



Российский совет
по международным
делам

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Россия и Арабский Машрик: постконфликтный период в Сирии

Махмутов Т. А.

*кандидат политических наук, заместитель программного директора
Российского совета по международным делам*

Мамедов Р. Ш.

программный координатор Российского совета по международным делам

№22, май 2019 г.

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Лавров С. В. – Председатель
Попечительского совета

Греф Г. О.
Дзасохов А. С.
Драчевский Л. В.
Дынкин А. А.
Комиссар М. В.
Косачев К. И.

Маргелов М. В.
Осипов Ю. С.
Приходько С. Э.
Торкунов А. В.
Фурсенко А. А.
Шохин А. Н.
Юргенс И. Ю.

ПРЕЗИДИУМ

Авен П. О.
Иванов И. С. – Президент РСМД
Кортунов А. В. – Генеральный директор РСМД
Лукьянов Ф. А.
Моргулов И. В.
Песков Д. С.

Выпускающие редакторы:

Тимофеев И. Н., канд. полит. н.

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Учредители:



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

Миссия:

Содействие процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД – связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

Мнения, выраженные в этой публикации, могут не совпадать с позицией РСМД.

Россия и Арабский Машрик: постконфликтный период в Сирии

Введение

Множественность кризисов в регионе Западной Азии и Северной Африки требует комплексного подхода к их разрешению. Одной из возможностей урегулирования кризисных явлений может стать проработка возможностей по созданию системы региональной безопасности на коллективной основе при оценке и анализе вызовов и угроз, воспринимаемых государствами региона.

Как уже было отмечено в материале, опубликованном Российским советом по международным делам (РСМД) в 2017 г., вопрос определения региона и географических границ системы региональной безопасности продолжает сохранять свою актуальность¹. Авторы данной работы сочли уместным географически ограничить данное исследование регионом Арабского Машрика, учитывая наличие в нем одного из центральных кризисов мировой политики – сирийского. В соответствии с исследовательскими целями данной работы, Арабский Машрик включает в себя арабские государства Леванта (Сирия, Ливан, Иордания) и Ирак.

Сегодня наблюдается тенденция в аналитической – в первую очередь англоязычной – среде размывания значения и роли России и ранее СССР для безопасности в регионе Арабского Машрика. Будучи ключевым – одним из двух – мировых игроков в определении системы безопасности в мире в XX в., СССР выступал в качестве неотъемлемой час-

ти региональной системы безопасности в Западной Азии. Именно СССР еще на начальном этапе своего существования одним из первых признал ряд государств в этой части мира. СССР поддерживал стремление этих стран к независимости от колонизаторов – в основном Британской империи и Франции. Известно Обращение Совета Народных Комиссаров Советской России «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 20 ноября 1917 г.²

Если говорить о соседях государств Арабского Машрика, то история помнит разные примеры. Так, посредством своих каналов советские специалисты предоставляли конкретную материальную помощь при становлении независимой Турецкой Республики во главе с Мустафой Кемалем Ататюрком. Именно СССР первым, в 1926 г., признал независимость Саудовской Аравии при ее основателе Абдельазизе Аль Сауде³, осуществляя поставки всего необходимого, включая топливо, для тогда еще одной из самых бедных арабских стран. И создание Израиля не обошлось без его признания в ряду первых со стороны Москвы. Эти и другие примеры заканчивались как правило неудачно для советской внешней политики ввиду различных причин, среди которых не только противодействие проамериканского лагеря, борьба региональных элит между собой, все меньшие возможности экономической поддержки государств со стороны самого СССР, но и периодически мешавшее реализации политики советское мессианство⁴. Но одно сохранялось неизменным – количество

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Махмутов Тимур Анварович, кандидат политических наук, заместитель программного директора Российского совета по международным делам.

Мамедов Руслан Шакирович, программный координатор Российского совета по международным делам.

¹ Махмутов Т.А., Мамедов Р.Ш. Предложения к формированию системы региональной безопасности в Западной Азии и Северной Африке. Рабочая тетрадь № 38 / 2017 / [Т.А. Махмутов, Р.Ш. Мамедов]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2017.

² Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока [Обращение Совета Народных Комиссаров] // сайт НПП «Гарант-сервис». Оригинал опубликован в «Газета временного Рабочего и Крестьянского Правительства» от 7 декабря (24 ноября) 1917 г. СУ РСФСР, 1917, № 6, Приложение 2.

³ Никонов О.С. Роль СССР в становлении государственного суверенитета королевства Саудовская Аравия // Преподаватель XXI век. № 1 (часть 2). 2017. С. 302–316.

⁴ Васильев А.М. Россия на Ближнем и Среднем Востоке: от мессианства к прагматизму. — М.: Наука, 1993.

и уровень контактов, в том числе военно-технических, подготовка высококвалифицированных специалистов по региону, помощь странам региона с первичной индустриализацией, что в конечном счете приводило к определяющей роли СССР для региональной безопасности.

Во многом элиты арабских государств пользовались благосклонностью Москвы для обеспечения своей безопасности. Так, Суэцкий кризис 1956 г. (или Тройственная агрессия Франции, Британии и Израиля против одной из исторически наиболее важных стран арабского мира – Египта – после прихода к власти лидера Гамалы Абдель Насера и национализации им Суэцкого канала) был остановлен во многом благодаря жесткой позиции СССР⁵. Стоит отметить, однако, что и США не поддерживали действия своих союзников ввиду намерения усилить собственные позиции в регионе. США также не имели колонизаторского прошлого и рассматривались населением региона в позитивном ключе. Пример «тройственной агрессии» показателен и потому, что современность продолжает создавать подобные примеры. Так, например, в апреле 2018 г. в нарушение международного права состоялась атака (или новая «тройственная агрессия»⁶) США, Британии и Франции против Сирии по причине использования химического оружия, как декларировалось, сирийским правительством, но это так и не было доказано.

