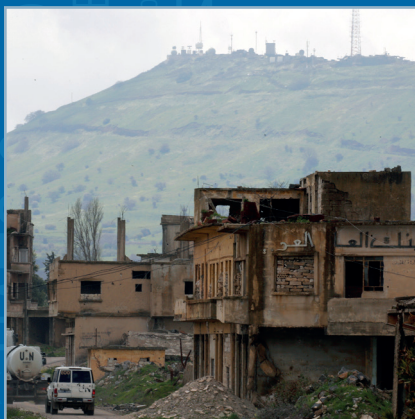
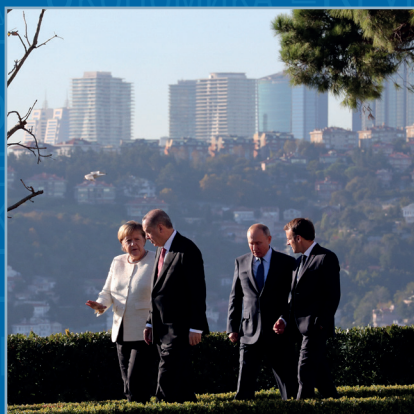




РСМД

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**



ДОКЛАД

**ПРИМИРИТЬ НЕПРИМИРИМОЕ:
ПОДХОДЫ РОССИИ И ЕВРОПЫ
К ВОССТАНОВЛЕНИЮ СИРИИ**

№ 48 / 2019

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2019

УДК 327(470+571:4):327.56(569.1)

ББК 66.4(2Рос),9(5Сир),302+66.4(4),9(3Сир),302

П76

Российский совет по международным делам

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Авторский коллектив:

Кортунов А.В.; Хильтерманн Й.; Мамедов Р.Ш.; Шмелева Т.А.

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **Т.А. Махмутов; Р.Ш. Мамедов; О.А. Пылова**

П76 Примири́ть неприми́римое: подходы России и Европы к восстановлению Сирии: доклад РСМД № 48/2019 / [Кортунов А.В.; Хильтерманн Й.; Мамедов Р.Ш.; Шмелева Т.А.; И.С. Иванов (гл. ред.)]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2019. – 32 с. – Авт. указаны на обороте тит. л.
ISBN 978-5-6042566-4-0

В докладе рассматриваются различные подходы России и ЕС в отношении восстановления Сирии. Обе стороны отмечают необходимость больших финансовых вложений. Российские эксперты полагают, что санкции против Дамаска осложняют работу на данном направлении. Эксперты признают, что война еще не окончена, но уже сейчас существенное значение имеют политические преобразования и согласованные действия по вопросу возвращения сирийских беженцев домой. Цель работы – определить возможности для совместных международных действий на благо Сирии и ее народа.

УДК 327(470+571:4):327.56(569.1)

ББК 66.4(2Рос),9(5Сир),302+66.4(4),9(3Сир),302

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/report48

Содержание

Предисловие	4
Россия, ЕС и борьба за восстановление Сирии	9
Различия в оценках и нарративах	10
<i>Судьба режима Б. Асада</i>	10
<i>Статус войны</i>	12
<i>Понятие «стабильной Сирии»</i>	13
<i>Значение термина «восстановление»</i>	13
<i>Природа политических преобразований</i>	14
<i>Скрытые побудительные мотивы</i>	15
К сближению позиций?	15
Постконфликтное восстановление в Сирии. Российский взгляд	19
Российско-сирийское энергетическое сотрудничество	19
Перспективные направления деятельности в сфере торговли, промышленности и инфраструктуры	21
Проблемы и возможности для российско-европейского сотрудничества по сирийскому восстановлению	25
Риски постконфликтного восстановления	28
Об авторах	30

Предисловие

Андрей Кортунов и Йост Хильтерманн

Публикация этих двух документов Российским советом по международным делам проистекает из дискуссии, состоявшейся прошлой осенью между соавторами предисловия — генеральным директором РСМД Андреем Кортуновым и директором программы по Ближнему Востоку и Северной Африке Международной кризисной группы Йостом Хильтерманном. Мы согласились в том, что в сирийской войне настал поворотный момент, и пришло время серьезно поговорить о послевоенном восстановлении. Разумеется, мы отдавали себе отчет в существенном различии позиций России и стран Запада (государств – членов ЕС и США) по вопросу финансирования восстановления Сирии. Именно поэтому мы посчитали целесообразным сравнить и сопоставить эти позиции, чтобы выявить точки соприкосновения и выработать на их основе рекомендации, выполнение которых отвечает чаяниям сирийского народа — главной жертвы войны. Данная публикация является результатом наших усилий. Возможно, нам не удалось в полной мере реализовать задуманное, но мы надеемся, что наши идеи (представленные с российской стороны экспертами РСМД Русланом Мамедовым и Татьяной Шмелевой) предоставят благодатную почву для дальнейших дискуссий и помогут найти конструктивный путь для движения вперед.

Восстановление страны после конфликта является жизненно важным компонентом всех планов по превращению Сирии в стабильное, безопасное и мирное государство. Без достижения этой цели в стране не может быть стабильности, не говоря уже о процветании. Никто в России или на Западе не ставит под сомнение очевидную взаимосвязь между развитием и безопасностью в Сирии и в регионе Ближнего Востока и Северной Африки в целом. Однако дьявол всегда кроется в деталях. Что именно означает термин «восстановление» в случае Сирии? Будут ли в полной мере решены серьезные экономические и социальные задачи в Сирии, если не будут затронуты основы нынешнего политического режима в Дамаске? Кто будет финансировать восстановление Сирии и управлять им? Какие ключевые показатели будут свидетельствовать об успехе или провале усилий по восстановлению?

С тем, что Сирия остро нуждается в социальных и экономических реформах, согласны все. Кроме того, стране необходимо эффективное правительство, способное предоставлять населению хотя бы основные услуги. Предпринимаемые Дамаском в настоящее время попытки реформ не являются ни эффективными, ни достаточными. Без видимых перемен к лучшему в социально-экономической сфере население продолжит покидать Сирию даже после окончания военного конфликта или подавления одной стороны другой.

В отсутствие политической конкуренции, без реформирования существующей политической системы, партии «Баас», спецслужб и армии никакого существенного восстановления Сирии быть не может. Вот почему политические и административные перемены являются необходимыми предпосыл-

ками для любых серьезных социально-экономических преобразований в стране, включая послевоенное восстановление.

Конфликт в Сирии еще не завершен. Военные столкновения продолжаются, и существует угроза внезапной эскалации боевых действий, что создает серьезные препятствия на пути восстановления. Из-за этого в Сирии также возникают группы и организации, которые заинтересованы не в восстановлении страны, а в сохранении статус-кво. Новый всплеск военных действий (в Идлибе, на северо-востоке или в других местах) еще больше затруднит любые конструктивные дискуссии о послевоенном восстановлении.

Программа восстановления должна включать согласованные усилия по возвращению сирийских беженцев домой. Их следует рассматривать не только как проблему, требующую решения, но и как важный ресурс, необходимый Сирии для успешного преобразования страны. Россия желает возвращения беженцев на родину больше, чем правительство президента Сирийской Арабской Республики (САР) Башара Асада, которое не видит в нем никаких выгод.

И Россия, и Запад согласны в том, что для восстановления Сирии нужны крупные иностранные инвестиции и масштабная внешняя помощь. Эта помощь не может заменить целенаправленных, настойчивых и энергичных действий местных властей, но она может стать мощным катализатором для раскрытия и поддержания внутренних источников роста и развития.

Авторы согласны с тем, что Стамбульский процесс мог бы стать эффективным механизмом совместного поиска Россией и Европой общей позиции по вопросам, связанным с восстановлением. Если сторонам удастся прийти к соглашению, то решения на высшем политическом уровне должны быть дополнены конкретными совместными пилотными инициативами и демонстрационными проектами восстановления Сирии. С этой целью России и Западу надлежит поддержать активный экспертный диалог в рамках дипломатии второго трека для генерирования свежих идей и рассмотрения их в официальном Стамбульском формате.

Вместе с тем, между Россией и странами Запада есть не только совпадение взглядов по отдельным аспектам послевоенного восстановления в Сирии, но и существенные разногласия по условиям его реализации. Ниже приводится краткое описание наиболее серьезных из них.

