



Наджава - 48-летняя жительница Харасты. Ее семье удалось пережить войну. Но из-за роста цен на основные продукты питания сегодня она с трудом может позволить себе даже хлеб. Фото: Дания Карех, Оксфам

ТРУДНЫЙ ОПЫТ

ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ НА ТЕРРИТОРИЯХ, НАХОДЯЩИХСЯ ПОД КОНТРОЛЕМ СИРИЙСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Организация чрезвычайной помощи в соответствии с гуманитарными принципами на территории Сирии сопряжена с рядом трудностей. Многочисленные препятствия затрудняют как взаимодействие гуманитарных организаций с населением, нуждающимся в помощи, так и непосредственное ее оказание.

В этой аналитической записке представлен более чем десятилетний опыт гуманитарной работы Норвежского совета по делам беженцев и благотворительной организации Оксфам на подконтрольных правительству территориях. Выводы, представленные в данной публикации могут быть полезны как для информирования, так и для повышения эффективности гуманитарного реагирования.



NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL



OXFAM

ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ И ВЫВОДЫ

Сирия – один из самых сложных современных контекстов с точки зрения оказания помощи в соответствии с гуманитарными принципами. Оксфам и Норвежский совет по делам беженцев (НСПДБ) входят в число более двух десятков международных неправительственных организаций (НПО), зарегистрированных в Дамаске. Они оказывают гуманитарную помощь пострадавшим в ходе сирийского конфликта с 2013 и 2015 года соответственно. С момента начала их работы в Сирии прошло несколько масштабных наступательных операций, в результате которых сменился контроль над значительными территориями. Это, в свою очередь, привело к существенным изменениям в организации гуманитарной помощи в этих районах.

Хотя существует ряд вызовов, все еще затрудняющих доставку гуманитарной помощи, данный анализ показывает как обсуждение и диалог с властями могут способствовать обеспечению качественного доступа к пострадавшему населению.

Исходя из собственного опыта, а также на основании 26 интервью с государственными служащими, представителями ООН и ряда международных НПО, занимающихся организацией гуманитарной помощи из Дамаска, Оксфам и НСПДБ отмечают пять основных барьеров, препятствующих оказанию качественной гуманитарной помощи:

- бюрократические препятствия и проволочки;
- сложности в согласовании определенных типов программных мероприятий, которые особенно тщательно рассматриваются правительством;
- ограниченные возможности для партнерства с сирийскими НПО;
- ограниченные возможности для взаимодействия с пострадавшим населением;
- сложности в мобилизации финансовых ресурсов для быстрого наращивания объемов помощи в случае предоставления гуманитарного доступа.

Опыт нашей работы показывает, что особенно трудной задачей является получение доступа к пострадавшим на территориях, которые перешли под контроль правительственных сил в течение прошедших двух лет. НСПДБ и Оксфам сталкивались как со значительными задержками, так и с серьезными ограничениями в случаях, когда было необходимо расширить программы гуманитарной помощи в ряде районов, таких как Дарья, Восточная Гута, сельская часть провинции Хомс, провинциях Дейр-эз-Зор и Ракка.

В целом, получение разрешения на оказание гуманитарной помощи представляет собой длительный и сложный бюрократический процесс, который занимает в среднем 4 недели, а в отдельных случаях и до 16 месяцев. Международные НПО, включая НСПДБ и Оксфам, сталкивались с задержками в оформлении виз для ключевых сотрудников, что порождало неопределенность, приводило к отсрочкам в реализации программ и создавало сложности в осуществлении мониторинга за их исполнением.

Хотя процесс получения разрешения на оказание помощи в тех или иных районах по-прежнему занимает длительное время и оттягивает на себя значительные ресурсы, Оксфам и НСПДБ удалось наладить взаимодействие с населением, расширить зону оказания гуманитарной помощи и увеличить ее объем. На основе этого опыта Оксфам и НСПДБ сформулировали четыре основных вывода, которые могут оказаться полезными для организации гуманитарных действий из Дамаска.

1. Министерства, с которыми многие НПО подписали меморандумы о взаимопонимании, и технический персонал министерств неоднократно оказывали этим организациям действенную помощь в получении доступа в те или иные районы.
2. Губернаторы провинций и местные чиновники имеют возможность объединить местных участников гуманитарной деятельности, подготовить почву для взаимодействия

гуманитарной организации с населением и выступить в поддержку программ гуманитарных организаций перед центральным правительством страны.

3. Ряд правительственных структур заинтересованы в восстановлении пострадавших в ходе конфликта местных сообществ и успешной реализации гуманитарных программ. Совпадение интересов государственных органов и гуманитарных организаций может быть использовано для совершенствования мониторинга программ, оценки их результатов, дальнейшего обучения на основе результатов мониторинга и оценки, а также разработки последующих эффективных программ помощи.
4. Сектора, которые входят в систему координации гуманитарного реагирования, организованную ООН, могли бы более активно способствовать предоставлению неправительственным организациям доступа в пострадавшие районы. Для этого международные НПО должны будут взять на себя обязательства по участию в обсуждениях работы секторов и повышению согласованности действий на стратегическом и операционном уровнях.

Применение указанных выше выводов в практической работе позволило Оксфам и НСПДБ расширить спектр мероприятий по оказанию помощи. Например, организовать работу совместно с сирийскими неправительственными организациями, начать денежные выплаты населению, провести оценку потребностей домохозяйств. Это также помогло обеим организациям улучшить как взаимодействие с населением, так и контроль эффективности программ. Все это является неотъемлемыми характеристиками ответственного оказания гуманитарной помощи.

В целом, исследования, проведенные Оксфам и НСПДБ, и практический опыт этих организаций свидетельствуют о том, что базируясь в Дамаске, возможно оказывать помощь пострадавшему населению на территории Сирии в соответствии с международными гуманитарными стандартами и потребностями местных сообществ. Масштаб потребностей населения на подконтрольных правительству территориях говорит о том, что наращивать усилия в этом направлении возможно, но это потребует большей поддержки и вовлеченности со стороны международных доноров. Однако, это не всегда возможно, также как в некоторых случаях невозможно получить гуманитарный доступ. В этих случаях, а также когда продолжение оказания помощи может принести вред, гуманитарным организациям следует рассмотреть возможность сокращения или полной приостановки программ.

Рекомендации

- Правительству Сирии - увеличить количество разрешений, выдаваемых для мониторинга и оценки деятельности (без привязки к определенным проектам), таким образом, позволив гуманитарным организациям оценивать влияние своих проектов и обосновывать расширение наиболее эффективных из них.
- Международным донорам - сформировать гибкую и долгосрочную систему финансирования гуманитарных проектов, реализуемых из Дамаска, так чтобы гуманитарные организации имели возможность увеличивать объем оказываемой помощи при получении гуманитарного доступа.

Международным донорам, имеющим представительства в Сирии, или посещающим эту страну с официальными визитами, - взаимодействовать с правительственными органами, обеспечивающими поддержку для улучшения гуманитарного доступа в соответствии с Основным гуманитарным стандартом. Донорам без постоянного представительства на территории Сирии следует всецело поддерживать эти усилия.

Международным неправительственным организациям - укреплять свой потенциал в вопросах, касающихся конфликтов, и ведения переговоров гуманитарного характера. Применение этого опыта позволит улучшить качество взаимодействия с сирийскими партнерами с целью получения гуманитарного доступа. Для этого необходимо углубленное обучения полевого персонала принципам ведения гуманитарной деятельности.

Официальным представителям ООН в Дамаске - обеспечить постоянный диалог между руководителями гуманитарных секторов и соответствующими министерствами, что позволит обсуждать вопросы, связанные с обеспечением гуманитарного доступа. Руководителям гуманитарных секторов следует информировать участников секторальных встреч об этих контактах и оказывать международным неправительственным организациям поддержку при взаимодействии с государственными структурами.

