСЕМ ГРАЖДАНСКИМ ОБЪЕКТАМ</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Различие</b>                                                | <p>Гражданские объекты не должны являться объектом нападения или репрессалий. Гражданскими объектами являются все те объекты, которые не являются военными объектами (<b>Дополнительный протокол I (ДПИ) к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., Ст. 52(1); Обычное международное гуманитарное право (ОМГП, Нормы 7, 9 и 10)</b>)</p> <p>Что касается объектов, то военные объекты ограничиваются теми объектами, которые в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество. (<b>ДПИ, Ст. 52(2)</b>)</p> <p>В случаях сомнения в том, не используется ли объект, который обычно предназначен для гражданских целей, например, место отправления культа, жилой дом или другие жилые постройки или школа, для эффективной поддержки военных действий, предполагается, что такой объект используется в гражданских целях. (<b>ДПИ, Ст. 52(3)</b>)</p> | <b>МВК/НМВК</b> | <p>Понятие военного преимущества не определено; оно должно быть определенным, а не гипотетическим.</p> <p>Реки, озера и подземные воды, как правило, считаются гражданскими объектами (Hulme 2004).</p> <p>Считается, что природная среда состоит из гражданских объектов (Hulme, 2010), и, таким образом, на нее распространяется защита, предоставляемая гражданским объектам, а также особая защита, предоставляемая природной среде (см. Таблицу D2). Некоторые государства не признают, что статья 52(3) ДПИ является нормой обычного права.</p> |
| <b>Соразмерность</b>                                           | <p>Запрещаются нападения, которые, как можно ожидать, попутно повлекут за собой потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и ущерб гражданским объектам, или то и другое вместе, которые были бы чрезмерны по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается таким образом получить. (<b>ДПИ, Ст. 51(5)(b); ОМГП, Норма 14</b>)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>МВК/НМВК</b> | <p>Это правило применяется в момент начала нападения (а не ретроспективно).</p> <p>Последствия нападений, «которые можно ожидать», включают в себя предсказуемые отраженные или косвенные последствия для гражданских объектов.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Меры предосторожности при нападении</b></p> | <p>При проведении военных операций необходимо постоянно заботиться о том, чтобы щадить гражданское население, гражданских лиц и гражданские объекты.</p> <p>(a) те, кто планирует нападение или принимает решение о его осуществлении:</p> <p>(i) делают все практически возможное, чтобы удостовериться в том, что объекты нападения не являются ни гражданскими лицами, ни гражданскими объектами и не подлежат особой защите, а являются военными объектами в значении Ст. 52, пункт 2, и что в соответствии с положениями настоящего Протокола не запрещается нападение на них;</p> <p>(ii) принимают все практически возможные меры предосторожности при выборе средств и методов нападения, с тем чтобы избежать случайных потерь жизни гражданского населения, ранения гражданских лиц и случайного ущерба гражданским объектам и, во всяком случае, свести их к минимуму; воздерживаются от принятия решений об осуществлении любого нападения, которое, как можно ожидать, вызовет случайные потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и нанесет случайный ущерб гражданским объектам, или то и другое вместе, которые были бы чрезмерными по отношению к конкретному и прямому военному преимуществу, которое предполагается получить;</p> <p>(b) Нападение отменяется или приостанавливается, если становится очевидным, что объект не является военным, что он подлежит особой защите или что нападение, как можно ожидать, будет несоразмерным.