



# Пути решения европейской дилеммы восстановления Сирии

Доклад по Ближнему Востоку №209 | 25 ноября 2019 г.

Перевод с английского языка

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

[brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

*Preventing War. Shaping Peace.*

## Содержание

Основные положения .....	i
I. Введение .....	1
II. Дамаск и Москва перед лицом постконфликтного восстановления .....	4
А. Переосмысляя потребности восстановления .....	4
В. Дамаск: отсутствие восстановления лучше, чем зависимое от условий восстановление.....	5
С. Москва: в поисках поддержки в восстановлении и реабилитации режима ....	11
III. Дилемма Европы .....	17
А. Международные санкции как первый барьер на пути оказания помощи в восстановлении .....	17
В. Восстановление Сирии, как только транзит власти «пойдет полным ходом»	21
С. Розыгрыш «карты восстановления» .....	27
1. Предоставление помощи без нормализации отношений .....	27
2. К поэтапному подходу?.....	30
IV. Выбор дальнейшего пути .....	32
V. Заключение .....	36
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	
A. Карта Сирии .....	37
B. О Международной кризисной группе.....	38
C. Доклады и брифинги Кризисной группы, опубликованные после 2016 г. (Ближний Восток и Северная Африка).....	39
D. Попечительский совет Международной кризисной группы.....	42

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

**Что нового?** Война в Сирии подходит к концу, но до сих пор неясно, сможет ли режим в Дамаске установить мир. Немногие желают или способны значительно инвестировать в восстановление, и Европа, которая могла бы предоставить существенные средства, отказывается от поддержки при отсутствии транзита власти.

**Почему это важно?** Без восстановления условия жизни сирийцев могут ухудшиться и отсрочить восстановление страны на неопределенный срок, продляя существующую нестабильность. В то же время многие европейские лидеры считают, что помощь в восстановлении до проведения существенных реформ приведет к схожему эффекту, расширив возможности режима, нацеленного на репрессии, а не на примирение.

**Что нужно делать?** Европе следует рассмотреть возможность поддержки не крупных восстановительных работ при условии невмешательства режима. Европейские государства могли бы также опробовать инкрементальный подход, основанный на стимулировании: последовательную отмену санкций, постепенную нормализацию отношений и поэтапное выделение средств на восстановление; все это в обмен на политические реформы и действия режима, направленные на смягчение репрессивных и дискриминационных практик.

## *Основные положения*

Более трети всей сирийской инфраструктуры было повреждено или уничтожено за восемь лет войны. Хотя конфликт начал стихать, средства на восстановление вряд ли станут поступать в ближайшее время. Государства-члены ЕС заявили, что не будут спонсировать восстановление до тех пор, пока не увидят «идущий полным ходом» транзит власти. Они считают ничем не обусловленное предоставление средств неконструктивным и потенциально наносящим ущерб их стратегической заинтересованности в долгосрочной стабильности. Такая позиция, вкупе с введением против Сирии санкций США и ЕС, препятствует крупным западным инвестициям в восстановление страны. Со своей стороны, Москва и Дамаск демонстрируют нежелание подстраиваться под европейские ожидания. В сложившейся ситуации Европе необходимо изучить возможные способы облегчить тяжелое положение сирийцев, не выходя при этом за собственные политические рамки. Примером может стать финансирование мелких реабилитационных проектов при условии невмешательства режима в оказание помощи. Это также позволит опробовать подход, основанный на стимулировании, который предусматривает постепенное увеличение экономической поддержки, если режим сделает шаги в направлении политических реформ и сдержит репрессивные и дискриминационные практики.

Из восьми лет борьбы сирийский режим, похоже, выходит победителем. Однако ему не хватает потенциала для устранения ущерба, нанесенного войной инфраструктуре, человеческому капиталу и экономике государства. Тем не менее, Дамаск не проявляет готовности идти на уступки или платить политическую цену в обмен на международную помощь в восстановлении. По его мнению, будучи выполнены, условия предоставления внешней помощи ослабят власть режима — другими словами, Дамаск не видит причин уступать в период затишья то, что не уступил, столкнувшись с серьезным военным давлением. Приоритетом режима в обеспечении поддержки восстановления является создание условий, которые позволили бы ему восстановить свою власть и действовать как суверенная сила, которой он был раньше. Для этого будет необходимо, чтобы США и ЕС сняли или как минимум ослабили санкции в отношении Сирии.