Несмотря на разруху и необходимость восстановления СССР после Второй мировой войны, во второй половине XX в. Москве удалось совершить экономическое чудо, что выразилось в том числе в накоплении опыта по индустриализации экономики. СССР делился этим опытом со странами, обращавшимися к нему за поддержкой. Советские специалисты помогали строить крупнейшие заводы, инфраструктурные объекты, например, в Египте (Асуанский гидроэнергетический комплекс 1971 г., Хелуанский металлургический комбинат 1973 г. и ряд других крупнейших предприятий), в Сирии (Евфратский гидрокомплекс 1978 г. и др.),

в Ираке (тепловые и гидроэлектростанции «Насирия», «Наджиба» и «Дукан», нефтепродуктопровод Багдад – Басра 1980-х гг. и др.⁷). Таким образом, роль СССР в формировании системы международных отношений и системы безопасности представляется критической.

Ослабление и распад СССР во многом предопределил будущее региона. Москва оказалась не в состоянии поддерживать отношения со странами Западной Азии на прежнем уровне. Элитам арабских стран приходилось переустраиваться и выживать без опоры на Москву. Традиционная для арабских элит схема «игры» для извлечения больших выгод между Вашингтоном и Москвой, как это было в прошлом, более не могла восприниматься серьезно единственным внешним монополистом в сфере безопасности – США. Американцы стали опираться в регионе на несколько принципов и подходов, ключевым из которых стала «смена (неудобных) режимов». Так заполнялся «вакуум влияния» после распада СССР.

Арабскому Машрику пришлось принять на себя всю тяжесть американской политики в регионе. Стратегические интересы США в 1990-е и 2000-е гг. оставались неизменными – безопасность логистики и инфраструктуры в важном в ресурсном отношении для США регионе Персидского залива и безопасность Израиля как ключевого регионального партнера. Это одновременно означало перманентное ослабление государств, угрожавших этим интересам США в Персидском заливе и в Восточном Средиземноморье. При формировании своей ближневосточной политики американцы традиционно учитывали интересы обладающих наиболее серьезным лоббистским потенциалом и влиянием израильских кругов. После подписания мирных договоров между Израилем с одной стороны и Египтом (1979 г.), Иорданией (1994 г.) с другой, а также создания 25 мая 1981 г. Совета сотрудничества арабских государств Залива (ССАГЗ)⁸, ключевые угрозы для этих интересов США стали исходить от Ирака, Ирана и Сирии.

⁵ Васильев А.М. Россия на Ближнем и Среднем Востоке: от мессианства к прагматизму. М.: Наука, 1993.

⁶ Наумкин В.В. Виталий Наумкин о новой тройственной агрессии в Сирии // Сайт дискуссионного клуба «Валдай». 14.04.2018. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/naumkin-agressiya/>

⁷ Глебова А., Сухова С. Торговля с Ираком // Журнал «Коммерсантъ Власть». №33. 23.08.1993. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8540>

⁸ Дословный перевод организации с арабского языка – Совет сотрудничества арабских государств Залива (ССАГЗ), однако официальные российские институты используют термин «Совет сотрудничества арабских государств Персидского Залива» (ССАГПЗ).

1. Россия и безопасность на Ближнем Востоке в XXI в.

С распадом СССР в начале 1990-х гг. Россия была неспособна ни экономически, ни политически играть ту же роль в регионе, что она играла в период после Второй Мировой войны. Кроме того, в Москве более не принимали решений с опорой на интересы столиц Ближнего Востока, что было частым явлением для СССР, как отмечалось российскими исследователями. Постепенно происходил также идеологический отход от коммунистического мессианства к относительно политическому прагматизму⁹. Во многом, это была новая политика, которую одни считали прагматичной, а другие – ошибочной. Дипломатия Москвы в 1990-е годы опиралась на понимание своих ограниченных возможностей и неприоритетности самого Ближнего Востока в международных делах для России.

Дипломатия Москвы в 1990-е годы опиралась на понимание своих ограниченных возможностей и неприоритетности самого Ближнего Востока в международных делах для России.

Однако со временем Россия вернулась к необходимости восстанавливать контакты со странами региона, что было вызвано внутренними угрозами, такими как терроризм. Тем не менее в новой редакции внешней политики России можно было отойти от негативной части советского наследия в отношении Ближнего Востока. Это позволило поддерживать и развивать рабочие контакты даже с теми странами, которые фактически не имели дипломатических отношений с СССР (например, возобновление деятельности диппредставительств России и Саудовской Аравии состоялось только в 1991 г.). Отдельным фактором можно назвать и то, что Российская Федерация подчеркивала светский характер государства и свободу вероисповедования. Это также помогало в установлении новых контактов с преимущественно

мусульманским миром и поднимало вес Москвы в его глазах. Знаковым моментом стало получение Россией в 2005 г. статуса государства-наблюдателя при Организации Исламского сотрудничества (ОИС)¹⁰.