</p> <p>Когда возможен выбор между несколькими военными объектами для получения равноценного военного преимущества, избирается тот объект, нападение на который, как можно ожидать, создаст наименьшую опасность для жизни гражданских лиц и для гражданских объектов. (ДПИ, Ст. 57; ОМГП, Нормы 15-19 и 21)</p> | <p><b>МВК/НМВК</b></p> | <p>Обязательство постоянно заботиться о защите гражданского населения и гражданских объектов шире, чем другие меры предосторожности, поскольку оно применимо к контексту «военных операций» в целом, а не только к конкретным «нападениям» (Quéguiner 2006).</p> <p>В случае возникновения сомнений относительно военного характера объекта необходимо получить дополнительную информацию до начала нападения (Quéguiner 2006).</p> <p>Обязательство принимать меры предосторожности — это обязательство действовать добросовестно в отношении принятия практически осуществимых мер (Fenrick 2001).</p> |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| ОСОБАЯ ЗАЩИТА ОБЪЕКТОВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ВЫЖИВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Объекты, необходимые для выживания гражданского населения</b></p>  | <p>Запрещается подвергать нападению или уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие, как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения специально с целью не допустить их использования гражданским населением или противной стороной как средств поддержания существования, независимо от мотива, будь то с целью вызвать голод среди гражданских лиц, принудить их к выезду или по какой-либо иной причине. <b>(ДП, Ст. 54(2); ДПИ, Ст. 14; ОМГП, Норма 54)</b></p> <p>Данная мера защиты не применяется, если противная сторона использует объекты:</p> <p>(a) для поддержания существования исключительно личного состава ее вооруженных сил; или</p> <p>(b) если не для поддержания существования личного состава, то для прямой поддержки военных действий, при условии, однако, что против этих объектов ни в коем случае не предпринимаются действия, в результате которых можно ожидать, что гражданское население останется без достаточного количества продовольствия или воды, что вызовет среди него голод или принудит его к выезду. <b>(ДП, Ст. 54(3))</b></p> | <p><b>МВК/НМВК</b></p>              | <p>В ходе переговоров, касающихся элементов военных преступлений в соответствии с Римским статутотом, было признано, что “голод” охватывает более общее значение лишения некоторых товаров первой необходимости, включая необходимые непродовольственные товары, такие как медикаменты и одеяла.</p> <p>Значение словосочетания «специально с целью» не определено: некоторые государства (например, Франция и Великобритания) настаивают на том, что нападения запрещены только в том случае, если они совершаются специально с целью лишить гражданское население средств к существованию;<sup>1</sup> другие государства запрещают нападения на объекты, необходимые для выживания гражданского населения.<sup>2</sup></p> |
| ОСОБАЯ ЗАЩИТА ОБЪЕКТОВ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Гражданские больницы</b></p>                                       | <p>Гражданские больницы, организованные для оказания помощи раненым, больным, инвалидам и роженицам, не могут ни при каких обстоятельствах быть объектом нападения, но будут во всякое время пользоваться уважением и защитой со стороны находящихся в конфликте сторон <b>(Женевская конвенция IV, Ст. 18)</b></p> <p>Защита, на которую имеют право гражданские больницы, может прекратиться только в том случае, если они используются не только для гуманитарных целей, но и для совершения действий, направленных против неприятеля. Защита, однако, прекращается только после соответствующего предупреждения во всех необходимых случаях, устанавливающего разумный срок и не давшего результатов. <b>(Женевская конвенция IV, Ст. 19)</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p><b>МВК</b></p> <p><b>МВК</b></p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