Москва, будучи главным защитником и помощником режима, пыталась заручиться международной помощью в восстановлении Сирии — делая это отчасти для того, чтобы вновь узаконить режим, а отчасти для стабилизации ситуации в стране и подготовки почвы для вывода российских военных из страны. Кажется, максимум, на который Москва готова, это склонить режим в Дамаске к ограниченному политическому процессу, включая подготовку новой конституции. Одновременно она не демонстрирует ни желания, ни готовности надавить на режим, чтобы тот пошел на какие-либо существенные уступки, способные его ослабить. Москва предложила европейским лидерам перестать цепляться за фантазию о том, что розыгрыш карты санкций и восстановления все еще может привести к смене режима, которую не удалось осуществить за восемь лет войны.

Но даже при этом Россия заинтересована в том, чтобы убедить Европу внести свой вклад в восстановление Сирии, чтобы сократить расходы своего собственного вмешательства и обеспечить международное признание ее предложениям по военно-политическому решению, способному положить конец войне. Именно поэтому в середине 2018 г. Москва провела интенсивную кампанию по убеждению государств-членов ЕС поддержать восстановление, но не в обмен на транзит власти, а на основании аргумента о том, что это поможет завершить миграционный кризис, связанный с сирийскими беженцами в Европе и соседних с Сирией странах.

Россия предостерегла европейцев от неверного истолкования своих мотивов: она может быть заинтересована в средствах на восстановление для достижения определенных целей в Сирии, но у нее нет в них первоочередной необходимости, поскольку Москва считает, что ее фундаментальные интересы уже обеспечены выживанием режима. Поэтому Россия утверждает, что не нуждается в европейцах так, как европейцы нуждаются в ней, и что она может предпринять шаги к некоторым неопределенным реформам в Сирии, но только в случае, если ЕС сначала отменит санкции и начнет предоставлять средства на восстановление.

Для США, ЕС и многих государств-членов ЕС это обреченная на провал идея. Ни США, ни ЕС сейчас не склонны отменять санкции. Что касается восстановления в районах, контролируемых режимом, то еще в 2016 г. ЕС обусловил финансирование реальным прогрессом в направлении политического транзита, как это определено резолюцией 2254 Совета Безопасности ООН. ЕС сформулировал свою политику оказания помощи соответствующим образом, сосредоточив внимание на гуманитарной помощи и заблокировав финансирование почти всего остального. Эта политическая позиция, проводимая Великобританией, Францией и Германией («Е3»), предполагает, что поддержка восстановления без подлинного транзита власти была бы напрасной, если не вредной, инвестицией, узаконивающей режим, который они считают преступным. Кроме того, они также считают, что политика восстановления, проводимая режимом, не служит интересам большинства населения и тем самым обостряет один из главных драйверов конфликта. Прежде всего, европейцы хотят использовать обещание финансирования восстановления, чтобы подтолкнуть режим к подлинному политическому транзиту, который они рассматривают как единственный способ достижения долгосрочной стабильности в Сирии и, таким образом, защиты своих стратегических интересов.

Однако позиция Европы страдает от все более заметных внутренних разногласий относительно того, как именно разыграть карту восстановления и, в более широком смысле, какую политическую позицию занять в отношении Дамаска. Некоторые европейские чиновники выступают против подхода, основанного исключительно на негативных стимулах. Они также подчеркивают потенциально пагубное воздействие стратегии помощи, ограниченной гуманитарной сферой, поскольку этого может оказаться недостаточно для предотвращения краха сферы государственных услуг, что вызовет еще большие гуманитарные трудности, нестабильность и сопутствующие последствия. Другие, включая Е3, утверждают, что отсутствие гарантий того, что помощь достигнет своей цели,

а не укрепит режим, и отсутствие реальной политической открытости не позволяют им пересмотреть свою позицию и стратегию помощи.