Во-первых, судя по всему, западные страны полагают, что без активного европейского участия и финансирования Россия не сможет достичь значительных успехов в восстановлении Сирии, поскольку не располагает капиталом и технологиями в необходимых для сирийских проектов объемах. Россия же сомневается, что Европейский союз готов выделить Сирии значительные средства в силу своих приоритетов и конкурирующих потребностей. Более того, хотя выделение средств Европой и крайне желательно, она не является единственным потенциальным источником финансирования восстановления Сирии. Москва считает, что оптимальным решением данного вопроса было бы вовлечение в послевоенное восстановление Сирии

таких влиятельных игроков на Ближнем Востоке, как ОАЭ, Турция, Иран и Саудовская Аравия. Другими потенциальными донорами могли бы стать Китай, а также сама Россия, чье экономическое присутствие в Сирии уже заметно. Подобное расхождение во взглядах может отражать различное понимание того, что именно вкладывается в понятие «восстановление», и какова его цена, а это требует дальнейшего обсуждения и уточнения.

Во-вторых, западные государства также считают, что без существенных перемен в нынешнем политическом режиме Сирия так и останется нестабильной страной, и война никогда не закончится, потому что первоначальной и основной причиной конфликта является само правительство. Это означает, что без существенных изменений в системе государственного управления рассчитывать на серьезный успех усилий по восстановлению страны не приходится. Вот почему европейские партнеры не проявляют заинтересованность в переговорах с Дамаском по программам восстановления, поскольку оно поможет Б. Асаду укрепить свою власть. Единственным, что может заставить режим изменить отношение к населению, является участие России в процессе политических преобразований и примирения. Однако для многих европейских стран степень влияния России на Дамаск остается неясной. Россия же, напротив, считает, что если Европа хочет увидеть в Сирии политические преобразования, то ей следует пересмотреть свой подход к сирийскому руководству и начать прямые переговоры с ним. В основе российской позиции лежит принцип невмешательства во внутренние дела других стран. Судя по всему, Россия исходит из того, что благодаря более активному привлечению Дамаска международное сообщество усилит свое влияние на политическую эволюцию Сирии, которая представляется неизбежной. Возможной темой для дискуссий между российскими и европейскими экспертами могут быть возможности и ограничения политической эволюции нынешнего режима в Дамаске, роль Б. Асада в сопоставлении с ролью политических элит и т.п.

В-третьих, в Европе многие считают, что беженцы не станут возвращаться в Сирию в ближайшем будущем, а сама Европа не может и не будет принуждать их к этому. Европейские государства не верят, что сирийское правительство способно обеспечить своим гражданам, в том числе беженцам, предоставление основных прав человека и защиту от себя самого или от тягот и опасностей продолжающейся войны. Наоборот, Европа может столкнуться с еще более массовым наплывом беженцев в будущем. Подобное видение является для нее мощным сдерживающим фактором, и она не представляет, как ее участие в восстановлении Сирии поможет ей решить миграционные проблемы. Россия же оценивает ситуацию с беженцами намного оптимистичнее. В Москве считают, что возвращение беженцев возможно и что оно ускорит восстановление страны. Россия также полагает, что сирийская диаспора может и должна участвовать в процессе восстановления. Кроме того, Москва верит, что может вместе с партнерами гарантировать репатриантам отсутствие преследований со стороны правительства Б. Асада. Различия в российском и европейском видении требуют предметного обсуждения

необходимых шагов на местах для защиты возвращающихся беженцев от возможных злоупотреблений и преследований. Накопленный на юго-западе и в других частях Сирии положительный и отрицательный опыт предоставляет для такого обсуждения ценные эмпирические данные.

В-четвертых, судя по всему, Европа верит, что экономические санкции могут заставить Дамаск изменить свое поведение, а усиление давления на Б. Асада вынудит его пойти на уступки по важным для Европы вопросам (беженцы, права человека, использование химического оружия и т.п.). С другой стороны, санкции не позволяют европейскому бизнесу взаимодействовать с сирийским правительством и сирийским бизнесом, что лишает Европу потенциальных рычагов воздействия. Россия же выступает за отмену санкций против Сирии, поскольку, по ее мнению, от западных санкций страдают простые люди, а вовсе не сирийская правящая элита. Более того, по мнению Москвы, санкции де-факто помогают консолидировать внутреннюю поддержку Б. Асада (по крайней мере, в рядах сирийского бизнес-сообщества). Москва также считает, что Б. Асад не станет сотрудничать с Европой, пока не будут сняты хотя бы некоторые санкции. России и Европе необходимо провести предметные дискуссии о влиянии международных санкций на различные сектора сирийской экономики и политическую динамику в Дамаске, а также о содержании понятия «умные санкции» (*smart sanctions*) применительно к Сирии.

В-пятых, Европа не хочет распространять международное признание или легитимность на режим Б. Асада. Для многих в Европе Сирия остается репрессивным государством (или репрессивным государством в состоянии распада) и будет им оставаться, пока к власти в Дамаске не придет по-настоящему законное руководство. Европа предпочитает продолжить дальнейшую дипломатическую изоляцию Башара Асада, поскольку это будет способствовать поддержанию в регионе стабильности в долгосрочной перспективе. Россия не согласна с такой оценкой необходимости дальнейшей дипломатической изоляции действующего президента страны. Москва также более оптимистично настроена в отношении международного авторитета Дамаска и считает, что Сирия может вернуться в Лигу арабских государств и со временем добиться широкого международного признания. Для России ключевым аспектом международного признания сирийского режима является его способность конструктивно сотрудничать со своими соседями, прежде всего с непосредственными участниками Астанинского и Стамбульского процессов, а именно с Турцией и Ираном. По мнению России, возобновления отношений между Сирией и ведущими государствами Персидского залива будет достаточно для провала дипломатической блокады Дамаска. Это расхождение между российской и европейской позициями требует обстоятельного обсуждения обеими сторонами вероятных и желательных мер безопасности для региона Ближнего Востока и Северной Африки.

Кроме того, европейцы относятся к Астанинскому процессу с подозрением, видя в нем попытку России заменить им поддерживаемый ООН женеvский

формат. Однако Россия считает, что инициированный ею Астанинский процесс дополняет существующие переговорные площадки и не стремится заменить их. В Европе раздаются голоса, призывающие объединить Астанинский процесс с Малой группой по Сирии; другие же предлагают вовлечь в Стамбульский процесс Соединенные Штаты. Позиция России заключается в том, что рассматривать следует любой формат переговоров, но участие в них должны принимать все крупные игроки (включая Иран). Иранское измерение могло бы также стать важной темой для консультаций в рамках дипломатии второго трека между российскими и европейскими экспертами.

В целом, во взглядах России и Европы на восстановление Сирии больше различий, чем общего. Важно отметить, что на разность подходов обеих сторон оказывает влияние динамика российско-западных отношений по вопросам, не связанным с Сирией. Для преодоления разногласий и выработки консенсуса в отношении восстановления страны необходимо предметное и детальное обсуждение. Учитывая чувствительность многих практических вопросов, связанных с восстановлением, представляется целесообразным использовать для конструктивного обсуждения формат дипломатии второго трека (возможно, с участием управленцев-технократов с обеих сторон).

Россия, ЕС и борьба за восстановление Сирии

Йост Хильтерманн

Директор программы по Ближнему Востоку и Северной Африке
Международной кризисной группы

Война в Сирии еще не закончена, но кампания правительства Б. Асада по подавлению народного выступления против его правления — сначала в форме движения протеста, а затем вооруженного восстания и конфликта с участием третьих сторон — судя по всему, близится к завершению. В 2018 г. правительственные силы при поддержке российской авиации уничтожили важные очаги сопротивления правлению Б. Асада вокруг Дамаска и на юге страны.

Сегодня последним анклавом оппозиции остается провинция Идлиб, находящаяся под контролем повстанцев, среди которых первую скрипку играют джихадисты. Режим, похоже, хотел бы захватить провинцию, но, скорее всего, не может этого сделать без поддержки России. Россия же не дает зеленый свет масштабному наступлению и отдает предпочтение постепенности процесса освобождения Идлиба, чтобы не поставить под угрозу важные для нее отношения с Турцией — основной заинтересованной стороной на Севере. В случае полномасштабных наступательных действий по всей провинции начнется массовое бегство гражданского населения вместе с растворившимися в нем джихадистскими боевиками в сторону турецкой границы. В сентябре в Сочи Россия и Турция договорились о прекращении огня и создании в провинции Идлиб демилитаризованной зоны, а последняя взяла на себя ответственность за обеспечение там перемирия. Это может указывать на готовность Москвы рассмотреть невоенные варианты урегулирования ситуации на Севере или, по крайней мере, на то, что есть время для изучения возможностей невоенного решения.