1 Франция, оговорки и заявления, сделанные при ратификации Дополнительного протокола I, и Соединенное Королевство, Оговорки и заявления, сделанные при ратификации Дополнительного протокола I, цитируемые в J.-M. Henckaerts and L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I (“CIHL Study”), Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 190. См. также военные руководства Австралии, Эквадора, Франции, Германии, Новой Зеландии, Испании, Швеции, Соединенных Штатов и Югославии, также цитируемые в CIHL Study, p. 190.

2 См., например, военные руководства Бельгии, Бенина, Канады, Колумбии, Франции, Индонезии, Израиля, Кении, Мадагаскара, Нидерландов, Нигерии, Южной Африки, Швейцарии и Того, цитируемые в J.-M. Henckaerts and L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law Study*, Volume I (“CIHL Study”), Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 190.

|                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                          |  |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--|
| <b>Медицинский персонал</b>            | <p>Гражданский медицинский персонал должен пользоваться уважением и защитой. <b>(ДПІ, Ст. 15(1); ДПІІ, Ст. 9; ОМГП, Норма 25)</b></p> <p>Запрещены нападения, направленные против медицинского персонала. <b>(ОМГП, Норма 30)</b></p> <p>Лица, занимающиеся систематически и исключительно обслуживанием и администрацией гражданских больниц, включая персонал, предназначенный для розыска, подбирания, транспортировки и лечения раненых и больных гражданских лиц, инвалидов и рожениц, должны пользоваться уважением и защитой. <b>(Женевская конвенция IV, Ст. 20)</b></p>                                                     | <b>МВК/НМВК</b><br><br><b>МВК/НМВК</b><br><br><b>МВК</b> |  |
| <b>Медицинские формирования</b>        | <p>Медицинские формирования ни при каких обстоятельствах не должны подвергаться нападениям. <b>(ДПІ, Ст. 12(1); ДПІІ, Ст. 11(1); ОМГП, Норма 28)</b></p> <p>Защита, на которую имеют право медицинские формирования, может прекратиться только в том случае, если они используются не только для гуманитарных целей, но и для совершения действий, направленных против неприятеля. Защита, однако, прекращается только после соответствующего предупреждения во всех необходимых случаях, устанавливающего разумный срок и не давшего результатов. <b>(ДПІ, Ст. 13; ДПІІ, Ст. 11(2); ОМГП, Норма 28)</b></p>                         | <b>МВК/НМВК</b>                                          |  |
| <b>Санитарно-транспортные средства</b> | <p>Санитарно-транспортные средства должны пользоваться уважением и защитой при любых обстоятельствах. <b>(ДПІ, Ст. 21; ДПІІ, Ст. 11(1); ОМГП, Нормы 28 и 29)</b></p> <p>Защита, на которую имеют право санитарно-транспортные средства, может прекратиться только в том случае, если они используются не только для гуманитарных целей, но и для совершения действий, направленных против неприятеля. Защита, однако, прекращается только после соответствующего предупреждения во всех необходимых случаях, устанавливающего разумный срок и не давшего результатов. <b>(ДПІ, Ст. 13; ДПІІ, Ст. 11(2); ОМГП, Нормы 28 и 29)</b></p> | <b>МВК/НМВК</b>                                          |  |

|                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Оккупированные территории                                | <p>Оккупирующая Держава обязана при помощи всех имеющихся средств обеспечить снабжение гражданского населения продовольствием и санитарными материалами. Она должна, в частности, ввозить необходимые съестные припасы, санитарные материалы и другие предметы в тех случаях, когда ресурсы оккупированной территории будут недостаточны. (<b>Женевская конвенция IV, Ст. 55(1)</b>)</p> <p>Оккупирующая Держава обязана при помощи всех имеющихся у нее средств обеспечить и поддерживать при содействии национальных и местных властей деятельность санитарных и больничных учреждений и служб, здравоохранение и общественную гигиену на оккупированной территории, в частности, принимая и применяя профилактические и превентивные меры, необходимые для борьбы с распространением заразных заболеваний и эпидемий. Санитарному персоналу всех категорий разрешается выполнять свои обязанности. (<b>Женевская конвенция IV, Ст. 56(1)</b>)</p> | <p>МВК</p> <p>МВК</p>           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Дамбы и плотины                                          | <p>Установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно: плотины, дамбы и атомные электростанции не должны становиться объектом нападения даже в тех случаях, когда такие объекты являются военными объектами, если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие тяжелые потери среди гражданского населения. (<b>ДПІ, Ст. 56; ДПІІ, Ст. 15</b>)</p> <p>Если производится нападение на установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно на плотины, дамбы и атомные электростанции, а также на другие сооружения, находящиеся в них или вблизи от них, следует проявлять особую заботу, чтобы избежать высвобождения опасных сил и последующих тяжелых потерь среди гражданского населения. (<b>ОМГП, Норма 42</b>)</p>                                                                                                                                                                                       | <p>МВК/НМВК</p> <p>МВК/НМВК</p> | <p>Это правило запрещает только те нападения, которые могут привести к серьезным потерям среди гражданского населения (Tignino, 2010).</p> <p>Защита в соответствии с ОМГП не так сильна, как в договорном праве: ДПІ и ДПІІ защищают плотины и дамбы от нападений, в то время как ОМГП требует «проявлять особую осторожность».</p> |