Для многих государств региона СССР был ключевым партнёром в сфере ВТС. Санкционный режим США и ООН (а также ЕС), которому подверглись ряд стран Ближнего Востока, негативно отражался как на военнотехническом оснащении и подготовке армии, так и на социально-экономическом состоянии общества этих стран. Перманентные военнополитические угрозы для стран региона несли крупные внерегиональные силы, а конкретно – США, оставшиеся с начала 1990-х гг. без балансира в лице СССР. Ирак был наиболее очевидным примером комбинации политики санкций и перманентных военных угроз существованию государства (базы США в Персидском заливе). Москва не поддержала вторжение США в Ирак под надуманным предлогом в 2003 г. Европейские столицы также разделились во мнении относительно такого шага Вашингтона, большинством не поддерживая и даже выступая против этого.

Ряд шагов США после свержения президента Ирака Саддама Хусейна в 2003 г. – запрет партии Баас, роспуск армии и служб безопасности и др. – и их имплементация в жизнь привела к ужасающим последствиям. По сути оккупационное положение Ирака вызвало реакцию наиболее радикальных и маргинализованных новыми оккупационными властями и правительством Ирака групп населения страны по противодействию им. Это существенно ухудшило ситуацию в вопросах внутренней безопасности и создало атмосферу для процветания террористических групп и развития их связей с организациями похожего типа.

Социально-экономические проблемы требовали трансформации как экономик стран региона, так и политического процесса. Кластер проблем привел к событиям 2011–2012 гг., названным в прессе «арабской весной». Массовые протесты и демонстрации охватили страны арабского мира, что только ухудшило

⁹ Васильев А.М. Россия на Ближнем и Среднем Востоке: от мессианства к прагматизму. М.: Наука, 1993.

¹⁰ Косач Г.Г. Организация исламского сотрудничества: приоритеты и политический курс // Российский совет по международным делам. 15.01.2015. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/organizatsiya-islamskogo-sotrudnichestva-prioritety-i-politi/>

обстановку в регионе. Россия призывала вне-региональных игроков с осторожностью относиться к происходившим изменениям. Дальнейшие события показали хрупкость политических режимов, привели к расшатыванию институтов государственности и неудачным вмешательствам внешних сил.

Социально-экономические проблемы требовали трансформации как экономик стран региона, так и политического процесса. Кластер проблем привел к событиям 2011–2012 гг., названным в прессе «арабской весной». Массовые протесты и демонстрации охватили страны арабского мира, что только ухудшило обстановку в регионе. Россия призывала внерегиональных игроков с осторожностью относиться к происходившим изменениям. Дальнейшие события показали хрупкость политических режимов, привели к расшатыванию институтов государственности и неудачным вмешательствам внешних сил.

В ряде стран Ближнего Востока происходила деградация государственных институтов системы безопасности, наблюдался резкий рост активности террористических структур и отсутствовали условия для урегулирования конфликтов. В 2014 г. на территории Ирака и Сирии распространилась террористическая организация «Исламское государство» (ИГ – организация признана террористической, ее деятельность запрещена в РФ), объявившая об образовании «Халифата» и ставшая вести мощную пропагандистскую и вербовочную работу, привлекать новых рекрутов в свои ряды со всего мира. Немалая часть иностранных боевиков-террористов в ИГ и других террористических структурах в Ираке и Сирии, например, в филиале Аль-Каиды в Сирии «Джабхат ан-Нусра» (организации признаны террористическими, деятельность запрещена в РФ), прибывали из России, стран Южного Кавказа и Центральной Азии. Новые вызовы из региона требовали новых ответов на них со стороны Москвы.

Для Москвы, имевшей свои проблемы на Северном Кавказе, купирование угроз международного терроризма было важным направлением работы не только в контексте внешней, но и внутренней политики. Нарботанный опыт борьбы с этим явлением внутри страны в определенной степени влиял на определение внешней политики в отношении региона.

Для Москвы, имевшей свои проблемы на Северном Кавказе, купирование угроз международного терроризма было важным направлением работы не только в контексте внешней, но и внутренней политики. Нарботанный опыт борьбы с этим явлением внутри страны в определенной степени влиял на определение внешней политики в отношении региона.

Со временем стала очевидной необходимость борьбы с терроризмом во взаимодействии со спецслужбами различных государств, в т.ч. на Ближнем Востоке. Согласно Концепции внешней политики РФ от 30 ноября 2016 г., «одной из наиболее опасных реалий современного мира становится усиление угрозы международного терроризма. Распространение экстремистской идеологии и активность террористических структур в целом ряде регионов (в первую очередь на Ближнем Востоке и в Северной Африке), обусловленные как обнажившимися на фоне процессов глобализации системными проблемами развития, так и в значительной степени внешним вмешательством, в совокупности привели к разрушению традиционных механизмов государственного управления и обеспечения безопасности, увеличению масштабов незаконного распространения оружия и боеприпасов». В 2015 г. Россия приняла решение о направлении в Сирию Воздушно-космических сил для поддержки сирийских государственных институтов в борьбе с терроризмом.

¹¹ Концепция Внешней Политики Российской Федерации. Указ Президента РФ от 30.11.2016 N 640 "Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации". URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248

2. Россия и урегулирование сирийского кризиса. Создание и трансформация «зон деэскалации» в Сирии

С продолжением сирийского кризиса динамика отношений между ключевыми игроками в регионе ухудшилась. Несмотря на определенное количество успешных совместных действий (в первую очередь по вопросу вывоза химического оружия из Сирии в 2013 г.), США и Россия, два глобальных игрока, так и не смогли достичь комплексного решения вопроса, и плодотворного и положительного сотрудничества между двумя странами не произошло.

К 2015 г. основные игроки потеряли контроль над ситуацией в Сирии на местном, региональном и глобальном уровнях, что и привело к развитию кризиса и ухудшению гуманитарной ситуации.