Вызывают озабоченность и другие районы операций, в частности, Северо-Восток, где господствует поддерживаемый войсками США сирийский филиал Рабочей партии Курдистана; а также опасное масштабное противостояние между Израилем и Ираном/Хезболлой из-за степени влияния Ирана в Сирии. Вместе с тем, не вызывает сомнения, что Б. Асад пережил войну и теперь стремится восстановить полностью как политический контроль, так и управление системой безопасности. Однако для этого потребуется время, постоянная защита со стороны России и Ирана, а также значительное вливание средств на восстановление и инвестиции, поскольку за семь лет боевых действий силы режима значительно ослабли, а экономике и инфраструктуре был нанесен серьезный ущерб.

И Россия, и Европа выражают заинтересованность в стабилизации ситуации в Сирии. Однако они расходятся в том, что подразумевается под этим, как

и в понимании войны, ее причин и состояния, а также того, что должно произойти дальше.

В данной работе представлен авторский анализ преобладающей в Европе точки зрения на сирийскую войну и послевоенное восстановление. Кроме того, в материале излагается, с точки зрения Европы и автора, доминирующая позиция в России по этому вопросу.

Различия в оценках и нарративах

Судьба режима Б. Асада

С точки зрения Европы, для России выживание режима Б. Асада является необходимым условием. В случае его падения европейцы видят цели России в следующем:

а) сохранение Россией своих завоеваний в Сирии, а также позиций в Средиземноморье и на Ближнем Востоке в целом.

До народного восстания в 2011 г. российское военное присутствие в Сирии было незначительным, что было связано с расстановкой сил во времена холодной войны. В то время Советский Союз в рамках глобального противостояния с Соединенными Штатами развивал союзнические отношения с баасистским режимом, частично в качестве противовеса ракетам НАТО на военной базе «Инджирлик» в Турции, частично для обеспечения своего военного присутствия в Средиземноморье.

Военное вмешательство России в сентябре 2015 г. было направлено на поддержку режима, понесшего значительные территориальные потери, чья армия и силы безопасности были обескровлены боевыми потерями и дезертирством. Преуспев в решении этой важной, пусть и ограниченной задачи и, не исключено, помня об «афганской трясине», в которой страна увязла в 1980-х гг., Россия теперь желает восстановления Сирии до уровня, который позволит ей сократить или прекратить свое военное присутствие. В настоящий момент Россия может использовать Сирию в качестве испытательного полигона и лаборатории вооружений для продвижения своей военной техники в регионе, однако продолжение конфликта вряд ли отвечает интересам России.

Вот почему — по мнению европейских стран — Москва стремится инициировать в Сирии процесс политических реформ, который будет проходить под ее контролем даже в случае их проведения ООН. Это позволит России сократить свое военное присутствие и расходы в Сирии, а также привлечь средства на восстановление страны, но не допустит изменений, которые могут поставить под угрозу режим. Окончание войны в результате переговоров также позволит России закрепиться на Ближнем Востоке и в Северной Африке путем демонстрации того, что Россия, в отличие от западных держав, оказывает поддержку до момента достижения устойчивого результата. Москва может видеть возможность для себя в заявленном уходе США из региона, по крайней мере, с точки зрения мягкой силы;

б) укрепление существующего авторитарного порядка правления, утверждение себя в качестве надежного союзника ближневосточных держав (и стран за пределами региона) и тем самым воспрепятствование проведению американского курса по «смене режимов».

Москву испугала волна так называемых цветных революций, которая могла докатиться и до ее порога. Общепринятым мнением в российском руководстве является то, что США содействовали дестабилизации ситуации в государствах Ближнего Востока и Северной Африки, спровоцировав в них массовые протесты с помощью организаций гражданского общества, которые они финансировали, или, по крайней мере, отговаривая от обращения за помощью к своим союзникам. Насаждение нестабильности и атмосферы непредсказуемости в регионе Москва считала непосредственной угрозой своим интересам. Арабские режимы, правившие до 2011 г., могли быть даже союзниками Запада (тот же Хафез Асад присоединился к коалиции, стремясь положить конец вторжению Ирака в Кувейт в 1990 г.). При этом, являясь авторитарными режимами, они устраивали Россию, поскольку обеспечивали стабильность и предсказуемость региональной среды, сдерживали джихадистов и позволяли Москве продавать оружие. Россия же в то время занималась собой и пыталась восстановить собственную экономику после распада СССР.

Россия приложила немало усилий, чтобы переломить тенденцию переворотов и вернуться, насколько это возможно, к порядку, где она будет играть более существенную роль, как это было до 2011 г. Поворотным моментом стало принятие Резолюции Совета Безопасности ООН от 17 марта 2011 г., которая дала карт-бланш государствам НАТО и их союзникам на интервенцию в Ливии; а также бегство в 2014 г. президента Украины Виктора Януковича. В. Путин осудил западные страны за нарушение мандата ООН по Ливии и обвинил их в том, что под предлогом защиты населения в Бенгази они провели операцию по свержению правящего режима. На украинские события Россия, как это видят в западных столицах, ответила присоединением Крыма и поддержкой сепаратистов на Донбассе. Что касается Сирии, то Россия использовала право вето в Совете Безопасности, чтобы не допустить подобного военного вмешательства Запада под флагом гуманитарной помощи и уничтожения режима Б. Асада.

Москва считает, что решение о ее вмешательстве в сирийский конфликт в 2015 г. разорвало цепь инициированных Западом выступлений, которые приводили к необратимому разрушению государственности и хаосу. Россия стремилась не допустить, чтобы Сирия последовала примеру Ливии и превратилась в неконтролируемый рассадник джихадизма на границах постсоветского пространства. Россия заявляет о желании снова сделать страну «нормальным государством» и считает вопрос о природе режима излишне политизированным и вторичным. Неясно, осознают ли в Европе то значение, которое Россия придает государственности, то есть необходимости сохранения государства и его институтов, и безрассудство их демонтажа, что отчасти объясняет ее поддержку Б. Асада в Сирии.

Почувствовав себя в осаде, арабские авторитарные лидеры с энтузиазмом восприняли решительный политический курс России. Он выгодно отличается от политики как администрации Б. Обамы, которая не спешила прийти на помощь своим традиционным союзникам на Ближнем Востоке и в Северной Африке в их внутренней борьбе, так и администрации Д. Трампа с ее непредсказуемостью и взбалмошностью. Вот почему для арабских автократов, таких как президент Египта Абдель Фаттах ас-Сиси или фельдмаршал Халифа Хафтар в Ливии, Москва стала желанным дипломатическим партнером.

ЕС придерживается диаметрально противоположного взгляда на то, что считается российской позицией относительно сохранения сирийского режима. По мнению Европейского союза, модель режима и общественный договор, на котором он основан, утратили свою актуальность, что и привело к массовым протестам в 2011 г. Кроме того, в европейских столицах полагают, что позволить режиму возродиться в его нынешнем виде означает лишь законсервировать главную проблему; поскольку рассчитывать, что режим откажется от привычной, хоть и ставшей неэффективной модели, не приходится. В результате страна обречена на нестабильность на долгие годы.

Другими словами, ЕС стремится не просто к политическому транзиту в Сирии, а к тому, что он называет «значимым» политическим транзитом. Такой транзит позволит эффективно справиться с фундаментальной проблемой накопившегося недовольства и режимом, не считающим нужным заняться устранением его причин. В Европейском союзе считают, что обеспечение стабильности в Сирии невозможно при режиме, который отвергает призывы к реформам с широким участием политических сил.

Статус войны

С точки зрения Европы, Россия ведет себя так, будто считает войну в Сирии практически законченной, и будто осталось разобраться лишь с несколькими относительно «простыми» проблемами в Идлибе, Африне, районе проведения операции «Щит Евфрата» и на северо-востоке страны. Для России это означает, что на территории, контролируемой правительством, может и должно начаться восстановление.

С этой целью Россия обратилась к ЕС и отдельным государствам – членам Евросоюза с просьбой о скоординированном возвращении беженцев, предоставлении финансовой помощи на восстановление страны и отмене санкций. Восстановление Сирии упрочило бы завоевания России, а участие в нем Запада означало бы де-факто новую легитимацию режима.

Евросоюз же, напротив, считает, что война далека от завершения — режим готов захватить районы, над которыми еще не установил контроль, а источником нестабильности по-прежнему является сам режим; при этом до вступления Сирии в послевоенный период любые серьезные разговоры о восстановлении преждевременны. ЕС хочет «значимых» политических преобразований и не желает становиться российским и иранским инструмен-

том формирования повестки дня в Сирии путем оплаты ее восстановления. Тем самым Европейский союз де-факто признает режим законным и будет финансировать военную экономику. В его глазах подобные действия послужат не устранению причин конфликта, а обострению противостояния и приведут к продолжению войны или ее новой вспышке.