|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Природная среда                                           | <p>При ведении военных действий проявляется забота о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба. Такая защита включает запрещение использования методов или средств ведения войны, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят такой ущерб природной среде и тем самым нанесут ущерб здоровью или выживанию населения. (ДПІ, Ст. 55(1))</p> <p>Причинение ущерба природной среде в качестве репрессалий запрещается. (ДПІ, Ст. 55(2))</p> <p>При использовании методов и средств ведения войны должны надлежащим образом приниматься во внимание защита и сохранение окружающей среды. При проведении военных операций должны быть приняты все возможные меры предосторожности, чтобы избежать случайного ущерба окружающей среде или, во всяком случае, свести его к минимуму. Отсутствие точных научных знаний о последствиях определенных военных операций для окружающей среды не освобождает сторону в конфликте от принятия таких мер предосторожности. (ОМГП, Норма 44)</p> | <p>МВК</p> <p>МВК; возможно также НМВК</p> | <p>Порог «обширного, долговременного и серьезного» ущерба высок, и потому это правило трудно соблюсти (Tignino 2004, Hulme 2010).</p>                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Объекты, необходимые для выживания гражданского населения | <p>Как указано выше. (ДПІ, Ст. 54; ДПІІ, Ст. 14; ОМГП, Норма 54)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | МВК/НМВК                                   | <p>Это правило защищает конкретные объекты питьевого водоснабжения и ирригационные сооружения. Список гражданских объектов в этом правиле не является исчерпывающим.</p>                                                                                                                                                                                                               |
| Отравление источников воды                                | <p>Особенно запрещается использовать яд или отравленное оружие. (Гаагские конвенции и декларации 1899 г., Ст. 23; Гаагские конвенции и декларации 1907 г., Ст. 23(a); ОМГП, Норма 72)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | МВК/НМВК                                   | <p>Этот запрет был расширен и распространяется на природную среду и источники пресной воды (Zemmali 1995; Mishra 2007).</p>                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Собственность                                             | <p>Особенно запрещается уничтожать или захватывать собственность противника, за исключением случаев, когда такого уничтожения или захвата настоятельно требуют военные нужды. (Гаагские конвенции и декларации 1907 Ст. 23(g); ОМГП, Норма 50)</p> <p>К находящимся в частной собственности водяным колодцам или насосам следует относиться с уважением и они не могут быть конфискованы. (Гаагские конвенции и декларации 1907 г., Ст. 46)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>МВК/НМВК</p> <p>МВК/НМВК</p>            | <p>В Гаагских конвенциях и декларациях проводится различие между частной и государственной собственностью. В некоторых случаях источники воды могут находиться в частной собственности, но в других случаях они являются государственной собственностью.</p> <p>Трансграничные реки, озера и водоносные горизонты обычно не находятся в частной собственности (Tignino 2010: 663).</p> |
| Собственность на оккупированных территориях               | <p>Уничтожение Оккупирующей державой недвижимого или личного имущества, принадлежащего индивидуально или коллективно частным лицам, или государству, или другим государственным органам, или общественным или кооперативным организациям, запрещено, за исключением случаев, когда такое уничтожение становится абсолютно необходимым в результате военных операций. (Женевская конвенция IV, Ст. 53; ОМГП, Норма 51)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | МВК                                        | <p>Это правило применимо как к частной, так и к государственной собственности.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Голод</b>                                                              | Запрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны. (ДПИ, Ст. 54(1); ДПИ, Ст. 14; ОМГП, Норма 53)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>МВК/НМВК</b>                        | Считается, что голодание включает в себя как воду, так и пищу.                  |
| <b>ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ЕДЫ</b>                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |                                                                                 |
| <b>Объекты, необходимые для выживания гражданского населения</b>          | Как указано выше. (ДПИ, Ст. 54; ДПИ, Ст. 14; ОМГ, норма 54)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>МВК/НМВК</b>                        | Перечень гражданских объектов в этом правиле не является исчерпывающим.         |
| <b>Оккупированные территории</b>                                          | Оккупирующая Держава обязана при помощи всех имеющихся средств обеспечить снабжение гражданского населения продовольствием и санитарными материалами. Она должна, в частности, ввозить необходимые съестные припасы, санитарные материалы и другие предметы в тех случаях, когда ресурсы оккупированной территории будут недостаточны. (Женевская конвенция IV, Ст. 55(1))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>МВК</b>                             |                                                                                 |
| <b>Голод</b>                                                              | Запрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны. (ДПИ, Ст. 54(1); ДПИ, Ст. 14; ОМГП, Норма 53)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>МВК/НМВК</b>                        |                                                                                 |
| <b>ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ ЭЛЕКТРОСНАБЖЕНИЯ</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |                                                                                 |
| <b>Атомные электростанции</b>                                             | <p>Установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно: плотины, дамбы и атомные электростанции не должны становиться объектом нападения даже в тех случаях, когда такие объекты являются военными объектами, если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие тяжелые потери среди гражданского населения. (ДПИ, Ст. 56; ДПИ, Ст. 15)</p> <p>Если производится нападение на установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно на плотины, дамбы и атомные электростанции, а также на другие сооружения, находящиеся в них или вблизи от них, следует проявлять особую заботу, чтобы избежать высвобождения опасных сил и последующих тяжелых потерь среди гражданского населения. (ОМГП, Норма 42)</p> | <b>МВК/НМВК</b><br><br><b>МВК/НМВК</b> | Отсутствует определение понятия «серьезные потери среди гражданского населения» |