К 2015 г. основные игроки потеряли контроль над ситуацией в Сирии на местном, региональном и глобальном уровнях, что и привело к развитию кризиса и ухудшению гуманитарной ситуации.

С развитием сирийского кризиса все попытки международного сообщества установить режим прекращения огня проваливались одна за другой. Женевский процесс, который должен был привести воюющие стороны к политическому урегулированию, зашёл в тупик. Ситуация «на земле» в Сирии ухудшалась. В 2015 г. сирийское правительство запросило у России военную помощь в вооруженном конфликте против лиц и группировок, определенных как террористы согласно местному законодательству и резолюциям ООН¹². Отношения между двумя государствами регулируются

советско-сирийским договором о мире и сотрудничестве от 8 октября 1980 г. (Сирия признала Россию как правопреемницу СССР в декабре 1991 года). Согласно статье 102 Конституции Российской Федерации решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации относится к ведению Совета Федерации, верхней палаты российского парламента. Российский президент внес предложение об использовании ВС РФ за рубежом на рассмотрение Совета Федерации. 30 сентября 2015 г. сенаторы единогласно поддержали инициативу президента. Тот факт, что Вооруженные Силы РФ с 2015 г. по запросу сирийского правительства года стали использоваться в Сирии для борьбы с террористическими группировками, дал новую возможность для урегулирования сирийского кризиса¹³.

Установление зон деэскалации 4 мая 2017 г. при поддержке трех государств-гарантов Астанинского процесса (России, Турции и Ирана), а также с участием стран-наблюдателей в лице США и Иордании привело к снижению уровня насилия в Сирии и даже замораживанию конфликта в отдельных районах¹⁴.

Установление зон деэскалации 4 мая 2017 г. при поддержке трех государств-гарантов Астанинского процесса (России, Турции и Ирана), а также с участием стран-наблюдателей в лице США и Иордании привело к снижению уровня насилия в Сирии и даже замораживанию конфликта в отдельных районах.

В зоны деэскалации входили южная Сирия (Дараа и Кунейтра), провинция Идлиб, южная часть провинции Хомс и Восточная Гута. Население некоторых из этих районов получило

¹² Как, например, в резолюции СБ ООН 2254 (2015). Здесь и далее под термином «террористическая группировка» следует понимать группировки, упомянутые в этой резолюции.

¹³ Контакты Москвы с Вашингтоном не смогли улучшить ситуацию, вследствие того, что США были неспособны повлиять на события в Сирии, что Москва бы восприняла как ощутимый и позитивный шаг. Россия настаивала на том, что США должны принимать активное участие в отделении так называемой «умеренной сирийской оппозиции» от террористов. Тем более, что Москва и Вашингтон уже имели опыт позитивного сотрудничества по программе уничтожения химического оружия в Сирии в рамках соглашений, подписанных в 2013 г. Тем не менее требование Москвы относительно отделения сил сирийской оппозиции от террористов долго оставалось невыполненным.

¹⁴ Ходынская-Голенищева М.С. Сирийский кризис в трансформирующейся системе международных отношений: диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук: 07.00.15 / М.С. Ходынская-Голенищева; науч. консультант М.А. Сапронова; Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации». М., 2019. С. 365.

доступ к гуманитарной помощи, включая медицинскую помощь. Данный шаг не преследовал цели превращения зон в четко разграниченные территориальные единицы, в противном случае некоторые из внутренних и внешних субъектов бы придавали политическое значение таким границам. Зоны деэскалации не устанавливали какие-либо границы между официальными властями и силами оппозиции. Наоборот, они преследовали цель положить конец насилию и создать место для переговоров между противостоящими сторонами. К настоящему времени эта попытка оказалась успешной для стабилизации ситуации. В то же время, установление зон деэскалации никогда не подразумевало полного прекращения военных действий, и борьба продолжалась, так как в стране всё ещё присутствовали террористические группировки.

Зоны деэскалации не противоречат Женевскому процессу; в сущности, они создают новые возможности для продвижения этого процесса. Все стороны Астанинского процесса остаются привержены Женевскому процессу и резолюции СБ ООН 2254 от 18 декабря 2015 г.; они исходят из того, что борьба против террористических группировок, согласно резолюции, должна быть продолжена, и что независимость, единство, территориальная целостность и светскость Сирийской Арабской Республики должны быть сохранены.

Зоны деэскалации не противоречат Женевскому процессу; в сущности, они создают новые возможности для продвижения этого процесса. Все стороны Астанинского процесса остаются привержены Женевскому процессу и резолюции СБ ООН 2254 от 18 декабря 2015 г.; они исходят из того, что борьба против террористических группировок, согласно резолюции, должна быть продолжена, и что независимость, единство, территориальная целостность и светскость Сирийской Арабской Республики должны быть сохранены.

Особое значение имело совместное заявление российского президента В. Путина и его американского коллеги Д. Трампа 11 ноября 2017 г. в Дананге, которое подтвердило намерение сторон сотрудничать для политического урегулирования сирийского конфликта¹⁵. На фоне этого усиливаются призывы существенно увеличить поставки гуманитарной помощи в Сирию.

Риск политизации гуманитарной помощи становится особенно важным в контексте сирийского кризиса и зон деэскалации. Поскольку внешние акторы имеют разные интересы в Сирии, гуманитарная помощь обычно распределяется неравномерно по всей стране. В дополнение к этому разногласия между сирийскими правительственными агентствами, ответственными за санкционирование гуманитарных операций, и персоналом на местах создают препятствия для международных организаций, ищущих доступ в районы, куда направляется гуманитарная помощь.