Понятие «стабильной Сирии»

Под «стабильной Сирией» Европейский союз подразумевает страну, в которой политическая система несла бы ответственность за свои действия, приглашала бы к участию политические силы, демонстрировала бы прозрачность в управлении, имела бы встроенную систему сдержек и противовесов и способствовала бы возвращению беженцев обеспечением безопасной среды обитания. Но Евросоюз отдает себе отчет в том, что в настоящее время всего этого нет. И он не готов удовлетвориться меньшим (или заплатить за него), полагая, что восстановленный режим Б. Асада в принципе неспособен поддерживать в Сирии стабильность на протяжении длительного периода.

Россия же, по мнению Евросоюза, напротив, хочет сохранить в Сирии нынешний режим, даже если произойдет замена отдельных политических фигур. ЕС считает, что под стабильностью в Сирии Россия понимает ситуацию, при которой режим способен сохранять единство страны, дружески настроен по отношению к России, отвечает ее интересам и принимает ее защиту для сохранения статус-кво. ЕС признает, что Россия, в отличие от режима Б. Асада, заинтересована в организованном массовом возвращении беженцев, необходимом для восстановления страны и легитимации режима. Однако у Евросоюза есть сомнения в том, что Россия желает или способна заставить своего сирийского союзника с этим согласиться. Судя по всему, он готов пойти на возвращение беженцев только на избирательной основе, чтобы не поставить сохранение своей власти под угрозу. Москва дала понять, что ведет с Б. Асадом «сложные переговоры» по этому вопросу.

Значение термина «восстановление»

Под «восстановлением» Сирии Россия, похоже, имеет в виду, главным образом, «строительство», в буквальном смысле призванное вернуть к жизни материальную инфраструктуру. План, представленный Россией для организованного возвращения беженцев, говорит исключительно о материально-техническом обеспечении, тоннах бетона и т.п. Но Евросоюз понимает значение термина «восстановление» гораздо шире и включает в него не только упомянутое, но и, что важно, управление и обеспечение безопасности, а также восстановление разрушенной социальной структуры Сирии. Выходящее за рамки этого ЕС считает попыткой режима вести «войну иными средствами», то есть процессом, в который Европа не должна позволить себя вовлечь.

Дилемму дебатов между Россией и ЕС о восстановлении Сирии можно проиллюстрировать сопоставлением двух наиболее вероятных сценариев для Сирии, в каждом из которых основным результатом войны является та или

иная форма хронической нестабильности.

В первом сценарии причиной нестабильности в Сирии отчасти станет отсутствие масштабного восстановления и инвестиций из-за отказа Запада предоставить необходимые средства. Без такого восстановления страна останется экономически несостоятельной и неспособной противостоять серьезным проблемам развития, с которыми она столкнется после более чем семи лет войны. К тому же, нельзя исключать, что США могут попытаться превратить Сирию в «трясину» для России, если та не согласится действовать в соответствии с главным приоритетом администрации Д. Трампа в Сирии — устранением иранского военного присутствия.

Если режим окажется не в состоянии обеспечить своим гражданам будущее, то их исход из страны продолжится; а те, кто останется, могут прибегнуть к саботажу или даже поднять восстание. Б. Асад отвергает помощь Запада, если ее предоставление обставлено определенными условиями, поскольку опасается, что политические преобразования под руководством ООН могут стать настолько «значимыми», что приведут к потере им власти и краху режима.

Во втором сценарии причиной нестабильности в Сирии станет реставрация режима, чему отчасти поможет готовность Запада оказать значительную помощь в восстановлении страны. Однако западным странам придется сделать над собой усилие, чтобы разрешить непростую политическую и моральную дилемму — они знают, что их помощь по умолчанию придаст режиму законность и повысит его устойчивость к реформированию. Продолжительный репрессивный режим же обречен на хроническую нестабильность и является устойчивым источником оттока населения.

Ни одна из форм нестабильности не отвечает интересам ни России, ни Европы. Для Европы она означает приток новых беженцев и, возможно, джихадистов. Для России — необходимость постоянного военного присутствия в стране, из которой она предпочла бы вывести большую часть своих сил.

Природа политических преобразований

По мнению Европы, Россию, чтобы избежать этой дилеммы, вполне бы устроили имитация политических преобразований или преобразования с минимумом реальных реформ. Это позволит ей сохранить свои достижения в Сирии и привлечь к восстановлению хотя бы некоторые европейские фонды развития. А государства – члены ЕС разделились бы на тех, кто настаивает на преобразованиях по существу, и тех, кто по тем или иным причинам готов удовлетвориться приданием им видимости.

Москва пытается добиться этого двумя способами. Во-первых, согласием в принципе на политические преобразования в рамках женевского процесса и проявлением сдержанности в военных действиях (например, в вопросе о наступлении правительственных войск в Идлибе), которые могут их серьезно подорвать. Во-вторых, использованием «серой зоны» в терминологии

и отсутствием четкости в европейских дефинициях терминов «гуманитарная помощь», «скорейшее восстановление», «стабилизация» и «воссоздание». В этой «серой зоне» мы сейчас сталкиваемся с такими приводящими в замешательство терминами, как «гуманитарная инфраструктура» и «гуманитарная реконструкция» — семантическим словоблудием, означающим оказание одного и того же типа помощи, но в разных целях. В чем заключается разница между строительством новых больниц вместо разрушенных (форма развития и, соответственно, политизированный вопрос) и их восстановлением (гуманитарная помощь)? А разве разминирование в районах, контролируемых правительством, и восстановление водоснабжения не идут на пользу всей стране?

Безусловно, подобная подтасовка фактов не будет способствовать восстановлению. Но она может послужить важным символом признания отдельными европейскими государствами режима, который они активно помогают восстановить, и постепенного расширения границ допустимого сотрудничества, пока принципиальный отказ от участия в восстановлении без политических преобразований не начнет подвергаться эрозии. Отказ разговаривать с Дамаском может затем уступить место «техническому диалогу» в ответ на попытки режима создать условия для оказания помощи, а диалог, в свою очередь, — политической дискуссии, предполагающей сохранение режима.

На данный момент самая богатая и влиятельная группа в ЕС твердо стоит на том, что Европа не собирается платить, как она считает, за устроенный Россией в Сирии хаос, и, соответственно, настаивает на согласии России с тем, что Евросоюз считает «значимыми» политическими преобразованиями. Если же Россия выберет другой путь, то цена, которую ей придется заплатить, будет высока. Сирия останется нестабильной, и участие России в военных действиях затянется на неопределенный срок. Да и шансы на успех в урегулировании других вопросов, например, в отношении санкций, наложенных Евросоюзом на Россию за присоединение Крыма, станут совсем призрачными.

Скрытые побудительные мотивы

По сути, ЕС считает, что Россия пытается вбить клин в западный альянс, в том числе разрушить единство Европейского союза. И это происходит в то время, когда ЕС изо всех сил пытается его сохранить, причем не только в ходе дебатов по восстановлению Сирии, но и под огнем критики набирающих силу популистов.

К сближению позиций?

Чем завершатся дебаты о восстановлении Сирии, пока неясно. Отчасти это связано с тем, что вопрос о восстановлении рассматривается в контексте общего противостояния между Россией и Западом, причем события в одной области (Украина, Скрипали/Великобритания, США/выборы) оказывают влияние на то, что происходит в другой.

Более того, как показывают события недавнего прошлого, результаты обсуждения могут также зависеть от событий на местах в Сирии — в Идлибе, на северо-востоке страны и даже в районах, которые режим вернул под свой контроль. Последние, в частности, могут послужить надежной проверкой готовности правительства воздержаться от репрессий против тех, кого оно победило и с кем формально заключило мир. Нынешнее положение дел дает мало поводов для оптимизма. Продолжающиеся на юго-западе страны аресты присоединившихся к соглашению о примирении наводят на мысль о том, что режим возобновил практику репрессий, и тотальное сведение счетов было предотвращено только российским присутствием. Но как долго Россия готова держать в Сирии подразделения военной полиции?

Первым серьезным испытанием решимости России содействовать политическим преобразованиям в Сирии и показать, какими она их видит, могут стать события в Идлибе. Москва дала понять, что хотела бы вернуть провинцию под контроль правительственных сил. Однако соглашение, достигнутое с Турцией в Сочи в сентябре 2018 г., свидетельствует о том, что для России отношения с Турцией важнее стремления помочь своему союзнику Б. Асаду быстро вернуть утраченную территорию под свой контроль.