1 ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ: ПОРЯДОК ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, БАЗИРУЮЩИМИСЯ В ДАМАСКЕ

Возглавляемые ООН усилия по гуманитарному реагированию в Сирии координируются из нескольких центров. Часть проектов по оказанию помощи реализуется с территорий пограничных государств, таких как Турция, Иордания и Ирак. Базирующиеся в Дамаске сотрудники занимаются предоставлением помощи на контролируемых сирийским правительством территориях и привлекаются к организации совместных гуманитарных конвоев, которые направляются в труднодоступные или блокированные войсками районы. Координация реализуемого под эгидой ООН подхода «Вся Сирия»¹ осуществляется координатором-резидентом/гуманитарным координатором в Дамаске совместно с региональным гуманитарным координатором в Аммане. С 2014 года в рамках этого подхода осуществляется надзор за гуманитарными операциями, проводимыми из упомянутых выше центров. Планом гуманитарного реагирования, который распространяется на всю территорию Сирии, предусмотрены общие параметры предоставления помощи пострадавшему населению.²

В Дамаске координатор-резидент/гуманитарный координатор возглавляет гуманитарную страновую группу, в состав которой входят руководители организаций гуманитарного сектора, включая подразделения ООН, международных НПО и гуманитарных организаций национального уровня. Гуманитарная страновая группа имеет мандат на разработку общей политики и стратегии ведения гуманитарной работы, выдачу рекомендаций ведущим гуманитарным агентствам сектора, представление интересов гуманитарных организаций перед лицом государственных органов, приведение в действие механизма мобилизации ресурсов, и иные действия. Координатор-резидент/гуманитарный координатор играет ключевую роль в организации взаимодействия с представителями сирийского правительства на стратегическом уровне с целью получения сотрудниками гуманитарных организаций доступа в пострадавшие районы. В Сирии также работают несколько районных гуманитарных страновых групп под руководством ООН. Их представители находятся в Алеппо, Хомсе, Квамишли и Тартусе (провинция Идлиб находится в ведении сотрудников тартусской группы). Помимо упомянутых районных групп существует еще одна, в зону ответственности которой входят южные провинции страны. Международные НПО также представлены в составе районных гуманитарных групп в зависимости от имеющихся у них операционных возможностей в тех или иных регионах страны.

Гуманитарные программы, реализуемые Оксфам и Норвежским советом по делам беженцев из Дамаска

С момента регистрации в Дамаске в октябре 2015 года НСПДБ оказал помощь более чем полумиллиону людей в рамках программ, предоставляющих непродовольственные товары и помощь по восстановлению жилья, обеспечивающих доступ к безопасной воде, санитарии, к средствам жизнеобеспечения, а также направленных на формирование и развитие знаний и навыков. В число этих мер вошло и восстановление 100 школ и создание в школах безопасного и располагающего к учебным занятиям пространства. Представительства НСПДБ в Сирии расположены в Алеппо и Дамаске, их персонал насчитывает 160 человек.

Оксфам зарегистрирован в Сирии в 2013 году и с тех пор оказал гуманитарную помощь более 2 миллионам нуждающихся. Программы Оксфам включали предоставление доступа к чистой питьевой воде, санитарной инфраструктуре, обеспечение продуктами питания и средствами гигиены, денежные выплаты населению, проведение профессионального обучения и раздачу теплой одежды. Гуманитарные операции Оксфам, в числе которых и отправка помощи из Дамаска через позиции конфликтующих сторон, проходили на территории 11 из 14 сирийских провинций. Офисы Оксфам в Сирии находятся в Дамаске, Алеппо и Дейр-эз-Зоре.

Деятельность государственных органов по организации гуманитарной помощи возглавляет Высший комитет по вопросам чрезвычайной помощи, во главе которого стоит министр по делам местного самоуправления и экологии. В состав комитета входят представители других министерств и организаций, работающих на национальном уровне, таких как Сирийский Арабский Красный Полумесяц (член Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца) и Трастового фонда восстановления Сирии (далее - Фонд восстановления Сирии). В состав комитета не входят представители ООН и международных неправительственных организаций.

Координация усилий по оказанию гуманитарной помощи, осуществляемая из Дамаска с помощью секторального механизма, играет важную роль в реализации гуманитарного подхода ООН «Вся Сирия». Этот координационный механизм является ключевым элементом системы, с которым взаимодействуют международные НПО.³ Во главе этих координационных структур стоят исключительно сотрудники ООН, поскольку сирийское правительство не приняло модель совместной координации гуманитарных операций силами ООН и неправительственных организаций. Участие представителей министерств в деятельности секторов не имеет постоянного характера. Так, например, представители Министерства водных ресурсов не участвуют в заседаниях сектора WASH (обеспечение доступа к питьевой воде, канализации и средствам гигиены) из опасений того, что повестка дня этих встреч может приобрести излишнюю политическую окраску, и предпочитают проводить собственные встречи с координатором сектора.⁴ Министерство образования более активно участвует в планировании и координации работы на уровне сектора. Помимо Сирийского Арабского Красного Полумесяца (см. вставку 1) и Фонда восстановления Сирии, организации, работающие на национальном уровне, по большей части не представлены в высшем составе координационных структур под руководством ООН, хотя их представители и принимают участие в секторальных встречах и в заседаниях районных гуманитарных страновых групп.

Вставка 1: Роль Сирийского Арабского Красного Полумесяца в оказании гуманитарной помощи

Сирийский Арабский Красный Полумесяц (САКП) является членом Высшего комитета по вопросам чрезвычайной помощи и одновременно ведущим партнером ООН по реализации гуманитарных программ в Сирии. В этом качестве Сирийский Арабский Красный Полумесяц осуществляет стратегическое руководство процессом оказания чрезвычайной помощи пострадавшему населению. САКП имеет представительства во всех провинциях Сирии, а также сеть из 75 офисов по всей территории страны.⁵ Одним из условий получения регистрации в Дамаске для подавляющего большинства международных организаций было заключение партнерского соглашения с Сирийским Арабским Красным Полумесяцем.

Как основной партнер многочисленных международных неправительственных организаций САКП нередко участвует в процессе одобрения гуманитарных проектов, подаче заявлений на оформление виз в Министерство иностранных дел, согласовании запросов на поездки, и других видах деятельности. Оксфам и НСПДБ обязаны координировать с Высшим комитетом по вопросам чрезвычайной помощи свои действия в плане организации мер экстренного реагирования, например, предоставление помощи в натуральном выражении. Выполнение этого требования представляется непростой задачей, так как ни одна из этих гуманитарных организаций не подписала меморандум о взаимопонимании с САКП, в то время как САКП в первую очередь привлекает к работе те агентства, с кем такой меморандум был подписан.⁶

2 ПОРЯДОК РЕГИСТРАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В Дамаске официально зарегистрировано более двух десятков международных неправительственных организаций.⁷ Хотя все они работают в Сирии с согласия Министерства иностранных дел, четко установленного порядка их регистрации не существует. Большая часть гуманитарных организаций получают разрешение на работу на территории Сирии, подписывая меморандум о взаимопонимании с Сирийским Арабским Красным Полумесяцем. С организациями, подписавшими такой меморандум, САКП работает более плотно, участвуя в планировании их программ и других аспектах деятельности. Однако, в таких вопросах как оформление разрешений для поездок по стране, поставка товаров и услуг и найм персонала САКП участвует с разной степенью активности. Ресурсы, которыми располагают международные НПО для реализации этих целей, разнятся. Как правило, обсуждения ведутся в двустороннем порядке как между САКП и НПО, так и между НПО и отдельными профильными министерствами.⁸

Также в Сирии действуют несколько международных организаций, работающих под патронажем религиозных институтов. В 2019 году решением Министерства по социальным вопросам и вопросам труда они были приравнены к международным неправительственным организациям и с тех пор обязаны работать соответствующим образом.

НСПДБ подписал меморандум о взаимопонимании с Фондом восстановления Сирии,⁹ который спонсировал процесс регистрации НСПДБ и оказывал содействие при координации работы организации с Министерством иностранных дел. Оксфам зарегистрирован в Министерстве иностранных дел, предварительно подписав меморандум о взаимопонимании с Министерством водных ресурсов для работы по организации доступа к питьевой воде, канализации и средствам гигиены. Такая структура взаимоотношений позволяет вести переговоры о гуманитарном доступе напрямую с представителями министерства или местных органов власти, отвечающих за обеспечение населения водой. Многие международные НПО, включая Оксфам и НСПДБ, подписывают меморандумы о взаимопонимании и другие совместные документы с профильными министерствами.