Для улучшения гуманитарной ситуации в стране должны быть приняты определенные меры, такие как обеспечение беспрепятственного и безопасного доступа для гуманитарных конвоев, а также распространение гуманитарной помощи равномерно между районами, находящимися под контролем правительства и районами, где действует оппозиция.

Для улучшения гуманитарной ситуации в стране должны быть приняты определенные меры, такие как обеспечение беспрепятственного и безопасного доступа для гуманитарных конвоев, а также распространение гуманитарной помощи равномерно между районами, находящимися под контролем правительства и районами, где действует оппозиция.

Необходимо также оценить количество беженцев и внутренне перемещенных лиц. Для зон деэскалации важно не компрометировать территориальную целостность Сирии и разрешить сирийским гражданам свободное передвижение внутри страны. Вопрос о том, кто ответственен за обеспечение безопасности

¹⁵ Заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки // официальный сайт Президента России. 11.11.2017.
URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5252>

и доставку гуманитарной помощи в так называемых «серых зонах» (которые не контролируются ни правительственными силами, ни оппозицией), остается без ответа.

Министерство обороны России применяет комплексный подход к решению сирийского конфликта «на земле». Установление четырех зон деэскалации способствовало созданию контрольно-пропускных пунктов, где российские офицеры военной полиции выступали в качестве наблюдателей. Зоны безопасности с наблюдательными пунктами были установлены вдоль линий деэскалации. Российские специалисты оказывали необходимую медицинскую, гуманитарную и продовольственную помощь. Были развернуты российские мобильные медицинские бригады, часть инфраструктуры которых была передана Сирии. Одним из успешных механизмов урегулирования «на земле» является российский Центр по примирению враждующих сторон в Сирии со штаб-квартирой на авиабазе Хмеймим, чей персонал занимается налаживанием внутрисирийского диалога. Национальные центры по примирению, которые включают в себя представителей местных провинций, применяют методы как прямых переговоров, так и телеконференций. Массовые контакты между местными советами и местными органами самоуправления имеют особое значение для разрешения кризиса.

Зоны деэскалации считались временным и гибким решением до тех пор, пока ситуация бы не стабилизировалась. С правовой точки зрения установление зон деэскалации не влияло на статус районов, которые они покрывают. Эти территории продолжали быть неотъемлемыми частями суверенной Сирии. С другой стороны, поставки гуманитарной помощи могут быть увеличены после разрешения определенных политических вопросов. Любые качественные изменения гуманитарной ситуации в стране будут зависеть от серьезных изменений в политической сфере.

Зоны деэскалации считались временным и гибким решением до тех пор, пока ситуация бы не стабилизировалась. С правовой точки зрения установление зон деэскалации не влияло на статус районов, которые они покрывают. Эти территории продолжали быть неотъемлемыми частями суверенной Сирии.

В целом, опыт сирийских зон деэскалации уникален в том, как они способствуют стабилизации ситуации в зонах конфликта. Концепция зон деэскалации создает новые условия взаимоотношений между конфликтующими сторонами и представителями гуманитарных организаций. Они позволяют разработать новую политику гуманитарной деятельности.

3. Сирийское восстановление для России. Роль потенциальных партнеров

Восстановление Сирии – далеко не ключевой для Москвы вопрос, который имеет ценность только в более глобальном контексте. Россия не теряет и не приобретает от того, пойдут ли внешние вливания в сирийскую экономику.

Поступление внешних средств для сирийского восстановления условно можно разделить на три направления. Первое и наиболее вероятное: лимитированный процесс восстановления Сирии «своими силами» при помощи союзников Дамаска, где ведущую роль играет Иран. Второе – снятие европейских санкций и активное участие в восстановлении со стороны ЕС, что является шансом для европейских столиц иметь какой-то вес в будущих политических делах региона и возможность решить миграционную проблему. Однако участие ЕС требует, по словам европейцев, политического урегулирования. Третье – наиболее перспективное для России и Сирии – привлечение государств Персидского залива к финансированию реконструкции, что для них даст возможность сбалансировать влияние Ирана и не допустить полного отрыва Сирии от арабского мира, а также не позволит Китаю и Индии занять ключевые позиции в восстановлении. В последнем случае наличествует логика, отличная от европейского подхода – сначала политическое урегулирование, затем возможные финансовые вливания. Предлагается финансирование реконструкции Сирии, что внесло бы вклад в политическую стабилизацию и позитивно сказалось бы на дальнейшей консолидации сирийского общества.

Постконфликтный период в Сирии поставил вопрос о необходимости поиска средств для восстановления экономики страны. Три ключевых для сирийского урегулирования страны – Россия, Иран, Турция – обладают ограни-

ченными возможностями в этом вопросе. Несмотря на то, что их роль в будущем Сирии будет скорректирована, присутствие этих трех государств в Сирии сохранится для обеспечения баланса сил и интересов.

Мнение о том, что Россия нуждается в Европе для финансовых вливаний в Сирию, едва ли можно считать корректным. Москва изучает, чего все хотят, как обеспечить баланс интересов и какую в этом контексте вести собственную политику. С точки зрения России участие и финансирование Евросоюзом сирийской реконструкции желательно, но совсем не критично.

Российские интересы в Сирии уже обеспечены, более того, Москва с 2015 г. проводит модернизацию армии, улучшила логистику, испытала новейшую боевую технику, нарастила поставки вооружений, вошла в крупнейшие нефтегазовые проекты в регионе. Единственное, что произойдет в Сирии в отсутствие европейского участия, в том числе финансового, это сохранение нынешней ситуации, усиление Б. Асада и Ирана без массового возвращения беженцев.