Чем все закончится, пока неясно. Турция может занять ту же позицию по отношению к Идлибу, что и к Африну и районам своей операции «Щит Евфрата» — то есть относиться как к своей сфере влияния, причем на неопределенно долгий срок. Со временем эти территории станут ближе Анкаре, чем Дамаску, что, в конечном итоге, вынудит второй пойти на взаимные уступки в политических переговорах. Россия, со своей стороны, может предпочесть продолжение затяжного процесса возвращения Идлиба под контроль Дамаска путем ряда шагов, согласованных Москвой и Анкарой. Каждый из этих шагов может быть поддержан угрозой России применить силу или ее согласием на применение силы. Это умная политика (*smart policy*) со стороны России; она достигает главной цели — удержать сирийский режим на плаву, не ставя под угрозу отношения России с Турцией. В этом сценарии управляемый переход власти в Идлибе обещает Анкаре, что он не вызовет внезапного притока беженцев, в рядах которых растворятся потерпевшие поражение джихадисты. Однако главной проблемой для России станет то, что господствующая среди повстанцев в Идлибе группировка «Хайат Тахрир аш-Шам», которая является ответвлением Аль-Каиды (организация признана террористической, ее деятельность запрещена в РФ) в Сирии, вряд ли пойдет на «примирение».

Со своей стороны, Европа обеспокоена тем, что захват Идлиба приведет к очередной гуманитарной катастрофе и никак не отвечает европейским интересам, а перспективы развития событий в провинции окажутся связанными с восстановлением. Вот почему, если проблему Идлиба можно решить так, чтобы не спровоцировать массового оттока беженцев, то возможность восстановления не будет снята с повестки дня (однако она по-прежнему будет зависеть от других аспектов политических преобразований). Но если Россия позволит режиму перейти в Идлибе в наступление, то Европа расценит

это как ее нежелание идти на уступки. В этом случае шансы на оказание Европой помощи восстановлению Сирии могут стать даже более призрачными, чем сейчас.

Помимо разрешения этих непростых дилемм, Европа пытается решить для себя, с каким из нежелательных вариантов развития событий в Сирии ей придется смириться — в реальность «значимых» политических преобразований верят немногие. Какая нестабильность «устроит» Европу больше: та, что (по крайней мере, отчасти) порождена отсутствием финансируемого Европой восстановления; или же явившаяся результатом сохранения нероформированного и враждебного режима в Дамаске? Циник сказал бы, что для Европы единственная разница между двумя этими сценариями заключается в том, что один из них потребует значительных расходов на восстановление, а другой — обойдется бесплатно.

Могут ли Россия и ЕС найти общий язык? Удастся ли им прийти к консенсусу, будет зависеть, как уже было сказано, от развития событий на местах в Сирии, а также от того, в какой степени Россия будет содействовать процессу политических преобразований, на которых настаивает Европа. России следует уточнить, что она могла бы предложить Европе в обмен на снятие санкций и финансирование восстановления. Это потребует от обеих сторон активных дипломатических усилий, которые базируются на трех основных элементах.

Во-первых, речь идет о **взаимном признании расхождений во взглядах**, описанных выше.

Во-вторых, **об определении областей, в которых их интересы совпадают**. В частности, это может быть судьба джихадистов, которые устремятся из Идлиба в Турцию, а оттуда попытаются вернуться домой — в Европу или на Кавказ. И Россия, и Европа заинтересованы в недопущении такого развития событий. Оптимальный вариант — заключение российско-турецкого соглашения по Идлибу, которое поддержит Евросоюз.

Еще одной сферой, в которой их интересы совпадают, является возвращение Сирии к нормальной жизни, хотя их представления о том, что для этого требуется, во многом различны. Можно было бы предпринять совместные шаги по созданию комитета, который занялся бы разработкой проекта новой конституции. Кроме того, Россия и Европа могли бы объединить усилия в предотвращении эскалации противостояния между Израилем и Ираном — обе стороны поддерживают рабочие, если не сказать тесные, отношения с соответствующими столицами и могут координировать создание механизмов, способных предотвратить возникновение непреднамеренного конфликта.

Третий элемент — **открытость при описании имеющихся у сторон на руках «козырей»**. Россия в сирийской войне играет определяющую роль, что дает ей преимущество в политической сфере. Она может спровоцировать новый наплыв беженцев в Турцию и Европу, что обернется для них большими проблемами. Россия может попытаться использовать эту угрозу для получения уступок, как в случае с Турцией по вопросу Идлиба.

Но и у Европы имеются «козыри», которые она может использовать в переговорах. России нужна стратегия выхода из сирийской войны, способная обеспечить ей «мягкую посадку». Это трудно, пока Европа сохраняет санкции в отношении Сирии или даже усиливает их, перекрывая тем самым доступ в страну крупным внешним инвестициям и фондам реконструкции. Кроме того, нельзя забывать о способности США спутать все карты и свести на нет достигнутое. Разумный подход к преодолению различий заключается в нахождении баланса между извлекаемыми сторонами выгодами, а затем — в переориентации на области, в которых интересы сторон совпадают.

Прошедший в Стамбуле в конце октября 2018 г. четырехсторонний саммит может стать хорошим форматом для дальнейшего продвижения. Россия, Турция, Германия и Франция совместно призвали к прекращению огня в Сирии, а также к формированию и созыву конституционной комиссии до конца года. Это показало, что переговоры и сотрудничество между Россией и Европой возможны и могут быть конструктивными.

Вместе с тем рассчитывать на существенное преодоление расхождений в российских и европейских интересах не приходится — даже для частичной их конвергенции может потребоваться незаурядная стратегическая ухищренность и изворотливость. Сторонам придется осознать и согласиться с тем, что максимум, чего они могут добиться, — удержания хронически слабой и нестабильной Сирии с ее бедами (отсутствием восстановления/развития, продолжением репрессий и, не исключено, сопротивлением правлению Б. Асада) в ее границах; и САР стоит дать время, чтобы с этими бедами разобратся.

Постконфликтное восстановление в Сирии. Российский взгляд

Руслан Мамедов

Татьяна Шмелева

Сирия занимает ключевое место для российской внешней политики на Ближнем Востоке, а отношения между государствами регулируются Договором о мире и сотрудничестве между Сирийской Арабской Республикой (САР) и СССР от 8 октября 1980 г. (Сирия признала Россию правопреемницей Советского Союза в декабре 1991 г.). С самого начала военного конфликта в САР Москва поддерживала Дамаск, сохраняя активное взаимодействие с международными организациями, негосударственными организациями и другими акторами. Сегодня, когда вооруженные столкновения подходят к завершению, Москва практически возглавляет послевоенное экономическое восстановление и развитие этой страны, одновременно стремясь развивать сотрудничество в разных сферах — как в строительном секторе, сельском хозяйстве, легкой промышленности, так и в нефтегазовой отрасли и сфере добычи минеральных ресурсов. Россия также активно содействует процессу возвращения Сирии в ЛАГ, поскольку возобновление ее членства в этой организации, вне всякого сомнения, даст толчок реализации процесса экономического восстановления страны¹. Хотя санкции со стороны США и ЕС в отношении режима Б. Асада и останутся в силе в ближайшем будущем, это не станет решающим аргументом для других арабских стран.

Что касается Москвы, то нужно хорошо понимать, что у России в Сирии есть не только стратегические, политические и экономические интересы, но и конкретные действующие проекты. Например, существует ряд долгосрочных контрактов по поставкам нефти в Сирию. И даже несмотря на недавние обвинения США в адрес Москвы в том, что две российские компании — «Промсырьеимпорт» и КГК (*Global Vision Group*) — способствуют тайным поставкам иранской нефти в Сирию в обход санкций США, Россия не намерена разрывать договоренности с официальным Дамаском.

Российско-сирийское энергетическое сотрудничество

31 января 2018 г. главы профильных ведомств России и Сирии подписали дорожную карту по взаимодействию в сфере энергетики и электроэнергетики на два года с возможностью пролонгации. Это соглашение предусматривает не только восстановление российской стороной разрушенных и

¹ Членство Сирии в ЛАГ было заморожено в ноябре 2011 г. после начала внутреннего конфликта. Большинство арабских стран отозвало своих послов из Дамаска и свернуло торговые отношения с Сирией. В этой связи отметим, что возвращение Сирии в ряды ЛАГ является на сегодня практически основной задачей российской дипломатии применительно к Дамаску. Министр иностранных дел РФ Сергей Лавров подчеркивал, что «мы (Россия — авт.) заинтересованы в восстановлении отношений Сирии с Лигой арабских государств, чтобы Сирия вернулась в арабскую семью», — отметил он. — Сирия нуждается в активизации гуманитарного содействия по созданию условий для возвращения беженцев, и в этом мы видим резерв для серьезной работы, которая должна быть проделана для выполнения решений Совета Безопасности ООН».