Несмотря на разногласия, сегодня европейская политика восстановления остается в значительной степени стабильной благодаря трем факторам: относительно ограниченному объему финансирования, выделяемого некоторыми государствами-членами ЕС на мелкомасштабные проекты восстановления, которые считаются спорными другими странами, использующими менее гибкое определение «гуманитарной» помощи; основанному на консенсусе механизму возобновления санкций ЕС, из-за которого одно или несколько государств-членов, противостоящих большинству, не могут помешать процессу; и ограниченными финансовыми средствами, имеющимися в распоряжении государств-членов, которые могли бы проявить готовность отойти от общей политики ЕС по восстановлению.

Эта нестыковка в ожиданиях среди основных действующих лиц привела к нынешнему тупику. То, что Европа надеется получить, удержав финансирование на восстановление, противоречит как приоритетам Дамаска, так и готовности или способности России повлиять на них. Это ставит под сомнение любые перспективы стабилизации районов, контролируемых режимом. Что касается Европы, полноценное инвестирование в восстановление может и не улучшить политическую ситуацию в стране, но удержание средств на восстановление способно помешать экономическому оздоровлению и оставить сирийцев в состоянии постоянной нужды.

Чтобы избежать этой дилеммы, Европа могла бы подумать о том, чтобы выйти за рамки гуманитарной помощи и начать выделять средства на проекты восстановления в удерживаемых режимом районах, что могло бы помочь предотвратить крах системы основных государственных услуг. Первоначально это можно было бы сделать в небольших масштабах — например, отремонтировать не только разбитые окна больниц или школ, как это уже делают некоторые государства-члены ЕС, но и восстановить разрушенные стены и крыши. Это могло бы быть сделано при условии самостоятельной доставки средств ЕС, без участия режима.

Конечно, такая стратегия вряд ли улучшит перспективы долгосрочной стабильности. Европа должна продолжать настаивать на политических переменах, каким бы скромным ни был прогресс. Европейцы могли бы опробовать постепенный и поэтапный подход к восстановлению, основанный на позитивных стимулах — небольших проектах восстановления, последовательной отмене санкций, постепенной нормализации отношений и поэтапному выделению средств на восстановление. В обмен на это режим, при поддержке России, должен будет начать выполнение резолюции 2254 или предпринять конкретные шаги по другим важным вопросам, касающимся продолжающихся систематических злоупотреблений со стороны спецслужб (включая произвольные аресты и пытки), внутренне перемещенных лиц, прав собственности, призыва в армию, задержанных и исчезнувших лиц. Такие шаги не приведут к окончанию страшного сирийского конфликта, не говоря уже о его приемлемом завершении, но они могут принести хоть какие-то позитивные перемены сирийскому народу.

**Брюссель/Бейрут/Амман, 25 ноября 2019 г.**

# Пути решения европейской дилеммы восстановления Сирии

## I. Введение

---

Спустя более чем восемь лет войны сирийский режим, при помощи российской авиации и поддерживаемых Ираном наземных сил, отвоевал почти 70% территории страны<sup>1</sup>. Неподконтрольными президенту Башару Асаду остаются два региона: провинция Идлиб на северо-западе находится под контролем повстанцев, чье будущее в значительной мере зависит от состояния российско-турецких отношений; и частично управляемый курдами северо-восток, судьба которого столь же сомнительна после турецкого вторжения в октябре 2019 г., совместного российско-турецкого патрулирования и (все еще символического) возвращения сирийской армии<sup>2</sup>.

Гуманитарные последствия и материальные потери в результате войны резко возросли за эти годы. В результате конфликта половина населения страны была вынуждена покинуть свои дома, а оставшиеся в стране 11,7 млн человек нуждаются в гуманитарной помощи<sup>3</sup>. Инфраструктура страны понесла значительный ущерб, особенно в городских агломерациях типа Алеппо, где крупные общественные объекты зачастую становились военными целями. По состоянию на конец 2017 г. стоимость расходов на восстановление достигла, по оценкам, 250 млрд долл.<sup>4</sup>

Несмотря на необходимость, инвестиции режима в реконструкцию, измеряемые официальными бюджетными отчислениями в фонд восстановления, были ограничены<sup>5</sup>. Это дает основания полагать, что у Дамаска не хватает либо

---

<sup>1</sup> См. Crisis Group Middle East Report N°196, *Lessons from the Syrian State's Return to the South*, 25 февраля 2019.

<sup>2</sup> См. Crisis Group Middle East Report N°197, *The Best of Bad Options for Syria's Idlib*, 14 March 2019 and Crisis Group Middle East Report N°204, *Squaring the Circles in Syria's North East*, 31 июля 2019.