**Таблица D2. Защита основных услуг жизнеобеспечения в соответствии с международным уголовным правом**

| Военные преступления в Римском статуте (РС) и обычном международном гуманитарном праве (ОМГП) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | МВК                                                                  | НМВК                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Гражданские объекты                                                                           | Преднамеренные нападения, направленные против гражданских объектов                                                                                                                                                                                                                                                                                      | РС, Ст. 8(2)(b)(ii)                                                  | ОМГП, Норма 156                                                                  |
| Природная среда                                                                               | Преднамеренное совершение нападения со знанием того, что такое нападение нанесет обширный, (...) долгосрочный и серьезный ущерб природной среде, который будет явно чрезмерным по сравнению с ожидаемым конкретным и прямым общим военным преимуществом                                                                                                 | РС, Ст. 8(2)(b)(iv)                                                  |                                                                                  |
| Объекты здравоохранения                                                                       | Преднамеренное совершение нападений на здания, материальные ценности, объекты здравоохранения, санитарно-транспортные средства и медицинский персонал с использованием отличительных знаков Женевских конвенций в соответствии с международным правом                                                                                                   | РС, Ст. 8(2)(b)(xxiv)                                                | РС, Ст. 8(2)(e)(ii)<br>ОМГП, Норма 156                                           |
| Объекты, необходимые для выживания гражданского населения                                     | Преднамеренное применение голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны путем лишения его предметов, необходимых для выживания                                                                                                                                                                                                    | РС, Ст. 8(2)(b)(xxv)                                                 | ОМГП, Норма 156                                                                  |
| Отравление источников воды                                                                    | Применение яда или отравленного оружия                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | РС, Ст. 8(2)(b)(xvii)                                                | РС, измененная статья<br>Amended article 8(2)(e) (xiii)                          |
| Собственность                                                                                 | Масштабное уничтожение и присвоение имущества, не оправданное военной необходимостью и осуществляемое незаконно и безосновательно, уничтожение или захват имущества противника, за исключением случаев, когда такое уничтожение или захват действительно требуются военной необходимостью<br>Разграбление города или местности, даже при взятии штурмом | РС, Ст. 8(2)(a)(iv)<br>РС, Ст. 8(2)(b)(xiii)<br>РС, Ст. 8(2)(b)(xvi) | РС, Ст. 8(2)(e)(xii)<br>ОМГП, Норма 156<br>РС, Ст. 8(2)(e)(v)<br>ОМГП, Норма 156 |
| Соразмерность                                                                                 | Преднамеренное совершение нападения со знанием того, что такое нападение приведет к случайной гибели или ранению гражданских лиц (...), что будет явно чрезмерным по сравнению с ожидаемым конкретным и прямым общим военным преимуществом                                                                                                              | РС, Ст. 8(2)(b)(iv)                                                  | ОМГП, Норма 156                                                                  |

**Таблица D3. Защита основных услуг жизнеобеспечения в соответствии с другими нормами международного права**

| Правовой режим                         | Правовой инструмент                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Толкование                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Международное право по правам человека | <p><i>Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Право на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание, одежду и жилище (Ст. 11)</li> <li>Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (Ст. 12)</li> </ul> <p><i>Общий комментарий 15</i> Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) устанавливает, что государства обязаны воздерживаться от «ограничения доступа к службам водоснабжения и инфраструктуре» или их уничтожения в качестве карательной меры во время вооруженных конфликтов в нарушение международного гуманитарного права».</p> | <p>Защита, предоставляемая МППЧ, не прекращается во время вооруженного конфликта (<i>Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории</i>, консультативное заключение Международного суда).</p> <p>Обязательство государств в отношении экономических, социальных и культурных прав требует постепенного осуществления.</p> <p>Вопрос об экстерриториальном применении МППЧ до конца не урегулирован (Lubell 2005).</p>                                     |
| Международное водное право             | <p><i>Конвенция Организации Объединенных Наций о водотоках</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Международные водотоки и связанные с ними сооружения (...) пользуются защитой, предоставляемой принципами и нормами международного права, применимыми в международных и немеждународных вооруженных конфликтах, и не должны использоваться в нарушение этих принципов и норм. (Ст. 29)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>В этой статье нет четкого разъяснения связи между Конвенцией и МГП (Tignino 2004; Mishra 2007).</p> <p>Во время вооруженного конфликта <i>право во время войны</i>, согласно Конвенции, применяется без изменений, и «обязательство государств водотока защищать и использовать международные водотоки и связанные с ними сооружения в соответствии со [статьями Конвенции Организации Объединенных Наций о водотоках] остается в силе во время [вооруженного конфликта]."<sup>3</sup></p> |

<sup>3</sup> Комиссия по международному праву, *Report of the International Law Commission to the General Assembly on the work of its Forty-Sixth Session*, Vol. II, Commentary on Article 29 (1994).