добыча природного газа сократилась почти в два раза, большой ущерб был нанесен нефтегазовой инфраструктуре. 12–14 декабря 2018 г. в ходе 11-го заседания российско-сирийской межправкомиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству, проходившего в Дамаске, Россия и Сирия подписали ряд дополнительных коммерческих соглашений в сфере разведки и добычи углеводородов. Подробности соглашений не раскрываются — не называются ни российские компании, участвующие в сирийских проектах, ни сами проекты. Примечательно, что Москва ведет разведку без точных данных о запасах газа в сирийских территориальных водах. Однако некоторые исследовательские центры делают определенные предположения на этот счет. Так, в мае 2017 г. Берлинский исследовательский центр «Фирил» в своем докладе «Сирия занимает третье место среди нефтегазодобывающих стран» сообщил, что запасы сирийского газа составляют 28 трлн куб. м⁶. Сам министр нефти и минеральных ресурсов Саудовской Аравии А. Ганем заявил, что морской газовый сектор — это многообещающая отрасль, а запасы составляют 250 млрд куб. м газа. Но есть и другое мнение. Сирийский эксперт в области нефти и минеральных ресурсов А.К. аль-Алаф считает, что цифры пока неточны, поскольку не подтверждены геологическими исследованиями и представляют не что иное, как элемент пропаганды сирийского режима и продвижение проекта по восстановлению страны⁷. Если смотреть с экономической точки зрения, то России крайне выгодно было бы взять под контроль газовые месторождения. Газ выступает в Сирии основным сырьем для производства электроэнергии; значит, на внутреннем рынке спрос на него останется стабильным. Кроме того, есть большая вероятность, что на сирийском континентальном шельфе в восточной части Средиземного моря находится месторождение, не уступающее по объему запасов месторождениям «Зохран», «Левифан» и «Афродита».

Перспективные направления деятельности в сфере торговли, промышленности и инфраструктуры

Для России в Сирии привлекательной является не только сфера углеводородов, но и ряд других направлений. В конце февраля 2018 г. в Торгово-промышленной палате Российской Федерации состоялся Российско-сирийский деловой форум, в ходе которого представители российских компаний обсуждали с сирийскими коллегами проекты по созданию на территории Сирии предприятий по сборке авто- и сельхозтехники, а также по сооружению более 10 заводов по производству железобетонных изделий для восстановления разрушенного жилья⁸. Со стороны Дамаска поступили предложения

⁶ Through the gate of Syria, Russia on its way to take over Mediterranean gas // Enab Baladi. 14.01.2019.
URL: <https://www.english.enabbaladi.net/archives/2019/01/through-the-gate-of-syria-russia-on-its-way-to-take-over-mediterranean-gas>

⁷ Джалиль М.А. Россия на пути к получению контроля над средиземноморским газом («Enab Baladi», Сирия) // Центр военно-политических исследований. 15.01.2019. URL: <http://www.eurasian-defence.ru/?q=node/43281>

⁸ Чичкин А. Экономическое взаимодействие Сирии и России: на пути к миру на Ближнем Востоке // Военно-политическая аналитика. 06.04.2018.
URL: <http://www.vpoanalytics.com/2018/04/06/ekonomicheskoe-vzaimodejstvie-sirii-i-rossii-na-puti-k-miru-na-blizhnem-vostoke>

по организации сборочных производств грузовиков, поскольку существует потребность в самосвалах и автотехнике не только для строительных, но и для других хозяйственных работ. Что характерно, сирийская сторона предпочитает не поставки готовой продукции из России, а именно создание совместных производств в этом и других сегментах внутри страны. С российской стороны в качестве партнеров по созданию автосборочных производств будут фигурировать, скорее всего, не крупные компании автопрома, а их дилеры. Ряд совместных проектов включают развитие сирийско-иракской и сирийско-ливанской транспортной и энергетической инфраструктуры. Напомним, что к сирийским (Тартус, Банияс) и (через Сирию) ливанским (Триполи, Сайда) портам проложены нефтепроводы из северного и центрального Ирака, пересекающиеся с саудовско-иракским нефтепроводом, к порту Сайда. На данный момент вся инфраструктура требует модернизации; планируется также расширение газопроводной сети Сирии, в т. ч. ее стыковка с Ираком, Ливаном и Иорданией. Эти стратегические проекты, как отмечалось на форуме, включены в реестр потенциальных направлений российско-сирийского сотрудничества. То есть нельзя не согласиться с заместителем министра экономического развития России Алексеем Груздевым, выразившим мысль о том, что «возможности сотрудничества *(между Москвой и Дамаском — прим. автора)*, по сути, безграничны — это, например, сельское хозяйство: сирийский бизнес уже увеличивает поставки продуктов земледелия и животноводства в Россию. Также это энергетика, химпром, строительство, нефтегазовый сектор. Последнее связано, прежде всего, с колоссальной сырьевой базой в Сирии по нефти и газу. А также по фосфоритам. Что изначально предопределяет развитие там комплексной переработки этих видов сырья»⁹.

Что касается доработки и реализации совместных инвестиционных проектов, то глава Сирийско-российского делового совета Самир Хассан считает, что сейчас важно разработать систему финансовых расчетов, выстроить систему страхования бизнеса, решить вопрос прямого транспортного сообщения между странами и предусмотреть ряд визовых облегчений для предпринимателей¹⁰. Эти вопросы необходимо решить как можно скорее. В начале 2018 г. уже были достигнуты договоренности о российском технологическом и финансовом содействии восстановлению сирийской энергетики и транспортной инфраструктуры. Немногим ранее глава Генеральной дирекции железных дорог САР Наджиб аль-Фарес провел переговоры в Министерстве транспорта и Министерстве промышленности и торговли РФ (с заместителем министра транспорта РФ Сергеем Аристовым и директором департамента международного сотрудничества Министерства промышленности и торговли Алексеем Господаревым) по вопросам российского участия в восстановлении железнодорожных объектов в Сирии. По офи-

⁹ Колесников П. М. О российско-сирийском экономическом сотрудничестве // Казанский федеральный университет. 2018. URL: https://www.kpfu.ru/portal/docs/F_2054936721/O.ros_sirijs..ekonom..sot..pdf

¹⁰ В Торгово-Промышленной Палате состоялся форум «Российско-сирийское деловое сотрудничество – возможности и перспективы» // Новые Известия. 27.02.2018. URL: <https://www.newizv.ru/news/economy/27-02-2018/v-tpp-otsenili-vosstanovlenie-ekonomiki-sirii-v-500-mlrd-dollarov>

циальному сообщению Министерства промышленности и торговли России, «стороны предметно обсудили перспективы участия российских компаний в проектах развития железнодорожной инфраструктуры в Сирии, в том числе реконструкцию действующих депо, поставку подвижного состава, обучение персонала».

Дамаск также акцентирует внимание на регулярном транспортном сообщении между двумя странами. Пока единственно реальный путь — это морской транзит через Босфор и Дарданеллы. Сухопутное же транспортное сообщение между Россией и Сирией рискует оказаться парализованным ввиду транспортно-экономической блокады последней со стороны Турции, разместившей свои военные подразделения на части северо-западных территорий страны. Устойчивое коммуникационное сообщение между РФ и САР во многом зависит от сближения позиций Москвы и Анкары в рамках как российско-ирано-турецкой «тройки», так и двустороннего диалога. Железнодорожное сообщение в регионе по-прежнему перекрыто, однако не лишним будет напомнить, что между СССР и Сирией осуществлялись железнодорожные грузоперевозки в 1960-х — середине 1980-х гг. (хотя и в небольших объемах) через территории Грузинской и Армянской ССР, Турции.

В свою очередь, сирийская транспортная система (наряду с ее очевидной значимостью для экономики страны) — это важнейший транзитный коридор для многих стран Ближнего и Среднего Востока (Ирак, Иордания, Кувейт, Бахрейн, ОАЭ, Катар). Железнодорожные и нефтепроводные пути не только соединяют эти страны с сирийскими и ливанскими портами, но и обеспечивают выход упомянутых стран в Турцию и далее в Европу, что весьма важно и для экономических связей России с этими странами Арабского Востока.