Марван* - фермер из г. Сабка, рассказал, что раздача семян овощей стала для него «настоящим спасением». Из-за резкого роста цен ему пришлось бы продать часть своих земель, чтобы на вырученные деньги купить семена. Фото: Дания Карех/Оксфам

**имя было изменено по просьбе нашего собеседника.*

3 ГУМАНИТАРНЫЙ ДОСТУП: ТРУДНОСТИ И ПРЕПЯТСТВИЯ

Международной НПО для реализации программ не достаточно иметь регистрацию в Сирии. Опыт Оксфам и НСПДБ показывает, что после получения регистрации гуманитарные организации сталкиваются со сложностями в получении гуманитарного доступа для качественного оказания помощи. Эти трудности делятся на пять категорий: бюрократические препятствия и проволочки, сложности в согласовании определенных типов программных мероприятий с правительством, ограниченные возможности для партнерства с сирийскими НПО, ограниченные возможности для взаимодействия с пострадавшим населением, а также сложности в мобилизации финансовых ресурсов для наращивания объемов помощи в случае предоставления гуманитарного доступа.

3.1 Преодоление бюрократических препятствий и проволочек

Как показывает опыт Оксфам и НСПДБ отдельные разрешения требуются на перевозку грузов, перемещение персонала из одной провинции в другую, поездки с целью мониторинга и оценки, предоставление услуг. Порядок и сроки получения этих разрешений отличаются и могут зависеть от профильного министерства, характера и района предполагаемой помощи. В целом, получение такого разрешения представляет собой длительный и бюрократически сложный процесс, на который в среднем уходит до 4 недель, а в отдельных случаях - до 16 месяцев. С учетом того, что длительность обычного цикла донорского финансирования составляет 12 месяцев, такой срок оформления документов является серьезной проблемой для гуманитарных организаций.

Обычным делом являются и сложности во взаимодействии и обмене информацией между правительственными органами республиканского уровня и местной администрацией. Примером таких трудностей может послужить проект Оксфам, который получил разрешение Министерства по социальным вопросам и вопросам труда, но нуждался в координации на уровне местного Департамента сельского хозяйства и аграрной реформы. Местные чиновники из департамента отказались выполнить переданные им инструкции, сославшись на структуру подчинения, в рамках которой они могли выполнять указания только своего вышестоящего министерства. В этих условиях сотрудники Оксфам были вынуждены приостановить проект и обратиться за его согласованием в еще одно министерство. В результате обращения за новыми разрешениями и подтверждением выданных ранее реализация проекта была задержана на один месяц.¹⁰

Вставка 2: Качество гуманитарного доступа и конфликт-чувствительность

С точки зрения Оксфам и НСПДБ, трактовка понятия «гуманитарный доступ» включает в себя как возможность прямой работы с пострадавшими, так и возможность сирийского населения принять и использовать выделяемую ему помощь. Понятие «гуманитарный доступ», действительно, имеет широкую трактовку, однако Основной гуманитарный стандарт качества и подотчетности¹¹ содержит рамочное описание результатов, достигаемых при получении гуманитарного доступа. В их число входят своевременное планирование и реализация программ, активное участие групп населения, непричинение вреда и соблюдение гуманитарных принципов при оказании помощи, соответствующей потребностям пострадавшего населения с учетом того, как эти потребности определяют сами получатели помощи.

Работая в разных уголках мира Оксфам и НСПДБ сталкиваются с сообществами, которые пострадали в ходе конфликтов, не имеют доступа к социальным услугам, достаточных материальных ресурсов и человеческого капитала, и чья социальная структура была подвержена серьезным изменениям в результате военного конфликта. В таких случаях чтобы не нанести вред и не усугубить конфликт Оксфам и НСПДБ проводят анализ с

учетом специфики конфликтных ситуаций. Чтобы обеспечить снижение или полное устранение нежелательных последствий, при планировании деятельности также учитываются политические, социальные и экономические факторы. Все эти практики лежат в основе подхода Оксфам и НСПДБ по оказанию помощи.

За исключением сотрудников полевых офисов, перемещение персонала организаций за пределы провинций, включая иностранцев и граждан Сирии, требует разрешения Министерства иностранных дел. Обычно оформление такого разрешения занимает 24 часа, но в отдельных случаях этот срок может достигать до нескольких недель, особенно когда вопрос касается иностранных граждан.

При подготовке к перевозке материальных средств, даже если эта перевозка осуществляется силами подрядчика, необходимо оформить разрешение на транспортировку, в котором будут указаны наименования перевозимых товаров и их точное количество. Министерство по делам местного самоуправления и экологии ежемесячно составляет перечень материальных средств, перевозимых по территории страны в рамках согласованных гуманитарных акций. В документах на транспортировку должна быть указана фамилия водителя транспортного средства. Это значит, что в случае болезни водителя в указанный для транспортировки день перевозку товаров придется отменить или получить новое разрешение. Такая задержка может оказаться критической, особенно в случаях, когда перевозка груза осуществляется непосредственно накануне запланированной гуманитарной акции.¹²

При локальных перемещениях сотрудников, работающих в полевых офисах, требуется направить уведомление в администрацию губернатора. Зачастую при получении иностранным сотрудником разрешения на работу из офиса, находящегося в одной из провинций, такой сотрудник получает возможность совершать рабочие поездки, направив уведомление в администрацию губернатора. Но единого порядка согласования перемещений по территории страны не существует, и в каждой провинции администрация губернатора может применять свои правила.

Персонал Оксфам из числа граждан Сирии получает разрешения сроком действия один месяц для работы в Восточной Гуте в рамках программ WASH и связанной с ними деятельности, включая взаимодействие с комитетами представителей местных сообществ (более подробно см. пункт 3.4). Эти разрешения не привязаны к конкретным проектам, благодаря чему сотрудники Оксфам имеют более регулярный контакт и возможность работы с группами населения.

3.2 Сложности в согласовании определенных типов программных мероприятий с правительством

Опыт Оксфам и НСПДБ свидетельствует о том, что определенные виды гуманитарной работы привлекают повышенное внимание со стороны государственных органов, а получение разрешения на них требует дополнительных усилий. В особенности это касается деятельности, связанной с защитой пострадавших - оказанием юридической помощи или разработкой методологических материалов по работе со случаями гендерного насилия. Такая же ситуация возникает, когда направление гуманитарной деятельности расходится с приоритетами отдельных профильных министерств. Примерами могут служить юридическая экспертиза участков земли, жилых зданий и объектов в ходе проводимой собственниками работы по восстановлению жилья.

Зачастую ограничения возникают во время проектного цикла, а их устранение и возобновление реализации программы в соответствии с гуманитарными принципами требует значительных усилий и интенсивных переговоров. К примеру, если проект подразумевает использование методических материалов для подготовки учителей, медицинского персонала или проведения мероприятий по популяризации гигиены, то профильные министерства требуют согласовывать предлагаемые учебные материалы.¹³ Нередко профильные

министерства требуют обеспечить присутствие своих сотрудников на тренингах или исключить вспомогательные занятия из программы обучения, даже если темы занятий затрагивают актуальные для сообществ проблемы (например, освещение вопросов, касающихся гендерного или сексуализированного насилия).¹⁴ Такие ограничения отрицательно сказываются на охвате и эффективности конкретных мероприятий по оказанию помощи, а также негативно влияют на ход гуманитарной деятельности в более широком контексте. Представители министерств на местах зачастую считают необходимым сопровождать персонал международных НПО в полевых поездках и участвовать в оценке динамики проекта.¹⁵ Такая вовлеченность государственных органов ограничивает возможности международных НПО по взаимодействию с населением.

Например, на проведение учебных программ на базе школ требуется согласие местного департамента образования. Отчасти это требование объясняется желанием убедиться, что программа не будет мешать основному учебному процессу, и что учебный план будет соответствовать заданным правительством приоритетам.¹⁶ Но в тоже время, стоит отметить, что Оксфам приходилось откладывать проекты на несколько месяцев и даже заново планировать учебные программы, когда из-за задержки в получении согласований предложенные проекты совпадали со школьными экзаменами. Такой подход реализуется без серьезных задержек, когда проект целиком находится в ведении одного профильного министерства, которое самостоятельно в контексте проекта координирует свои действия с Министерством иностранных дел. Когда проект попадает в зону ответственности сразу нескольких ведомств или требуется получение разрешений от нескольких ведомств, возрастает вероятность возникновения дополнительных задержек и трудностей.

Вставка 3: Порядок согласования плана по оказанию помощи населению Сирии

НСПДБ направляет годовой план оказания гуманитарной помощи на рассмотрение Министерства иностранных дел и Фонда восстановления Сирии. Стороны рассматривают и обсуждают предлагаемые на предстоящий год программы, вносят в план дополнения и уточнения по результатам обсуждений, после чего министерство утверждает годовой план гуманитарной работы. Важной составляющей этих обсуждений является дискуссия об основных этапах и принципах работы. Согласованный сторонами план утверждается на уровне правительства страны.