# БИБЛИОГРАФИЯ

- AAWH (1997), *The Impact of the U.S. Embargo on Health & Nutrition in Cuba*, Denial of Food and Medicine, American Association for World Health, Washington D.C.
- Al-Naseri, Heba, *et al.* (2008), *Rehabilitation Under Fire: Health Care in Iraq 2003-7*, Medact.
- AWWA (2001), *M19 Emergency Planning for Water Utility Management*, Fourth Edition, American Water Works Association, Denver, USA.
- Bastable, Andy and Lamb, Jenny (2011), Innovative designs and approaches in sanitation when responding to challenging and complex humanitarian contexts in urban areas, *Waterlines* 31(1&2), pp. 67-82.
- Bastable, Andy and Russell, Lucy (2013), *Gap Analysis in Emergency Water, Sanitation and Hygiene Promotion*, Humanitarian Innovation Fund, London.
- BMZ (2013), *Strategy on Transitional Development Assistance*, Strategy Paper 6, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn, Germany.
- Bossuyt, Marc (2000), *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*, UNHCR.
- Brown, Joe, *et al.* (2013), Water, sanitation, and hygiene in emergencies: summary review and recommendations for further research, *Waterlines* 31(1&2), pp. 11-27.
- Bryant, John and Campbell, Leah (2014), *UrbanWASHin Emergencies*, ALNAP Learning Report, ALNAP and Registered Engineers for Disaster Relief, London.
- Burnham, G. M., Lafta R., and Doocy S. (2009), Doctors leaving 12 tertiary hospitals in Iraq, 2004-2007, *Soc Sci Med* 69(2), pp. 172-7, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19501443>.
- Butala, Neel M., Michael J. VanRooyen and Ronak Bhailal Patel (2010), Improved health outcomes in urban slums through infrastructure upgrading, *Social Science & Medicine* 71, pp. 935-940.
- CDCP-AWWA (2012), *Emergency water supply planning guide for hospitals and health care facilities*, Centers for Disease Control and Prevention and American Water Works Association, for US Department of Health and Human Services, Atlanta, USA.
- COHRE (2008), *Hostage to Politics: The impact of sanctions and the blockade on the human right to water and sanitation in Gaza*, The Centre on Housing Rights and Evictions, Geneva.
- Davis, Jan, and Lambert, Robert (2002), *Engineering in Emergencies – A Practical Guide for Relief Workers*, Intermediate Technologies Development Group, London, UK.
- Davis, Paul K. (2003), *Besieged: 100 Great Sieges from Jericho to Sarajevo*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Dewachi, Omar, *et al.* (2014), Changing therapeutic geographies of the Iraqi and Syrian wars, *The Lancet* 383(9915), pp. 449-457.
- Duffield, Mark (1994), Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism, *IDS Bulletin* 25(4).