Российские интересы в Сирии уже обеспечены, более того, Москва с 2015 г. проводит модернизацию армии, улучшила логистику, испытала новейшую боевую технику, нарастила поставки вооружений, вошла в крупнейшие нефтегазовые проекты в регионе. Единственное, что произойдет в Сирии в отсутствие европейского участия, в том числе финансового, это сохранение нынешней ситуации, усиление Б. Асада и Ирана без массового возвращения беженцев.

У России же без поддержки от США или ЕС нет стимула пытаться этот вопрос решать самостоятельно. При этом Москва, безусловно, подавала сигналы европейским столицам о том, что при должной поддержке Россия способна содействовать и даже организовать процесс

возвращения беженцев, убедить Дамаск в относительной либерализации законодательства для предотвращения ситуаций, при которых возвратившиеся беженцы могли бы попасть в тюрьму (например, за уклонение от воинской службы).

Именно Москва создавала работающие механизмы возвращения беженцев, которые частично используются в настоящее время. Так, 18 июля 2018 г. при согласовании с Сирийской Арабской Республикой (САР) был создан российский Центр приема, распределения и размещения беженцев, для которых в сирийских городах было подготовлено 336500 мест¹⁶. Этот центр вместе с дополнительно созданной российско-сирийской рабочей группой позволяет решать вопросы мониторинга и размещения возвращающихся беженцев, обеспечивать их безопасность. Без первых таких шагов этот процесс начать было нельзя. Многие медиа проигнорировали эту работу России, однако именно такие действия на земле помогают наполнить повестку конкретными вопросами. Кроме того, в ноябре 2018 г. в присутствии российских наблюдателей был дан старт процессу обмена пленными между воюющими в Сирии сторонами. Этот позитивный опыт приводит к укреплению мер доверия. О готовности сторон сирийского конфликта к запуску пилотного проекта по обмену пленными и телами погибших сообщалось 31 июля в итоговом коммюнике 10-й Международной встречи по Сирии в астанинском формате¹⁷.

В процессе нормализации ситуации в Сирии участвуют соседние государства, каждое из которых предпочитает находиться на оперативном уровне взаимодействия с Москвой. Ливан и Иордания предлагали свои планы Кремлю.

Так, в 2018 г. на пресс-конференции с министром иностранных дел Сергеем Лавровым его ливанский коллега Джебран Басиль предложил России участие в проекте по возрождению Арабского Машрика (наряду с проведением конференции по защите религиозных и этнических групп на Ближнем Востоке).

¹⁶ Россия создала в Сирии Центр приема, распределения и размещения беженцев // ТАСС. 18.07.2018. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/5384831>

¹⁷ Обмен пленными состоялся в Сирии при содействии российских военных // ТАСС. 24.11.2018. URL: <https://tass.ru/politika/5831201>

Так, в 2018 г. на пресс-конференции с министром иностранных дел Сергеем Лавровым его ливанский коллега Джебран Басиль предложил России участие в проекте по возрождению Арабского Машрика (наряду с проведением конференции по защите религиозных и этнических групп на Ближнем Востоке).

Центр по примирению враждующих сторон в Хмеймиме, Центр приема, распределения и размещения беженцев, российская военная полиция, Международный противоминный центр ВС РФ – все эти инструменты были созданы и могут быть использованы для стабилизации ситуации в Сирии.

Согласно министру иностранных дел Ливана Дж. Басилю: «Речь идет не о союзе конкретных стран, не об организации, а именно о пространстве, где обеспечены безопасность, стабильность, экономическое процветание, основанные на культурном и религиозном разнообразии. Общий рынок может стать частью этого проекта»¹⁸.

Уже сейчас Ливан и Иордания вовлечены в прямую работу с Дамаском. Переход под контроль правительства в июле 2018 г. юго-западной части Сирии и погранперехода Нассиб было осуществлено при прямых договоренностях России, Сирии и Иордании. Безусловно, участие США, как и взвешенные позиции Израиля и Ирана, сыграли позитивную роль для стабилизации ситуации.

Одним из ключевых гарантов безопасности на земле можно назвать российскую военную полицию. Она преимущественно располагается в недавно примирившихся с правительством зонах и пользуется авторитетом у местного населения.

Центр по примирению враждующих сторон в Хмеймиме, Центр приема, распределения и размещения беженцев, российская военная полиция, Международный противоминный центр ВС РФ – все эти инструменты были созданы и могут быть использованы для стабилизации ситуации в Сирии.

Россия показывает в первую очередь европейским столицам свою готовность содействовать их интересам при учете собственных интересов Москвы и Дамаска. Проведение 27 октября 2018 г. в Стамбуле четырехстороннего саммита Россия-Германия-Франция-Турция, посвященного сирийскому урегулированию

имел целью это продемонстрировать. Кроме того, Иран также видит полезным стамбульский процесс, поскольку европейские финансы и влияние в Сирии будут восприняты в Тегеране с большим оптимизмом, чем усиление монархий Персидского залива в Восточном Средиземноморье. Франция и Германия заинтересованы в стабильности Сирии, также как Россия и Турция. Однако Сирия продолжает находиться под жесткими европейскими санкциями. Санкции введены против физических и юридических лиц, вводя запрет на поездки и замораживание активов. Они включают «нефтяное эмбарго, ограничения на определенные инвестиции, замораживание находящихся в ЕС активов сирийского Центрального банка, экспортные ограничения на оборудование и технологии, которые могут использоваться для внутренних репрессий, а также на оборудование и технологии для мониторинга или перехвата интернет или телефонной связи»¹⁹. Разговор об европейском участии в реконструкции не будет восприниматься Дамаском серьезно без снятия хотя бы части этих санкций. Сами по себе санкции заставляют сохранять в тени многие финансовые действия сирийской элиты, что только негативно отражается на экономике и состоянии населения.