Основные этапы, такие как получение разрешений на предварительные оценки, своевременное обновление меморандумов о взаимопонимании, проведение специализированных курсов обучения согласовываются заранее для повышения подотчетности. Так же как и подготовленный ООН План гуманитарного реагирования для Сирии, план оказания помощи НСПДБ оставляет возможность для уточнения деталей на операционном уровне. Например, когда персонал НСПДБ ведет работу в соответствии с ранее согласованной программой, нет необходимости ежедневно обращаться к сирийской стороне за разрешением на посещение местного сообщества или проведение мероприятия. Однако, все виды деятельности, утвержденные планом, должны быть отдельно подтверждены в ходе реализации плана.

И Оксфам, и НСПДБ сталкивались со сложностями во взаимодействии с местными сообществами. Нужно отметить, что помощь, оказываемая в таких условиях, может не соответствовать нуждам наиболее уязвимых сообществ и людей. Оксфам удалось выяснить, что отдельные виды помощи, такие как ремонт водопровода и канализации в школах, встречаются с одобрением, а встречи с населением для популяризации гигиены (например, на которых детям, их родителям и персоналу поясняют как поддерживать личную гигиену в условиях недостатка воды) наталкиваются на осуждение.

Специалисты Оксфам и НСПДБ понимают, что их представления о приоритетах правительства в отношении потребностей населения может отличаться от видения самих государственных структур. Растянувшиеся на год попытки НСПДБ оформить разрешение на ремонт жилых домов в сельских районах вокруг Дамаска (см. вставку 4) убедили персонал в практически полной невозможности получить разрешение на проект, который не имеет достаточной стратегической важности по мнению партнера с сирийской стороны - Фонда

Вставка 4: Стандарты в области проектов по восстановлению жилого фонда

В конце 2019 года Министерство по делам местного самоуправления и экологии выпустило документ, описывающий порядок получения разрешений по проектам восстановления и строительства жилых домов. Впервые министерство описало порядок работы в четкой и транспарентной манере. Однако ряд положений этого документа вызывает определенную озабоченность. В их число входит пункт о том, что гуманитарная организация будет иметь право проводить техническую оценку, а выбор получателей помощи останется в ведении местных администраций, САКП и Фонда восстановления Сирии.

НСПДБ прекратит реализацию своего проекта по оказанию помощи собственникам в восстановлении жилых домов по причине серьезных задержек в выдаче требуемых разрешений и невозможности договориться о порядке выбора выгодоприобретателей в соответствии с глобальными стандартами. На момент написания аналитической записки ожидание разрешения на работу в сельских районах вокруг Дамаска затянулось более чем на 20 месяцев, а сам проект привлек к себе пристальное внимание со стороны всех возможных организаций, включая Фонд восстановления Сирии.

восстановления Сирии. Оксфам также столкнулся с тем, что разрешения на ремонт сетей водоснабжения в районах Алеппо, который находится под контролем противостоящих правительству Сирии сил, оформляются на несколько недель дольше разрешений на работы в иных районах города, но случаев отказа в оформлении таких разрешений не было.¹⁷

3.3 Ограниченные возможности для партнерства с сирийскими НПО

На любой вид сотрудничества с сирийской НПО также требуется разрешение со стороны Министерства по социальным вопросам и вопросам труда, которое выдается после того, как Министерство иностранных дел выдало международной неправительственной организации разрешение на работу в стране. Требуется как разрешение на установление партнерства, так и отдельные разрешения на каждый из проектов, которые будут реализованы в рамках такого партнерства.¹⁸ За исключением религиозных гуманитарных организаций, Оксфам - единственная международная неправительственная организация, которая имеет разрешение на партнерство с другими сирийскими НПО, кроме Сирийского Арабского Красного Полумесяца и Фонда восстановления Сирии.¹⁹ На момент написания аналитической записки Оксфам завершил комплексную оценку 3 сирийских НПО и согласовал с ними положения о партнерстве.

Нужно отметить, что необходимость обращения в министерство за разрешением на каждый совместный проект несколько ограничивает перспективы партнерства и снижает скорость оказания помощи. Время на оформление этого разрешения не входит в период, необходимый для проведения комплексной оценки и других проверок. Официальные представители министерства говорят о том, что они поддерживают возрастающую роль сирийских организаций в гуманитарной работе и развитие компетенций сирийских НПО. Они также высказывают недовольство глобальными требованиями международных НПО по проведению комплексной оценки организаций, так как такие проверки, по их мнению, задерживают создание партнерств.

В партнерстве с сирийскими НПО Оксфам сумел начать реализацию гуманитарных программ в Дейр-эз-Зор (см. вставку 5), северной Хаме и южном Идлибе значительно раньше, чем это можно было бы сделать самостоятельно, и успешно использовал опыт своих местных партнеров в этом регионе. Работа в партнерстве с местными организациями - это важный шаг в направлении выполнения обязательств, взятых на себя гуманитарными организациями в рамках «Большой сделки».²⁰ Но этот подход едва ли позволит в ближайшее время улучшить гуманитарный доступ международных НПО, если не разрешить большему числу неправительственных организаций работать в партнерстве с местными НПО и не гарантировать им возможность независимого выбора организации-партнера. Кроме того, необходимо создать список организаций местного гражданского общества. Несмотря на очевидный потенциал сотрудничества с местными и национальными НПО в плане быстрого

Вставка 5: Чрезвычайное реагирование в провинции Дейр-эз-Зор



40-летняя жительница провинции Дейр-эз-Зор Сихам, вернувшись в родной Бургос, обнаружила, что угодья “выжжены, почти уничтожены”. Иригационные насосы, установленные Оксфам, помогли ей вновь заняться фермерством. Фото: Дания Карех/Оксфам.

Боевые действия в провинции Дейр-эз-Зор, которые продолжаются много лет, не могли не отразиться на местном населении. Дейр-эз-Зор хотя и находится в стороне от крупнейших городских агломераций, расположенных на западе Сирии, - это одна из основных сельскохозяйственных территорий страны и главный поставщик продуктов питания. Многие фермерские хозяйства в провинции были уничтожены. Сеть оросительных каналов, имеющая важнейшее значение для выращивания сельскохозяйственных культур, выведена из строя. Орудия труда и скот разворованы, либо проданы владельцами ради выживания. Население голодало.

С 2016 года Оксфам вел переговоры с правительством Сирии, чтобы получить разрешение на оказание помощи жителям Дейр-эз-Зор в партнерстве с сирийскими неправительственными организациями. После перехода территории под контроль правительства, когда появилась возможность гуманитарного доступа, вопрос о партнерстве с местной организацией, которая могла бы участвовать в раздаче хлеба тысячам нуждающихся семей, стал еще более актуальным.

Диалог с Министерством иностранных дел и Министерством по социальным вопросам и вопросам труда позволил Оксфам стать первой нерелигиозной международной неправительственной организацией, получившей возможность работать в партнерстве с местной НПО в провинции Дейр-эз-Зор южнее реки Евфрат. Оксфам стала второй гуманитарной организацией, которая начала работу в этом районе, после Движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Однако, несмотря на наличие партнера и финансирования программы помощи, ее реализация была задержана из-за санкций, которые наложили ограничения на деятельность всех банков в провинции Дейр-эз-Зор. В то время как Оксфам добивался,

чтобы перечисление средств с целью финансирования гуманитарной работы было выведено из-под санкционного запрета, местная партнерская НПО профинансировала раздачу хлеба за свой счет. Организация приняла на себя все финансовые риски, пока Оксфам не получил возможность перевести выделенные на проект средства в Сирию и компенсировать затраты своему партнеру. Своевременное оказание гуманитарной помощи в провинции Дейр-эз-Зор помогло Оксфам установить прочные взаимоотношения с местной администрацией, увеличить масштаб программной деятельности, наладить взаимодействие с комитетами местных сообществ и провести оценку гуманитарных потребностей населения. Взаимоотношения с министерствами и местными властями позволили Оксфам в 2019 году открыть офис в Дейр-эз-Зор и таким образом закрепить свое присутствие на востоке страны.