- Farooq, Sabya, *et al.* (2003), *Continuing Collateral Damage: The Health and Environmental Costs of War on Iraq 2003*, Medact.
- Ghobarah, Hazem Adam, Paul Huth and Bruce Russett (2003), Civil Wars Kill and Maim People –Long After the Shooting Stops, *American Political Science Review* 97(2), pp. 189-202.
- Gordon, J. (2010), *Invisible war: the United States and the Iraq sanctions*, Harvard University Press, Harvard, USA.
- Henckaerts, J.-M., and Doswald-Beck, L., *Customary International Humanitarian Law*, Volume I, Cambridge University Press, Cambridge, 2005 (CIHL Study).
- Hoskins, Eric, and Nutt, Samantha (1997), *The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Burundi*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 29.
- Hunter, Paul R., Denis Zmirou-Navier and Philippe Hartemann (2009), Estimating the impact on health of poor reliability of drinking water interventions in developing countries, *Science of the Total Environment* 407, pp. 2621-2624.
- Hunter, Paul R., MacDonald, Alan M., and Carter, Richard C. (2010), Water Supply and Health, *PLOS ONE* 7(11).
- ICRC (1999), *Iraq: 1989-1999, A Decade of Sanctions*, International Committee of the Red Cross, Geneva.
- ICRC (2011), *Health Care in Danger: Making the Case*, International Committee of the Red Cross, Geneva.
- ICRC (2015a), *Explosive Weapons in Populated Areas: Humanitarian, Legal, Technical and Military Aspects*, Report on Expert Meeting, Chavannes-de-Bogis, 24-25 February 2015, Geneva, June 2015, <https://www.icrc.org/en/document/explosive-weapons-populated-areas-humanitarian-legal-technical-and-military-aspects>.
- ICRC (2015b), *Strengthening compliance with international humanitarian law: The work of the ICRC and the Swiss government*, Geneva, 1 May 2015, <https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government>.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2012a), *Risks in Urban Contexts: Conceptual Framework*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies with the Norwegian Red Cross, Geneva.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2012b), *The road to resilience: Bridging relief and development for a more sustainable future*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva.
- JHS (2008), *Water, sanitation and hygiene in emergencies*, Public health guide for emergencies, Johns Hopkins Society and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva.
- Joyner, Christopher C. (2003), United Nations Sanctions after Iraq: Looking Back to See Ahead, *Chicago Journal of International Law* 4(2), pp. 329-354.
- Keen, David (2007), *Complex Emergencies*, Polity, Bristol, UK.
- Lucchi, Elena (2013), *Humanitarian Interventions in Situations of Urban Violence*, ALNAP Lessons Paper, Active Learning Network for Accountability and Performance / Overseas Development Institute, London.

- Macrae, Joanna (2002), *The new humanitarianisms: a review of trends in global humanitarian action*, HPG Report, Overseas Development Institute, London.
- McElhinney, Helen (2014), The evolution of DFID's humanitarian financing in Yemen, *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 61, May 2014, Humanitarian Practice Network, London.
- Mosel, Irina, and Levine, Simon (2014), *Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development*, HPG Commissioned Report, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London.
- Olsen, Gorm Rye, Carstensen Nils, and Høyen, Kristian (2003), Humanitarian Crises: What Determines the Level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interests and the Aid Business, *Disasters* 27(2), pp. 109-126.
- Panch, Trishan, *et al.* (2004), *Enduring Effects of War: Health in Iraq 2004*, Medact.
- Patel, Ronak B., and Burke, Thomas F. (2012), Urbanization—An Emerging Humanitarian Disaster, *The New England Journal of Medicine* 361(8), pp. 741-742.
- Pelling, Mark (2003), *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*, Earthscan, London.
- Pinera, Jean-Francois (2011), *Cities, Water and War: Looking at how water utilities and aid agencies collaborate in cities affected by armed conflicts*, LAP LAMBERT Academic Publishing, Loughborough, UK.
- PTFP (2012), *List of Restricted Dual-use Goods to the West Bank and Gaza*, Palestinian Trade Facilitation Portal – website hosted by Palestinian Trade Center, Palestinian Shippers Council, Palestinian Federation of Industries, <http://www.ptfp.ps/etemplate.php?id=157>.
- Pushak, Nataliya and Vivien Foster (2011), *Sierra Leone's Infrastructure: A Continental Perspective*, Policy Research Working Paper, World Bank.
- PWA (2011), *The Final Report* (Report 6 of the CSO-G), The Gaza Emergency Technical Assistance Programme (GETAP) on Water Supply to the Gaza Strip: Component 1 – The Comparative Study of Options for an Additional Supply of Water for the Gaza Strip (CSO-G), Palestinian Water Authority, Ramallah.
- Ramalingam, Ben, and Knox-Clarke, Paul (2012), *Meeting the Urban Challenge: Adapting Humanitarian Efforts to an Urban World*, Active Learning Network for Accountability and Performance / Overseas Development Institute, London.
- RedR (2013), *Ready to Respond: Addressing gaps in Urban Technical Skills*, Registered Engineers for Disaster Relief, London.
- Risebro, H.L., *et al.* (eds) (2012), *Contaminated Small Drinking Water Supplies and Risk of Infectious Intestinal Disease: A Prospective Cohort Study*, Special Issue of PLoS ONE.
- Roberts, L. (2000), The Achilles Heel of Modern Water Systems, *War and Water*, International Committee of the Red Cross, Geneva.
- Rouhani, Shada A., *et al.* (2012), Urbanization and Humanitarian Access Working Group: A Blueprint for the Development of Prevention and Preparedness Indicators for Urban Humanitarian Crises, *Prehospital and Disaster Medicine* FirstView, pp. 1-4.
- Rubenstein, Leonard S., and Bittle, Melanie D. (2010), Responsibility for protection of medical workers and facilities in armed conflict, *The Lancet*, p. 375.