Если говорить о действенном европейском участии, то существует понимание того, что привязка к политическому урегулированию непрагматична. Более того, гуманность такой политики ЕС сомнительна – страдают простые сирийцы, а не элита. Семь лет войны показали, что санкционная политика приводит к появлению скрытых схем, деградации системы управления, разрушениям и миграции, но не меняет политический курс объекта санкций.

¹⁸ «Россия должна убедить международное сообщество, что речь идет о добровольном возвращении беженцев» // Газета «Коммерсантъ». 21.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3719094>

¹⁹ Syria: EU adds eleven businessmen and five entities to sanctions list // European Council of the EU. 21.01.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/21/syria-eu-adds-eleven-businessmen-and-five-entities-to-sanctions-list/>

Если говорить о действенном европейском участии, то существует понимание того, что привязка к политическому урегулированию непрагматична. Более того, гуманность такой политики ЕС сомнительна – страдают простые сирийцы, а не элита. Семь лет войны показали, что санкционная политика приводит к появлению скрытых схем, деградации системы управления, разрушениям и миграции, но не меняет политический курс объекта санкций.

В этих условиях Москва продолжит искать альтернативные варианты. Свою заинтересованность в постконфликтном восстановлении в Сирии выражают разные игроки – ключевыми из которых могут стать Китай и Индия. Тем не менее на данном этапе Россия стремится легитимизировать САР в рамках Лиги арабских государств. ОАЭ и Бахрейн – ближайшие союзники Саудовской Аравии, наиболее последовательного оппонента официального Дамаска – уже открыли свои официальные представительства в САР²⁰, несмотря на риски столкнуться с американскими экстерриториальными санкциями. Пока неизвестно, насколько будут привержены США использованию жестких методов в отношении со своими союзниками в регионе. В конечном счете сама сирийская элита готова к любым сценариям, в том числе к отсутствию средств на восстановление. Это выразится только в нежелании Дамаска принять обратно беженцев, проживающих в других странах. Их число, согласно статистике Управления Верховного комиссара (УВКБ) ООН по делам беженцев, достигает 5,6 млн человек. В 2018 г. УВКБ ООН отметило, что более 1,4 млн внутренне перемещенных лиц (из 6,2 млн человек) и более 56 тыс. беженцев вернулись в 2018 г.²¹ ЕС мог бы выиграть от установления прямых контактов с Дамаском для выражения своих озабоченностей и возможного достижения определенных соглашений. В противном случае, существует риск потери еще сохраняющегося влияния в условиях, когда другие силы активно развивают свое присутствие в Сирии и в регионе.

Роль Китая в сирийском вопросе в постконфликтный период может неожиданно возрасти. Считается, что для Пекина существуют два драйвера его политики в отношении Сирии. Первый из них связан с вопросами безопасности и необходимостью участвовать в борьбе с терроризмом ввиду большого количества уйгурских боевиков в составе воюющих против правительства группировок в Сирии. Большинство из этих уйгуров – считается, что их количество может достигать нескольких тысяч человек²² – воюют в хорошо подготовленной организации «Исламская партия Туркестана» (организация признана террористической, деятельность запрещена в РФ). Вторым драйвером стала Инициатива Пояса и Пути, которая продвигается Пекином и должна связать Китай и Европу, в том числе через Ближний Восток. На протяжении событий сирийского кризиса Пекин блокировал проекты резолюций ООН против Сирии, которые имели целью наложить санкции на страну. При этом спецпредставитель Китая по Сирии Сие Сяоань постоянно проводил переговоры с различными региональными игроками в целях нахождения политико-дипломатического решения конфликта. Летом 2017 г. Китай провел первую торговую ярмарку по проектам восстановления Сирии («First Trade Fair on Syrian Reconstruction Projects»), по итогам которой китайские чиновники обещали выделить 2 млрд долл.

Китай уже сделал крупные инвестиции в сирийские компании. Так, сфера телекоммуникаций во многом перешла к китайской *Huawei*. Китайская национальная нефтяная корпорация владеет большой долей в двух крупнейших сирийских нефтяных компаниях – Сирийской нефтяной компании и компании «аль-Фурат».

Естественным ограничителем китайского участия в сирийском восстановлении могут стать санкции США в отношении Сирии. Кроме того, Сирия не представляет для Китая того же интереса, что и крупнейшие региональные нефтедобывающие игроки, такие как Иран, Саудовская Аравия или Ирак. Любое расширение отношений с Сирией будет требовать для Китая согласования позиций с Израилем, где у Пекина также есть серьезные инвестиции.

²⁰ Посольство Бахрейна в Сирии возобновило работу после семилетнего перерыва // ТАСС. 28.12.2018.
URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5961108>

²¹ Provision of Life-Saving Assistance and Supporting Communities End of Year Report 2018 // The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2018. URL: <https://www.unhcr.org/sy/wp-content/uploads/sites/3/2019/02/End-of-Year-2018-S.pdf>

²² Duchâtel M. Terror overseas: understanding China's evolving counter-terror strategy. 26.10.2016.
URL: https://www.ecfr.eu/publications/summary/terror_overseas_understanding_chinas_evolution_counter_terror_strategy7160