и эффективного удовлетворения нужд населения, пока, как показывает опыт Оксфам, оно не имеет широкого распространения.

3.4 Ограниченные возможности для прямого взаимодействия с местными сообществами

Эффективность оказания гуманитарной помощи во многом зависит от того, насколько полно в определении нужд пострадавших групп и планировании программ участвуют представители местного населения. Нужно отметить, что сирийское правительство не поощряет прямые контакты между гуманитарными организациями и получателями помощи. Программные сотрудники свидетельствуют, что получить разрешение на гуманитарный доступ в рамках проекта по восстановлению инфраструктуры, например, для приведения в порядок оросительных каналов или ремонта туалетов в школах гораздо проще, чем на проект, предполагающий прямое взаимодействие с населением.²¹ Некоторые социальные группы сирийского общества, включая людей с ограниченными возможностями и женщин, с большей степенью вероятности могут быть мало представлены, ущемлены в праве участия или вовсе исключены из обсуждения вопросов оказания гуманитарной помощи. Это основная причина, по которой при планировании гуманитарных акций сотрудники НПО должны иметь возможность прямого контакта с пострадавшими.

Поскольку оценка нужд на уровне сообществ практикуется довольно редко, создание гуманитарных программ, отвечающих нуждам конкретных социальных групп, обычно не представляется возможным. Также невозможно определить и специфические сложности работы в конкретном районе, например, оценить масштаб распространения сексуального и гендерного насилия, выявить количество семей, не имеющих документов, выяснить, практикуется ли использование детского труда или в более широком контексте понять, насколько существующие социальные нормы могут ограничить влияние гуманитарной работы на трансформацию гендерных отношений.²² Министерства настаивают на том, что оценка должна проводиться только в ходе работ над определенным проектом.²³ На практике это означает, что для планирования новой программы могут быть использованы только данные и заключения мониторинга и оценки предыдущих программ, а также анализ вторичных источников и интервью с представителями местных элит и лидерами сообществ.

Работая в таких условиях, Оксфам ввела практику взаимодействия с общинными комитетами в ходе проектной работы.²⁴ В состав каждого комитета входят влиятельные представители местных сообществ: учителя, мелкие предприниматели, члены родительских комитетов. Общинные комитеты служат связующим звеном между проектной командой Оксфам и членами местных сообществ; они помогают выявить и определить получателей помощи. Работа через комитеты не может полностью заменить прямое взаимодействие с местными сообществами, однако она позволяет сообществу согласовывать списки наиболее нуждающихся и лучше понять суть программы и мотивы гуманитарной деятельности.

Другой пример получения обратной связи от членов местных сообществ, который работает несмотря на ограниченные возможности взаимодействия с населением, – это разработанный НСПДБ механизм по сбору мнений от получателей помощи. В ходе реализации проекта и после его окончания получателям помощи предоставляется

контактная информация (специально выделенный номер телефона и адрес электронной почты), чтобы у них всегда была возможность связаться с НСПДБ и поделиться своим мнением.

3.5 Сложности в мобилизации финансовых ресурсов для быстрого наращивания объемов помощи

Как показывает опыт НСПДБ и Оксфам, даже в ситуации получения доступа в новые районы и наличия результатов оценки гуманитарных потребностей (включая районы, недавно перешедшие под контроль противоположной стороны), недостаток доступных финансовых средств может сказаться на возможности своевременно приступить к оказанию помощи в требуемом объеме и в соответствии с нуждами населения. Так, после успешного согласования гуманитарного доступа к пострадавшим на территории провинции Восточная Гута, в том числе в районах Арбина, Харасты и Думы, обе организации располагали небольшими бюджетами, выделенными для оказания только чрезвычайной помощи. Это ограничило возможность удовлетворения гуманитарных потребностей населения в полном объеме и ведения переговоров о расширении доступа.

В то же время, министерства не готовы утверждать результаты оценки гуманитарных нужд без подтверждения финансирования программы, в рамках которой эта оценка проводилась. Это ставит гуманитарные организации, обращающиеся к донорам для привлечения финансирования, в ситуацию «уловки-22». Применение же гибкой схемы финансирования позволяет гуманитарным организациям регулировать объемы оказываемой помощи, подстраивая их под реальные нужды затронутого населения. Само по себе выделение средств не гарантирует получения гуманитарного доступа, однако выделенные фонды могут послужить хорошим аргументом в переговорах с министерствами и местными НПО на тему масштаба и параметров конкретного проекта. Как правило, все министерства идут на некоторые уступки, когда осознают, что выделение финансирования может оказаться под угрозой.

Помимо ограничений, обусловленных политическими и другими особенностями отдельных стран, в повседневной работе международных неправительственных организаций возникают и другие сложности. Оксфам и НСПДБ сталкивались со случаями переноса сроков программ из-за продолжающихся переговоров о порядке выполнения определенных видов деятельности и доставки на территорию Сирии ряда товаров в условиях сложных многоступенчатых международных санкций, наложенных на правительство Сирии, отдельные компании и частные лица. Такие препятствия увеличивают объем административной работы, создавая дополнительную нагрузку на персонал, и снижают оперативность оказания помощи населению.

4 ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ: КАК СДЕЛАТЬ ПОМОЩЬ ИЗ ДАМАСКА БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЙ?

Многолетний опыт гуманитарной работы НСПДБ и Оксфам в сложных условиях Сирии указывает на то, что некоторые из препятствий, созданные намеренно или появившиеся по стечению обстоятельств, могут быть преодолены, и гуманитарная помощь нуждающимся может быть оказана. Проанализировав этот опыт организации сформулировали 4 вывода, которые могут помочь в дальнейшем повысить эффективность оказания помощи пострадавшим.

Вывод 1: Диалог с правительственными министерствами может способствовать улучшению гуманитарного доступа

Министерства играющие ключевую роль в процессе предоставления гуманитарного доступа, отмечают, что инициативный и постоянно поддерживаемый диалог между профильными министерствами и гуманитарными агентствами позволяет преодолеть сложности на пути к получению доступа. К примеру, в Министерстве по социальным вопросам и вопросам труда хотели бы видеть «больше совпадений между национальной политикой и деятельностью международных НПО».²⁵ Представители Министерства сельского хозяйства и аграрной реформы утверждают, что «министерства обладают более полной картиной происходящего на местах; они гораздо лучше осведомлены о потребностях населения и фермеров».²⁶

Поскольку министерства чаще всего отдают приоритет собственным целям, крайне важно, чтобы гуманитарные организации оставались верными своему мандату в ходе порой довольно длительных переговоров. В противном случае они рискуют утратить операционную независимость. Например, при взаимодействии с Министерством образования НСПДБ четко определил, что проект не может быть начат без гарантий, обеспечивающих независимость работы организации, таких как гарантия независимой оценки потребностей и гарантия невмешательства в процесс закупок и снабжения (см. Вставку 6). Оксфам также представил условия осуществления проектов Министерству по социальным вопросам и вопросам труда: 1) потенциальные кандидаты на подписание партнерства с Оксфам из числа сирийских НПО должны пройти стандартную проверку Оксфам и 2) программы денежных выплат населению будут проводиться после независимого процесса выявления благополучателей. И в том и в другом случае профильное министерство обеспечило соблюдение условий международных НПО.

Министерства выступают за регулярные контакты для координации действий с международными НПО. Среди представителей министерств распространено мнение, что гуманитарные организации обращаются к ним, когда возникают сложные ситуации и проблемы. При таком подходе сотрудники министерств менее склонны содействовать решению проблем. Один из представителей министерства поделился своим мнением о том, что «контакты не должны ограничиваться фазой реализации программ; взаимодействие должно быть постоянным и осуществляться через формализованные координационные структуры возглавляемые ООН».²⁷

Очевидно, по большей части задержки в получении гуманитарного доступа объясняются серьезными расхождениями между планами и приоритетами международных НПО и республиканских министерств. Зачастую это расхождение усугубляется общим недоверием к иностранным организациям и убеждением, что лучшие практики и глобальные стандарты гуманитарной работы политически мотивированы и используются только в Сирии. Так, попытки НСПДБ сосредоточиться на методологических аспектах процесса обучения в начальной школе, таких как стиль преподавания и качество учебной программы, а также ввести практику проведения оценки земельных участков и строений в ходе проекта по восстановлению жилья не получили поддержки. И Оксфам, и НСПДБ сталкивались с ситуациями, когда реализация проекта откладывалась из-за излишне подробных дискуссий о стратегических аспектах, которые не оставляли времени для обсуждения таких вопросов как получение гуманитарного доступа для непосредственного оказания помощи.