Что же касается разработки месторождений фосфатов в Сирии, то контракт на их разработку получила компания «Стройтрансгаз Логистика», основным владельцем которой является Геннадий Тимченко. Причем она будет не только сама разрабатывать, но и обеспечивать защиту этих фосфатных месторождений¹¹. Сирийская газета «Энаб Баляди» в апреле 2018 г. сообщила, что Башар Асад утвердил контракт сроком на 40 лет с этой фирмой, которая будет добывать фосфаты из месторождения на востоке Пальмиры¹². Месторождение «Эш-Шаркия» расположено в 45 км к юго-западу от Пальмиры, «Хнейфис» — в 60 км. Прежде суммарный объем их годового производства достигал 3,5 млн т, из которых 3 млн т шли на экспорт, остальное — на завод по производству удобрений в сирийском городе Хомсе. Добыча руды здесь прекратилась 21 мая 2015 г., после захвата этой территории частями запрещенной в России террористической организации

¹¹ Сколько Геннадий Тимченко заработал на добыче фосфатов под Пальмирой // RusLetter. 23.04.2018.
URL: https://www.rusletter.com/articles/how_much_will_gennady_timchenko_earn_on_phosphate_extraction_under_palmyra

¹² Каяли М. Российская компания контролирует единственный комплекс удобрений в Сирии (араб. شركة روسية تسيطر على مجمع الأسمدة الوحيد في سوريا) // Al Modon. 10.11.2018.
URL: <https://www.almodon.com/arabworld/2018/11/10/شركة-روسية-تسيطر-على-مجمع-الأسمدة-الوحيد-في-سوريا>

ИГ¹³. В марте 2016 г. сирийские правительственные части установили контроль над рудниками, но в декабре того же года организация снова вернулась в регион. Вытеснить боевиков удалось только в конце мая 2017 г. По новому же договору о разделе добытых ресурсов между сторонами, доля сирийского Института геологии и минеральных ресурсов составит 30%, а сам договор заключен на 50 лет, ежегодная производственная мощность составит 2,2 млн т, общий резерв — 105 млн т. В 2017 г. производство фосфатов возросло до 12,5 млн т.

Разумеется, здесь у читателя возникает закономерный вопрос: почему Россия, которая занимает четвертое место в мире по добыче фосфатов, выражает такую искреннюю заинтересованность в сирийских фосфатах. Многие эксперты сходятся во мнении, что Москва проявляет интерес к сирийским фосфатам из-за кадмия, который является канцерогеном. Известно, что ЕС выражает опасения по поводу высокого уровня содержания кадмия в импортируемых фосфатных удобрениях¹⁴. Россия же монополизировала рынок удобрений ЕС благодаря производству фосфатных удобрений с низким содержанием кадмия. Осведомленные источники независимой электронной ливанской газеты «Аль Модон» сообщают, что сирийский фосфат также имеет низкую концентрацию кадмия — она колеблется от 3 до 5 ppm. Именно этим, скорее всего, объясняется желание России добывать сирийские фосфаты, несмотря на небольшие объемы добычи в Сирии по сравнению с самой Россией. Благодаря сирийским фосфатам Россия может извлечь выгоду из увеличения своих запасов для решения проблемы с конкуренцией на рынке удобрений ЕС, а также уменьшить риск влияния токсичных химических веществ на качество фосфатов, поступающих в ЕС. Уже несколько осведомленных источников сообщили о поступлении на европейские рынки сирийского фосфата, добытого российскими специалистами.

Подводя итоги всему вышесказанному, можно отметить, что постепенно становится очевидным тот факт, что участие России в сирийском вооруженном конфликте принесло и свои дивиденды; Москва заключила целый ряд выгодных контрактов с Дамаском в обмен на помощь сирийскому режиму и получила фактически весь газ и другие ресурсы в рамках соглашений, подписанных президентом Сирии Башаром Асадом, сроком на 49 лет¹⁵. Таким образом, России удалось «отодвинуть» Иран на второй план и обрести контроль над сирийскими ресурсами (газом, нефтью и фосфатами) в рамках долгосрочных контрактов. Контроль над сирийскими месторожде-

¹³ С начала военных действий в Сирии добыча углеводородного сырья в стране упала в 24 раза. В планах — восстановление добычи // Neftegaz.RU. 27.10.2017.

URL: <https://www.neftgaz.ru/news/dobycha/205965-s-nachala-voennykh-deystviy-v-sirii-dobycha-uglevodorodnogo-syrya-v-strane-upala-v-24-raz-a-v-planakh>

¹⁴ Through the gate of Syria, Russia on its way to take over Mediterranean gas // Enab Baladi. 14.01.2019.

URL: <https://www.english.enabbaladi.net/archives/2019/01/through-the-gate-of-syria-russia-on-its-way-to-take-over-mediterranean-gas>

¹⁵ Джалиль М.А. Новое обличье колониализма... Сирия станет российской областью на 50 лет

(араб. عانا سوريا مدينة... ثوب جديد للاستعمار 50 لروسيا) // Enabbaladi.net. 03.04.2018.

URL: <https://www.enabbaladi.net/archives/210720>

ниями также может использоваться как инструмент мягкого влияния на международную политику и в частности на ОПЕК, что опять же только на руку Москве.

Проблемы и возможности для российско-европейского сотрудничества по сирийскому восстановлению

Говоря о российской стратегии в отношении восстановления Сирии стоит отметить, что сирийский вопрос де-факто далеко не ключевой для Москвы и имеет ценность только в более глобальном контексте. Россия не теряет и не приобретает от того, пойдут ли вливания в сирийскую экономику. Российская политика государственноцентрична и опирается на строгое следование принципам суверенитета Сирии над всей ее территорией при невмешательстве в дела другого государства.

Существуют три направления, которые возможны и сценарии которых прорабатываются Москвой в контексте сирийского восстановления. Первое и наиболее вероятное — лимитированный процесс реконструкции Сирии «своими силами» при помощи союзников Дамаска, ведущую роль среди которых играет Иран. Второе — снятие европейских санкций и активное участие ЕС в восстановлении, что является шансом для европейских столиц иметь вес в будущих политических делах региона и возможность решить миграционную проблему. Однако участие ЕС требует, по словам европейцев, политического урегулирования (такое требование зачастую расплывчато видится из Москвы)¹⁶. Третье — наиболее перспективное для России и Сирии — привлечение государств Залива к софинансированию реконструкции, что даст им возможность сбалансировать влияние Ирана и не допустить полного отрыва Сирии от арабского мира. В последнем случае наличествует иная европейскому подходу — сначала политическое урегулирование, а затем возможные финансовые вливания — логика. Предлагается параллельный процесс вливания инвестиций в реконструкцию, что внесло бы вклад в политическую стабилизацию и позитивно сказалось бы на дальнейшей консолидации 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 ограниченными возможностями в этом вопросе. Несмотря на то, что их роль в будущем Сирии будет скорректирована, присутствие этих трех государств сохранится для обеспечения баланса сил и интересов.

Разные европейские СМИ пестрели заголовками о том, что России нужны если не США, то Европа и ее финансовые вливания¹⁷. Однако такая логика неверна. Российская внешняя политика оперирует комбинациями интере-

¹⁶ Джалиль М.А. Россия на пути к получению контроля над средиземноморским газом («Enab Baladi», Сирия) // Центр военно-политических исследований. 15.01.2019.
URL: <http://www.eurasian-defence.ru/?q=node/43281>

¹⁷ Колесников П. М. О российско-сирийском экономическом сотрудничестве // Казанский федеральный университет. 2018. URL: https://www.kpfu.ru/portal/docs/F_2054936721/O.ros_sirijs..ekonom..sot..pdf

сов других сил. Иначе говоря, Москва изучает, чего все хотят, как обеспечить баланс интересов и какую собственную политику вести в этом контексте. Крайней же необходимости в европейских деньгах на сирийскую реконструкцию у России не просматривается. Участие ЕС в сирийском восстановлении желательно, но совсем не критично. Европейцы зачастую считают, что Россия вела боевые действия, обрела влияние и при этом просит других платить за восстановление. Такая картина также сильно упрощена. Россия вкладывает серьезные средства — больше, чем любая европейская страна — в трансформацию и укрепление сирийской системы безопасности (и это не говоря об упомянутых выше экономических проектах).