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Преодоление гуманитарного кризиса в Сирии постепенно становится связано как с политическими урегулированием, так и с необходимостью восстановления социально-экономической инфраструктуры страны. Оказание гуманитарной помощи может стать одной из задач для восстановления сирийской экономики, независимо от хода политического процесса. Несколько факторов, такие как односторонние экономические санкции в отношении Сирии, непосредственно препятствуют улучшению гуманитарной ситуации и облегчению жизни сирийского народа. Снятие санкций сказалось бы положительно на общей гуманитарной ситуации в Сирии и запустило бы процесс экономического восстановления. Сближение позиций России и США по сирийскому урегулированию, как и создание совместной рабочей группы по Сирии, могло бы положительно повлиять на отношение региональных игроков и ЕС к вопросу сирийского восстановления. Одновременно сирийское правительство могло бы обеспечить безопасность для возвращающихся беженцев, снять запрет на въезд в страну и амнистировать тех, кто уклонился от воинской службы. Помимо работы Конституционного комитета Сирии, России целесообразно поддержать реализацию социально-политических реформ на базе конституции 2012 г., с инициативой которых в одностороннем порядке могло бы выступить сирийское правительство и президент Б. Асад в рамках подготовки к достижению договоренностей с оппозицией.
2. Планы помощи сирийским беженцам и донорская поддержка соседним с Сирией государствам должна продолжать обретать поддержку международных организаций и государств. Однако принцип совмещения срочных гуманитарных действий с усилиями в области долгосрочного развития должны осуществляться не только в этих соседних государствах (например, в Иордании), но также и в самой Сирии. Эти попытки будут способствовать возвращению сирийцев на свою родину и снизят нагрузку на соседние страны в контексте интеграции сирийских беженцев в социально-экономическую систему страны их пребывания. Положительно скажется на ситуации и совместные гуманитарные акции России с США, государствами Стамбульского формата (Франция, Германия, Турция) и другими странами.
3. Представляется целесообразным, чтобы гуманитарные организации проводили гуманитарные операции совместно с организациями заинтересованных сторон из различных государств, которые сотрудничают с сирийским правительством. Такие операции могут быть проведены как на двусторонней основе, например, совместно с Агентством по обеспечению и координации российского участия в международных гуманитарных операциях "EMERCOM", при поддержке России и сирийского правительства, так и на многосторонней основе, например, с участием международных, российских и турецких гуманитарных организаций (в том числе заинтересованных организаций из США, Иордании, Китая, Индии, стран Персидского Залива и Европы). Этот подход позволит не только договориться о выделении определенной суммы на гуманитарную помощь, но также способствует установлению и укреплению доверия между сторонами.
4. Оказание гуманитарной помощи считается необходимым исключительно в сотрудничестве с центральным правительством в Дамаске. Сирийское правительство, в соответствии со своими международными обязательствами, должно способствовать деятельности гуманитарных организаций и обеспечивать безопасность и доступность гуманитарных миссий, включая территории в зонах деэскалации. Все участники сирийского кризиса должны прекратить отдельные действия и трансграничные операции, реализуемые без ведома законного сирийского правительства.

5. Институт зон деэскалаций в Сирии по своей природе являлся временным. Несмотря на непрекращающиеся военные действия Россия, Иран и Турция намерены создать возможности для сокращения насилия в стране. На территории Сирийской Арабской Республики Российский Центр по примирению враждующих сторон также продолжает свою работу (включая оказание гуманитарной помощи) с использованием сетевого подхода на внутригосударственном уровне. Государства ЕС практиковали проведение гуманитарных операций, игнорируя сирийское правительство в том числе и в зонах, контролируемых сирийской «Аль-Каидой». Однако стоит признать, что с переходом провинции Идлиб почти под полный контроль Хейат Тахрир аш-Шам, присутствие гуманитарных НКО Евросоюза в провинции резко сократилось. Агентства ООН и другие НКО, желающие принять активное участие в обеспечении мира и стабилизации сирийского общества, могли бы сформировать с правительством Сирии и российскими институтами «на земле» общий подход к проведению гуманитарных операций.
6. России целесообразно продвигать идеи по укреплению мер доверия и развития многостороннего подхода, не подразумевающего исключения тех или иных региональных игроков (в отличие от попыток создания «арабского НАТО»). Россия могла бы поддержать идею проведения конференции по безопасности в Арабском Машрике. Основной акцент при развитии подобных проектов должен делаться на взаимодополняемости экономик государств региона и экономической составляющей российских интересов. Помимо политико-экономических вопросов видится положительным содействием проведению конференции, посвященной религиозным свободам и межконфессиональному примирению. Организаторами конференции могли бы выступить Россия и одна из стран Арабского Машрика (например, Ливан). Важно поддерживать такую деятельность в медиапространстве (СМИ, интернет-ресурсы, социальные сети). Кроме того, Москва могла бы применить опыт Астанинского процесса и информационно-координационного центра в Багдаде (Россия–Иран–Ирак–Сирия), что позволило бы развить идею коллективной безопасности в регионе с прицелом на Арабский Машрик.



[facebook.com/
russiancouncil](https://facebook.com/russiancouncil)



[twitter.com/
Russian_Council](https://twitter.com/Russian_Council)



[vk.com/
russian_council](https://vk.com/russian_council)



[russiancouncil.
livejournal.com](https://russiancouncil.livejournal.com)



[flickr.com/photos/
russiancouncil](https://flickr.com/photos/russiancouncil)



[youtube.com/
russiancouncilvideo](https://youtube.com/russiancouncilvideo)



[slideshare.net/
RussianCouncil](https://slideshare.net/RussianCouncil)



linkedin.com/company/russian-international-affairs-council/
linkedin.com/groups/Russian-International-Affairs-Council-4473529



Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1.

www.russiancouncil.ru