Вставка 6: Получение гуманитарного доступа и создание безопасных школ в Алеппо

Над созданием в школах Алеппо безопасного и располагающего к учебным занятиям пространства совместно работали команды НСПДБ, занимающиеся образовательными программами и проектами по восстановлению жилья. Сегодня в этих школах учатся дети как местных жителей, так и семей вынужденных переселенцев и бывших беженцев, вернувшихся к местам своего проживания.



Нада ведет урок в школе, отремонтированной НСПДБ, Алеппо. Фото: Тарек Манадили/НСПДБ

Представители НСПДБ вели переговоры о получении гуманитарного доступа в рамках проекта с Министерством образования в Дамаске, с представительством министерства образования в Алеппо, с администрацией губернатора и местными органами охраны правопорядка. Взаимодействие с перечисленными органами власти преследовало три основных цели: 1) провести оценку ситуации и выявить сообщества, в которых дети не имеют доступа к функционирующим школам; 2) получить разрешение на работу в школах и начать перемещение персонала и материальных средств, необходимых для реализации проекта; 3) определить перечень необходимых работ, в частности для сильно поврежденных школьных зданий. На стадии оценки некоторые школы были признаны небезопасными по причине обнаружения в них неразорвавшихся боеприпасов. Через Министерство образования были направлены запросы на разминирование школьных зданий силами армейских саперных подразделений, из-за чего произошла задержка реализации проекта.

НСПДБ занимался ремонтом классов, водопровода, канализации и восстановлением разрушенных зданий школ. Образовательные программы включали в себя летние занятия для детей, не посещающих школу, а также постоянную поддержку в виде повышения квалификации преподавателей, внеклассных активностей, проводимых самими учениками, и родительских собраний. В совокупности эти меры привели к увеличению набора учеников, повышению успеваемости, и уровня посещаемости.

Нада, школьный учитель, говорит: *“После летней школы мы заметили, что интерес к занятиям вырос, и учеников стало значительно больше. В школу стали возвращаться те, кто бросил учиться, и нашу радость от этого невозможно описать. В первом семестре на лицах учеников я видела желание учиться. Наша школа находится в густонаселенном районе, где живет много социально незащищенных семей. К счастью, теперь дети хотят ходить в школу и продолжать учиться. От войны сильнее всего страдают дети. Я надеюсь, что восстановление школ продолжится и в других провинциях, сирийскому народу очень нужна такая помощь. Детям нужно учиться, нужно слушать песни, особенно если долгое время они слышали только выстрелы и разрывы снарядов.”*

Вывод 2: Правительственные органы и гуманитарные организации в равной степени заинтересованы в мониторинге эффективности программ оказания помощи

НСПДБ и Оксфам признают, что послужной список успешно завершенных проектов открывает перед гуманитарной организацией более широкие перспективы. Это касается как доступа на новые территории, так и возможности более активно вовлекать местное население, проводить более глубокую оценку гуманитарных потребностей, в том числе с применением гендерного анализа.

Прямое взаимодействие с населением и удовлетворение заявленных им потребностей - это международный стандарт гуманитарной деятельности. Однако в Сирии наблюдается явное нежелание давать возможность иностранным организациям собирать и хранить данные, несмотря на то, что международные НПО обязаны использовать надлежащие методы их защиты.²⁸ Это ведет к тому, что большая часть мероприятий по мониторингу привязана к реализации конкретных проектов. Это могут быть опросы, организация информационно-справочной службы во время раздачи гуманитарной помощи или выборочные проверки в ходе ремонта водопровода или здания школы.

Техническая оценка качества ремонтных работ, которая проводится при восстановлении водопровода или жилых домов, проходит с участием представителей местных органов управления. Такой подход помогает укрепить уверенность принимающей стороны в качестве выполненной работы. Однако гуманитарным агентствам из-за отсутствия у них разрешений на проведение дополнительных мониторинговых поездок редко выпадает возможность в полной мере оценить влияние оказанной ими помощи на местные сообщества.

Несмотря на неодобрительное отношение к практике сбора данных международными организациями, чиновников из профильных министерств интересуют результаты оценки влияния проекта спустя несколько месяцев и до года после завершения проекта. С одной стороны, это обстоятельство дает возможность гуманитарным агентствам собирать данные с целью привлечения финансирования для более масштабных проектов, а с другой - позволяет сохранить за собой право доступа на территорию для мониторинга результатов проекта.²⁹

Министерства заинтересованы в оценке проектов в контексте их собственных приоритетов. К примеру, Министерство сельского хозяйства и аграрной реформы с одобрением отнеслось к установке Оксфам ирригационных насосов в провинции Дейр-эз-Зор, так как этот проект «отвечает насущным потребностям населения, создает новые рабочие места, и является примером помощи, которая будет иметь устойчивый положительный эффект».³⁰

Понимание результатов программ, в том числе их незапланированного воздействия, является важным фактором как при планировании гуманитарных программ в других районах Сирии, так и последующих программ в тех же сообществах. Таким образом, согласовывая цели проекта с министерствами и привлекая их к мониторингу результатов, можно заложить основу для выработки общих целей для дальнейшей работы. Более того, интерес министерств к этому аспекту гуманитарной работы можно использовать для расширения мониторинговой и оценочной деятельности на всех этапах гуманитарных проектов.

Вывод 3: Губернаторы провинций могут оказывать и оказывают действенную помощь гуманитарным организациям в их работе

В ходе работы в Сирии гуманитарные организации постоянно взаимодействуют с местными администрациями и администрациями губернаторов в разных провинциях. Как правило, разрешение на поездки в провинции за пределами Дамаска, которое Министерство иностранных дел выдает руководящим сотрудникам гуманитарных организаций, содержит оговорку о необходимости согласования визита с администрацией губернатора. По мере того как провинции переходят под контроль правительственных сил, возрастает роль губернаторов и их администраций в контексте предоставления гуманитарного доступа, в особенности, доступа для проведения оценки гуманитарных нужд населения.

Роль губернаторов также проявляется во взаимодействии с различными органами власти. Их содействие может помочь избежать задержек при пересечении контрольно-пропускных пунктов или излишне строгого контроля за определенными видами деятельности.³¹ Хотя губернаторы являются политическими деятелями, и сообщества могут по-разному относиться к ним, как представители местной власти они хорошо осведомлены о потребностях населения провинции, что зачастую ведет к их прямой заинтересованности в работе международных гуманитарных организаций по оказанию помощи. Так, например, в провинции Дейр-эз-Зор губернатор поддержал инициированную Оксфам в ходе проекта по оказанию помощи мелким фермерам встречу потенциальных благополучателей с представителями местного департамента сельского хозяйства и аграрной реформы для обсуждения потребностей фермерского сообщества. В другом случае помощь губернатора Алеппо оказалась решающей в вопросе выдачи НСПДБ разрешения на открытие отделения в этой провинции и помогла организации укрепить свое присутствие в этой части страны.

Губернаторы обладают полномочиями проводить встречи руководителей всех местных департаментов. Эта возможность помогает определить межсекторальные потребности и приоритеты, а также на ранних этапах проекта заручиться поддержкой чиновников для работы с местным населением. Нужно отметить, что пока такие встречи проводятся эпизодически. Чтобы превратить такие встречи в регулярную практику и придать им более стратегический характер, необходимы совместные усилия гуманитарных организаций и губернаторов.

К тому же, губернаторы могут ходатайствовать перед центральным правительством об одобрении проектов. Хотя заявки гуманитарных организаций сначала направляются в профильное министерство в Дамаске и лишь потом в местные органы власти, зачастую администрация губернатора сама иницирует диалог с центральным правительством о гуманитарном проекте, предварительно обсудив его с заявителем.³² Проект Оксфам по обеспечению населения хлебом в сельских районах Дейр-эз-Зор был одобрен именно таким образом. Следует отметить, что представители администрации губернаторов охарактеризовали свое участие в посредничестве в процессе согласования как требующее большого объема сверхурочной работы сотрудников.³³

Так как Оксфам и НСПДБ подписали меморандум о взаимопонимании с Министерством по делам местного самоуправления и экологии, обеим организациям не требуется разрешение, чтобы взаимодействовать с администрацией губернаторов напрямую. Порядок взаимодействия с аппаратом губернатора международных НПО, не подписавших такой меморандум, должен быть согласован через партнеров республиканского уровня или профильные министерства. Работа с такими НПО зачастую затягивается, поскольку отношения носят несистемный характер и требуют поиска приемлемых для каждой из сторон условий в каждом отдельном случае.