Российские интересы в Сирии уже обеспечены; более того, Москва с 2015 г. развила 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 или европейских денег (возможности европейцев сильно преувеличены), это сохранение нынешней ситуации, усиление Б. Асада и Ирана без массового возвращения беженцев. У России же без поддержки США или ЕС нет стимула пытаться этот вопрос решать самостоятельно. При этом Москва, безусловно, подавала знаки 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 попасть в тюрьму — например, за бегство от воинской службы (более 50 тыс. человек уже получили амнистию)¹⁸.

В ЕС же продолжает отсутствовать единая стратегия в отношении Сирии, региона и проблемы мигрантов в целом. Большая часть европейцев предлагает вернуть принятие решений по Сирии в Женеву. Сильно мнение о том, что создание астанинского переговорного процесса лишило возможности продвижения для основного — женеvского — формата. Участники «Астаны» и представители российского МИД не раз заявляли о том, что астанинский формат лишь дополняет женеvский и призван решать технические задачи, реализовывать договоренности «на земле»¹⁹. Для ЕС ситуация усугубляется не только общим недоверием к их крупным восточным соседям, но и расколом внутри самой — не единой в своем курсе — Европы, и политикой администрации президента США.

Россия показывает в первую очередь европейским столицам свою готовность содействовать их участию в сирийских и региональных делах при учете собственных интересов Москвы и Дамаска. Запуск стамбульского процесса — Россия, Турция, Франция, Германия — это явно продемон-

¹⁸ Президент Сирии издал указ об амнистии для уклонившихся от военной службы // РИА Новости. 09.10.2018.
URL: <https://www.ria.ru/20181009/1530247919.html>

¹⁹ МИД РФ назвал астанинский формат успешным в урегулировании ситуации в Сирии // Известия. 23.10.2018.
URL: <https://www.iz.ru/803848/2018-10-23/mid-rossii-priznal-astaninskii-format-uspeshnym-v-uregulirovanii-situacii-v-sirii>

стрировал. Кроме того, Иран также видит полезным формат стамбульской четверки, поскольку европейские финансы и влияние в Сирии будут приняты в Тегеране с большим оптимизмом, чем усиление монархий Залива в Восточном Средиземноморье. Франция и Германия заинтересованы в стабильности Сирии, так же как Россия и Турция. Однако действия европейцев продиктованы нежеланием допустить прибытие большого количества беженцев из Сирии в Европу в случае развязывания полномасштабной операции в почти полностью контролируемой террористами Хейат Тахрир аш-Шам провинции Идлиб. Стоит упомянуть в этом контексте, что отсутствие процесса реконструкции в Сирии может снова сделать Сирию питательной площадкой для террористов.

Сирия продолжает находиться под жесткими европейскими санкциями. При этом европейские структуры не просто сохраняют санкции, но постоянно накладывают новые (последние — в январе 2019 г.)²⁰. Разговор о европейском участии в реконструкции не будет восприниматься Дамаском серьезно без снятия хотя бы части этих санкций. Сами по себе санкции заставляют сохранять многие финансовые действия в тени, что только негативно отражается на экономике Сирии. Одновременно пребывание в тени позволяет сирийцам проводить серые финансовые схемы, обходя санкционный режим. Дамаск готов к отсутствию какой-либо финансовой поддержки со стороны ЕС, в случае если санкции будут сняты. Но европейцы даже не позволяют европейскому бизнесу решать самостоятельно, идти ли ему в Сирию.

Ввиду того, что ЕС поддерживает идею продвижения демократии, прав человека, свободы слова путем укрепления сирийского гражданского общества, имеет смысл не применять политизацию гуманитарной помощи и рассмотреть возможность частичного снятия санкций хотя бы для осуществления отдельных проектов, связанных с облегчением бремени простых сирийцев. 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. Восемь лет войны показали, что санкционная политика приводит к скрытым схемам, парализации системы управления, разрушениям и миграции, но не меняет политического курса объекта санкций. В этом плане Брюсселю давно пора было пересмотреть свою политику и начать диалог с Дамаском при постепенном снятии барьеров для бизнеса. Однако очевидно, что шансы на это чрезвычайно малы, что справедливо и в отношении американских 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

²⁰ Loveluck L. Syria is ready to court investors but Europe wants to prevent that // The Washington Post. 23.01.2019.
URL: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/syria-is-ready-to-court-investors-but-europe-wants-to-prevent-that/2019/01/23/a40abe52-1e4b-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html?noredirect=on&utm_term=.efa832aba987

рамках ЛАГ. ОАЭ и Бахрейн — ближайшие союзники наиболее последовательного оппонента официального Дамаска — уже открыли свои официальные представительства в САР, несмотря на риски столкновения с американскими экстерриториальными санкциями. Пока неизвестно, насколько будут привержены жестким методам в отношениях со своими союзниками в регионе Соединенные Штаты. В конечном счете, сама сирийская элита готова к любым сценариям, в том числе к отсутствию средств на реконструкцию, что выразится в нежелании принять обратно миллионы беженцев, проживающих в других странах. ЕС мог бы выиграть от установления прямых контактов с Сирией для выражения своих озабоченностей и возможного достижения определенных соглашений. В противном случае существует риск потери еще сохраняющегося влияния в условиях, когда другие силы активно увеличивают свое присутствие в Сирии и в регионе.

Риски постконфликтного восстановления

Сохранение и усиление санкционного режима США и ЕС в отношении Сирии — наиболее вероятный сценарий. Но и партнеры Сирии могут оказаться в еще более тяжелом положении ввиду того, что они также находятся под американскими и европейскими санкциями. И влияние этих санкций на российские и иранские компании становится все значительнее с каждым годом. Российские усилия по легитимации правящих кругов Дамаска в арабском мире привлекут недостаточные для действенного восстановления ресурсы, особенно если учесть сложность согласования позиций с Израилем, Турцией и Ираном. Находящийся под жесткими американскими санкциями Иран также ограничен в своих действиях по сирийскому восстановлению из-за серьезных проблем с собственной экономикой. Китайский крупный бизнес не станет рисковать и вкладывать деньги в Сирию, где ключевые месторождения углеводородов уже поделены между другими более влиятельными игроками (например, Россией и Ираном). Таким образом, существуют естественные причины ограничения влияния Ирана, присутствия китайцев и монархий Залива. В этих условиях не в интересах правительства Б. Асада активно содействовать возвращению беженцев. Дамаск готов к продолжению процесса восстановления страны в условиях тянущейся войны (конфликт еще не завершен).

Стоит уделить особое внимание созданию атмосферы изменений в сирийском обществе. До тех пор, пока не произойдут изменения и реформы в костной на данный момент сфере управления государством, возможен откат ситуации к предвоенному периоду. Сирии необходим новый общественный договор или хотя бы иллюзия продвижения политического процесса, которая позволила бы консолидировать общество. Должны быть найдены пути, при которых часть сирийской диаспоры, проживающей за рубежом, имела бы возможность вернуться в страну со своим капиталом и принять участие в восстановлении Сирии при гарантиях их прав со стороны Дамаска (и даже Москвы — на индивидуальной основе). При заморозке существующей политической системы, партии БААС, спецслужб и армии, без проведения реформ и возможностей для хотя бы мнимой конкуренции в полити-

ческом поле реальное восстановление не начнется. Населению необходимы простейшие услуги, которые не может предоставить государство — в первую очередь, водоснабжение и электричество. Растет общественный запрос на эффективное правительство и управление со стороны даже лояльного все эти годы режиму населения. В случае отсутствия реформ (идущие на данный момент — недостаточны и несерьезны), позитивных изменений в социально-экономической составляющей жизни общества боевые действия и террористические акты вновь будут происходить в разных частях страны.

Об авторах

Андрей Картунов – генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД)

Йост Хилтерманн – директор Программы по Ближнему Востоку и Северной Африке Международной кризисной группы

Руслан Мамедов – программный координатор РСМД

Татьяна Шмелева – эксперт Института Ближнего Востока, эксперт РСМД

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повысить эффективность внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Члены РСМД – это ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Российский совет по международным делам

**ПРИМИРИТЬ НЕПРИМИРИМОЕ:
ПОДХОДЫ РОССИИ И ЕВРОПЫ К ВОССТАНОВЛЕНИЮ СИРИИ**

Доклад № 48/2019

Верстка — О.В. Устинкова

Источники фото на обложке:

справа наверху: REUTERS / Cem Oskuz / Pixstream;
слева внизу: REUTERS / Omar Sanadiki / Pixstream;
справа внизу: AP Photo / Hassan Ammar / East News.

Формат 70×100 ¹/₁₆. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 2. Тираж 250 экз.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
www.russiancouncil.ru