- Rubenstein, Leonard S. (2012), *Protection of Health Care in Armed and Civil Conflict: Opportunities for Breakthroughs*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.
- Salvage, Jane (2002), *Collateral Damage: the health and environmental costs of war on Iraq*, Medact, Washington D.C.
- Sanderson, David, Knox-Clarke, Paul, and Campbell, Leah (2012), *Responding to Urban Disasters: Learning from Previous Relief and Recovery Operations*. ALNAP Lessons Paper, Active Learning Network for Accountability and Performance and Overseas Development Institute, London.
- Satterthwaite, David (2013), The political underpinnings of cities' accumulated resilience to climate change, *Environment and Urbanization* 25(2)pp.381-391.
- Smillie, Ian, and Minear, Larry (2003), *The Quality of Money: Donor Behavior in Humanitarian Financing*, Tufts University, Somerville (MA), USA.
- Stoddard, Abby, Harmer, Adele, and Renouf, Jean S. (2010), *Once Removed: Lessons and challenges in remote management of humanitarian operations for insecure areas*, Report prepared by Humanitarian Outcomes for the Center on International Cooperation under a project supported by the Government of Australia.
- Taylor, Glyn, et al. (2012), *The State of the Humanitarian System*, The State of the System, ALNAP, London.
- The Standard (2012), Special Edition: Sanctions, *Standard Bulletin*, August 2012.
- UNICEF (2015), News note: Millions of children in Syria at high risk of disease amid water scarcity and summer heat, UNICEF, Damascus, 10 July 2015, [http://www.unicef.org/media/media\\_82509.html](http://www.unicef.org/media/media_82509.html).
- UN-HABITAT (2009), *Urban Indicators Guidelines*, United Nations Human Settlements Programme.
- UNEP (2003), *Afghanistan: Post-Conflict Environmental Assessment*, United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.
- UNEP (2007), *Lebanon: Post-Conflict Environmental Assessment*, United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.
- US Army (2008), *Intelligence Support to Urban Operations*, Field Manual FM 2-91.4, Headquarters, Department of the Army. US Army Intelligence Center and School, for the US Training and Doctrine Command.
- US DIA (1991), *Iraq Water Treatment Vulnerabilities*, 5111rept.91, US Defense Intelligence Agency, to CENTCOM, Washington D.C.
- Walker, Peter and Pepper, Kevin (2007), *Follow the Money: A Reveiw and Analysis of the State of Humanitarian Funding*, Feinstein International Center, Medford (MA), USA.
- WHO (2013a), WHO warns of increased risk of disease epidemics in Syria and in neighbouring countries as summer approaches, <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/who-warns-increased-risk-disease-epidemics-syria-and-neighbouring> .
- WHO (2013b), Donor update: The Syrian Arab Republic, 9 April 2013, [http://www.who.int/hac/donorinfo/syrian arab republic donorupdate9april2013.pdf?ua=1](http://www.who.int/hac/donorinfo/syrian%20arab%20republic/donorupdate9april2013.pdf?ua=1).
- Wild, Leni, et al. (2015), *Adapting development: Improving services to the poor*, Overseas Development Institute, London.

Willitts-King, Barnaby, Mowjee, Tasneem, and Barham, Jane (2007), *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

Zeitoun, Mark, Eid-Sabbagh, Karim, and Loveless, Jeremy, (2014), The analytical framework of water and armed conflict: a focus on the 2006 Summer War between Israel and Lebanon, *Disasters*, Vol. 38, Issue 1, pp. 22-44.



#### **МИССИЯ**

Международный Комитет Красного Креста (МККК) – беспристрастная, нейтральная и независимая организация, чья миссия носит исключительно гуманитарный характер и заключаются в том, чтобы защищать жизнь и достоинство людей, пострадавших от вооруженных конфликтов и другого насилия, и предоставлять им помощь. Кроме того, пропагандируя и укрепляя гуманитарное право и универсальные принципы гуманности, МККК прилагает все усилия к тому, чтобы предотвратить страдания людей. Основанный в 1863 г., МККК стоял у истоков создания Женевских конвенций и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. МККК направляет и координирует международную деятельность по оказанию гуманитарной помощи, осуществляемую составными частями Движения в ситуациях вооруженных конфликтов и другого насилия.