Вывод 4: Взаимодействие на уровне секторов способно укрепить кооперацию между гуманитарными агентствами

Опыт Оксфам и НСПДБ показывает, что международные НПО практикуют очень разные и не всегда последовательные подходы к переговорам с целью получения гуманитарного доступа в Сирии. Подобный фрагментарный подход снижает эффективность усилий по преодолению определенных препятствий, в особенности в тех случаях, когда цели гуманитарной

организации расходятся или не совпадают с приоритетами профильного министерства, например, при определении параметров оценки состояния зданий, земельных участков и жилых помещений в процессе восстановления жилфонда, или при согласовании подхода к проведению тренингов для представителей водохозяйственных ведомств. Руководство гуманитарных секторов может играть более весомую роль как в координации работы гуманитарных агентств, так и во взаимодействии с государственными органами от их лица с целью расширения гуманитарного доступа и получения разрешений на новые виды гуманитарных программ.

Руководители секторов также могут выступать в качестве связующего звена, выступая от лица сектора при разработке плана гуманитарных действий, поднимая насущные проблемы, а также способствуя повышению осведомленности о гуманитарных действиях и положительному отношению к ним. Представители министерств отмечают разный уровень вовлеченности во взаимодействие с государственными органами со стороны руководителей секторов. Некоторые указывают на отсутствие регулярных встреч с руководством сектора и потребность в более частых координационных контактах.³⁴ В других секторах, например, в секторе WASH, налажен регулярный диалог с министерствами, однако потенциал такого диалога не в полной мере используется для разъяснения приоритетов международных неправительственных организаций.³⁵

Другая проблема заключается в том, что многие международные НПО не считают гуманитарные сектора своими союзниками в вопросах получения гуманитарного доступа, так как не чувствуют существенной поддержки или эффекта в решении каких-либо проблем.³⁶ Однако гуманитарные сектора и районные гуманитарные страновые группы могут быть важными источниками информации о потребностях и нуждах населения. И НСПДБ, и Оксфам используют полученные от них данные в своей стратегии адресной работы.³⁷ Эта информация также передается представителям местных администраций в ходе переговоров о предоставлении гуманитарного доступа. Складывается впечатление, что не посещая координационные встречи и не проявляя инициативу по определению рабочей повестки сектора, международные НПО не могут в полной мере использовать имеющиеся возможности, особенно существующие на национальном уровне. Укрепление взаимодействия между министерствами и гуманитарными секторами может стать одним из подходов способствующих определению общих приоритетов, сокращению количества дублирований и продвижению согласованной позиции на переговорах о предоставлении гуманитарного доступа.

5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Получение гуманитарного доступа для оказания помощи из Дамаска сопряжено со значительными сложностями. Однако масштабы гуманитарных потребностей населения говорят о том, что доступ жизненно необходим. Несмотря на то, что снижение бюрократической нагрузки для гуманитарных агентств при получении доступа является ответственностью сирийского правительства, международное сообщество может внести свою лепту, установив более тесное взаимодействие с сирийскими НПО. Участники гуманитарной деятельности должны выстраивать стратегическое взаимодействие с органами власти на местном и республиканском уровнях, а также сохранять приверженность глобальным стандартам, без которых невозможно беспристрастное оказание помощи в соответствии с гуманитарными принципами. В то же время, гуманитарные организации должны быть готовы сократить масштаб своих операций, ограничить объем предоставляемой помощи или полностью приостановить реализацию программ в случае невозможности соблюдения этих условий.

Рекомендации правительству Сирии

- Увеличить количество разрешений на проведение мероприятий по оценке и мониторингу (без привязки к определенному проекту). Это даст возможность гуманитарным организациям оценивать эффективность программ, получать фактические данные, чтобы иметь возможность увеличить масштаб деятельности, показавшей наилучший результат.
- Обеспечить возможность для регулярного взаимодействия между министерствами и гуманитарными организациями без обязательства подписывать меморандум о взаимопонимании.
- Обеспечить беспрепятственный доступ для оказания чрезвычайной помощи гуманитарным организациям, включая те, которые не подписали меморандум с Сирийским Арабским Красным Полумесяцем.
- Уменьшить административную нагрузку, связанную с организацией перевозки гуманитарных грузов по территории страны. К примеру, установить правило, позволяющее уведомлять контролирующие органы о регистрационных номерах транспортных средств и фамилиях водителей, а не запрашивать их согласования.
- Разрешить международным неправительственным организациям поддерживать контакты с местными НПО с целью обсуждения перспектив сотрудничества и партнерства.
- Ввести практику незамедлительного реагирования на запросы о предоставлении гуманитарного доступа через существующие структуры под руководством ООН, такие как гуманитарные сектора и гуманитарные страновые группы (нежели через страновые группы ООН), предоставив таким образом международным НПО постоянную возможность быть представленными на переговорах высокого уровня о получении гуманитарного доступа, в том числе принимать участие в работе Высшего комитета по вопросам чрезвычайной помощи.
- Ввести практику регулярных встреч между представителями министерств и руководителями гуманитарных секторов.
- Разрешить международным НПО наряду с ООН участвовать в управлении секторами в Дамаске.

Рекомендации Сирийскому Арабскому Красному Полумесяцу и Трастовому фонду восстановления Сирии

- Способствовать заключению партнерских отношений между международными и сирийскими НПО.
- Разрешить международным НПО встречи с представителями профильных министерств и местных органов власти, с целью установления прямых контактов.

- Содействовать участию международных НПО, не подписавших меморандум о взаимопонимании, в оказании первоочередной помощи населению.

Рекомендации руководству подразделений ООН

- Обеспечить активную и регулярную коммуникацию руководителей секторов с профильными министерствами для поддержки усилий гуманитарных организаций по получению доступа; выносить актуальные вопросы на обсуждение секторальных встреч; а также представлять позиции международных НПО при взаимодействии с министерствами.
- Взять на себя инициативу в переговорах с республиканскими властями о расширении возможностей для проведения мероприятий по мониторингу и оценке всеми гуманитарными организациями, например, организовав обсуждение с представителями министерств, или поддержав разработку общих долгосрочных целей внутри секторов, направленных на достижение устойчивого подхода к проведению мониторинга и оценки.
- Выработать и опубликовать стандарты и критерии разработки и реализации гуманитарных программ, исходя из которых будет осуществляться план гуманитарного реагирования, и которые могут быть использованы для повышения подотчетности в области ключевых аспектов операционной деятельности.
- Продвигать возможность участия международных НПО в управлении секторами из Дамаска.

Рекомендации международным донорам

- Диверсифицировать систему финансирования для оказания гуманитарной помощи из Дамаска, приоритизируя ее долгосрочность и гибкость условий. Этот шаг позволит гуманитарным организациям проводить детальную доработку программы на основании данных оценки гуманитарных нужд и результатов взаимодействия с местным населением в полном соответствии с опорными принципами плана гуманитарного реагирования. Также это позволит быстро наращивать усилия по оказанию помощи при расширении гуманитарного доступа.
- Международным донорам, имеющим представительства в Сирии, или посещающим эту страну с официальными визитами, - взаимодействовать с правительственными органами, обеспечивающими поддержку для улучшения гуманитарного доступа в соответствии с Основными гуманитарными стандартами. Донорам без постоянного представительства на территории Сирии следует всецело поддерживать эти усилия.
- Создавать условия для укрепления диалога с партнерами, поддерживающими деятельность международных НПО (такими как Трастовый фонд восстановления Сирии и Сирийский Арабский Красный Полумесяц), с целью более широкого продвижения передовых практик предоставления гуманитарной донорской помощи и содействия партнерам и другим международным НПО.
- Добавить требование отражать в оценках и отчетах проектов соответствие гуманитарным принципам и стандартам, регламентирующим процесс оказания гуманитарной помощи в Сирии.

Рекомендации международным неправительственным организациям

- Совместно устанавливать критерии для реализации программ в соответствии с принципами гуманитарной работы и включать обсуждение этих критериев в повестку переговоров с основными партнерами, в том числе с государственными органами и донорами. Сокращать масштабы оказываемой помощи или приостанавливать программы в тех случаях, когда риски несоответствия критериям невозможно устранить.
- Укреплять потенциал сотрудников в вопросах, касающихся конфликтов и ведения переговоров гуманитарного характера, что позволит улучшить качество диалога с сирийскими партнерами о получении гуманитарного доступа. Для этого необходимо углубленное обучение полевого персонала принципам ведения гуманитарной деятельности.

- Поддерживать регулярный и организованный диалог с представителями профильных министерств для обсуждения программных приоритетов и гуманитарных действий, а также делиться информацией и опытом с другими международными НПО.
- Регулярно представлять свои доводы в поддержку расширения гуманитарного доступа представителям страновой группы ООН, принимать активное участие в деятельности рабочей группы по получению гуманитарного доступа в Дамаске.
- Регулярно обсуждать с чиновниками, спонсорами и на встречах гуманитарной страновой группы ООН необходимость независимых визитов с целью проведения мониторинга и оценки эффективности программ.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Координационный подход «Вся Сирия» был применен в 2015 году, чтобы объединить усилия гуманитарных организаций, работавших в Сирии и соседних странах (осуществляющих трансграничные операции в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН) для повышения эффективности гуманитарного реагирования.
2. «Обзор гуманитарных потребностей, 2019 г.» март 2019г., https://hno-syria.org/data/downloads/en/full_hno_2019.pdf
3. На раннем этапе гуманитарного реагирования правительство Сирии предпочло отказаться от кластерной структуры в пользу системы, предполагающей оказание помощи из Дамаска. Такое решение было принято, поскольку кластерная структура исключила бы из процесса государственные органы, допустив Международные НПО к совместному руководству гуманитарной работой. Кластеры являются частью подхода «Вся Сирия», в котором также участвуют и гуманитарные сектора.
4. Интервью с официальными представителями министерства водных ресурсов, 29 декабря 2019г.
5. Интернет сайт организации Сирийского Арабского Красного Полумесяца <http://sarc.sy/about-us/> (информация по состоянию на 18 июня 2020)
6. Интервью с сотрудником НСПДБ, 12 декабря 2019г.
7. Неофициально сообщество международных НПО в Дамаске насчитывает 29 организаций. Но есть и другие международные НПО, зарегистрированные в Министерстве иностранных дел. И сообщество международных НПО, и Управление ООН по координации гуманитарных вопросов обращались к Министерству иностранных дел с просьбой обнародовать полный перечень гуманитарных организаций.
8. Интервью с международными НПО, Дамаск, 10 декабря 2019г.
9. Трастовый фонд восстановления Сирии был основан в 2006 году Асмой-аль-Асад, женой президента Сирии Башара-аль-Асада, как организация, занимающаяся вопросами устойчивого развития.
10. Интервью с персоналом Северного гуманитарного центра Оксфам, Skype, 3 декабря 2019г.
11. Основной стандарт гуманитарной работы, <https://corehumanitarianstandard.org/the-standard>
12. Интервью с персоналом офиса Оксфам, Дамаск, 2 декабря 2019г.
13. Многочисленные интервью с персоналом различных международных НПО, Дамаск, декабрь 2019г.
14. Интервью с персоналом офиса Оксфам, Дамаск, 2 декабря 2019г.
15. НСПДБ и Оксфам взаимодействуют с министерствами и докладывают о ходе работ. Взаимодействие с органами государственной власти на местном уровне важно в контексте достижения целей гуманитарной программы. Все встречи с представителями местных властей и темы переговоров согласовываются заблаговременно.
16. Интервью с сотрудниками офиса Оксфам, Дамаск, 2 декабря 2019г.
17. Интервью с персоналом северного гуманитарного офиса Оксфам, Skype, 3 декабря 2019г.
18. Интервью с сотрудниками офиса Оксфам в Дамаске, Дамаск, 3 декабря 2019г.

19. Не включая международные НПО, которые не подписали меморандум с САКП или Тростовым фондом восстановления Сирии. ООН много раз проводило гуманитарные операции в Сирии через партнеров.
20. Постоянный межведомственный комитет, «Большая сделка» (официальный сайт) <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>
21. Интервью с сотрудниками офиса Оксфам в Дамаске, Дамаск, 2 декабря 2019г.
22. Служебная записка Оксфам «О доступности гуманитарной помощи женщинам в Сирии». Результаты исследования НСПДБ говорят о том, что права гражданок Сирии на частную собственность закреплены в ряде документов, включая Конституцию и Гражданский кодекс. Однако как и во многих других странах Ближнего Востока, в Сирии возможности женщин реализовать свои права серьезно ограничены семейным правом (в частности законами, которые регулируют вопросы брака, наследования имущества и развода), которое определяет порядок владения и распоряжения активами, устанавливает, кто имеет право принимать решения экономического характера от своего имени, владеть, распоряжаться, передавать иному лицу и наследовать имущество.
23. Интервью с официальным представителем министерства сельского хозяйства и аграрной реформы, Дамаск, 23 декабря 2019г.
24. Интервью с сотрудниками офиса Оксфам в Дамаске, Дамаск, 2019г.
25. Интервью с представителями министерства по социальным вопросам и вопросам труда, 24 декабря 2019г.
26. Интервью с представителями министерства сельского хозяйства и аграрной реформы, 23 декабря 2019г.
27. Там же.
28. Интервью с сотрудниками офиса Оксфам в Дамаске, Дамаск, 3 декабря 2019г.
29. Интервью с представителями министерства по социальным вопросам и вопросам труда 24 декабря 2019г.
30. Интервью с представителями министерства сельского хозяйства и аграрной реформы, 23 декабря 2019г.
31. Интервью с сотрудником международной НПО, Дамаск, 11 декабря 2019г.
32. Встреча с руководством провинции Дейр-эз-Зор, 29 января 2020г.
33. Там же.
34. Интервью с представителями министерства сельского хозяйства и аграрной реформы, Дамаск, 23 декабря 2019г.
35. Встреча с представителями министерства водных ресурсов, Дамаск, 29 декабря 2019г.
36. Интервью с сотрудником международной НПО, Дамаск, 10 декабря 2019.
37. Интервью с персоналом северного гуманитарного офиса Оксфам, приложение Skype, 3 декабря 2019г.

© Oxfam International, июль 2020

Авторы: Дэниел Гореван, Мэттью Хемсли, Рейчел Сайдер

Данная аналитическая записка входит в серию публикаций, подготовленных с целью развития общественной дискуссии по вопросам международного развития и гуманитарной работы.

За дополнительной информацией по вопросам, затронутым в аналитической записке, обращайтесь по адресу электронной почты advocacy@oxfaminternational.org

Это публикация находится под защитой закона об авторском праве. Текст публикации может быть бесплатно использован для популяризации и поддержки гуманитарной работы, проведения кампаний, исследований, и составления учебных программ. При использовании материалов, представленных в аналитической записке, ссылка на источник обязательна. Владелец авторских прав просит уведомлять обо всех случаях использования материалов публикации. Эта информация будет использована для оценки степени воздействия аналитической записки на общественное мнение. Копирование публикации для иных целей, перепечатывание в составе других публикаций, перевод на другие языки и адаптация текста осуществляются только с согласия владельца авторских прав, который оставляет за собой право взимать плату за подобное использование публикации.

Электронный адрес для запросов по поводу дальнейшего использования материалов публикации : policyandpractice@oxfam.org.uk

Содержащаяся в настоящем документе информация верна по состоянию на дату публикации.

Отпечатано Оксфам ГБ по заказу НСПДБ и Оксфам Интернешнл в июле 2020г.

ISBN 978-1-78748-624-9

DOI: 10.21201/2020.6249

Оксфам ГБ, Оксфам Хаус, Джон Смит Драйв, Коули, Оксфорд, OX4 2JY, Великобритания

НОРВЕЖСКИЙ СОВЕТ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Норвежский совет по делам беженцев - независимая гуманитарная организация, оказывающая помощь тем, кто был вынужден покинуть места своего проживания. Более подробные сведения см. на сайте организации www.nrc.no

ОКСФАМ

Оксфам - международная конфедерация 20 организаций, работающих на территории более чем 90 стран. Являясь частью всемирного движения во имя перемен, Оксфам ставит перед собой задачу искоренить бедность и связанную с ней несправедливость во всем мире. Более подробные сведения см. на сайте организации www.oxfam.org