<sup>3</sup> «Humanitarian Response Plan 2018», UNOCHA, [www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018\\_syria\\_mid\\_year\\_pmr\\_full.pdf](http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_syria_mid_year_pmr_full.pdf).

<sup>4</sup> «UN Security Council Briefing on the Situation in Syria, Special Envoy Staffan de Mistura», 27 ноября 2017. Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Западной Азии (ЭСКЗА) в августе 2018 г. представила более детальную статистику, оценив, что «объем разрушений в физическом капитале и его отраслевом распределении ... достиг более 388 миллиардов долларов США, в то время как фактическая физическая стоимость разрушения была близка к 120 миллиардам долларов», UNESCWA, 7 августа 2018.

<sup>5</sup> В 2012 г. режим учредил межминистерский комитет по восстановлению, который предоставляет компенсацию частным лицам и компаниям частного сектора за их потери и финансирует восстановление разрушенной инфраструктуры. В период с 2013 по 2018 гг. правительство ежегодно выделяло комитету 50 млрд сирийских фунтов (около 100 млн долл), «Government Seeking to Relaunch Reconstruction Committee», *The Syria Report*, 19 июня 2019.

возможностей, либо желания платить или брать для этого средства в долг<sup>6</sup>. Его зарубежные союзники — Россия и Иран — также не были замечены в серьезных инвестициях. Их приоритетом являются концессии на ресурсы и инфраструктуру, в большей степени приносящие пользу их собственным, а не сирийской, экономикам<sup>7</sup>.

Страны, пребывавшие или находящиеся сейчас в оппозиции режиму, также не продемонстрировали намерения обеспечивать финансирование восстановления. Несмотря на то, что некоторые страны Персидского залива начали менять свою позицию, до сих пор они воздерживались от финансовых инвестиций. Очевидно это связано с санкциями США и дипломатическим давлением<sup>8</sup>. США увязывают финансовую помощь в восстановлении с выходом Ирана и его прокси-организаций из Сирии и с «необратимым прогрессом на пути к политическому разрешению конфликта»<sup>9</sup>. Это второе условие согласуется с позицией ЕС, определенной в середине 2016 г., когда результат битвы за Алеппо продемонстрировал изменение баланса сил в пользу режима. ЕС связывает свою помощь в восстановлении с идущим «полным ходом» политическим транзитом. Данный транзит является «целью ЕС, которая позволит миллионам сирийцев, вынужденных покинуть свои дома, вернуться и жить в мире и безопасности на своих землях»<sup>10</sup>. И США, и ЕС подкрепили свою позицию санкциями и отказом от полноценного восстановления дипломатических связей с Дамаском<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> По некоторым сведениям, правительство начало восстанавливать государственные службы и заново подключать инфраструктуру страны в некоторых областях, включая дорожную сеть, электросеть, центральное водоснабжение и сотовую сеть 4G. Телефонное интервью Crisis Group с человеком, активно путешествовавшим по Сирии в июне 2019 г.

<sup>7</sup> Jihad Yazigi, «Reconstruction or Plunder? How Russia and Iran are dividing Syrian Resources», in *Reconstructing Syria: Risks and Side Effects, Adopt a Revolution*, Декабрь 2018.

<sup>8</sup> Монархии Персидского залива, за исключением Омана, закрыли или значительно сократили свои миссии в Сирии после начала восстания в 2011 г. В декабре 2018 г. Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) вновь открыли свое посольство в Дамаске. Бахрейн сохранил свое посольство открытым, но на более низком уровне представительства. См. «Bahrain says no interruption to diplomatic ties with Syria», Reuters, 28 декабря 2018 года, и «U.S. pressing Gulf states to keep Syria isolated: sources», Reuters, 18 февраля 2019 года.

<sup>9</sup> Американский госсекретарь Майк Помпео в своем выступлении в январе 2019 г. заявил: «США не будут оказывать помощь в восстановлении районов Сирии, удерживаемых Асадом, до тех пор, пока Иран и его союзники не уйдут, и пока мы не увидим необратимого прогресса в направлении политического урегулирования». «A Force for Good: America Reinvigorated in the Middle East», U.S. Department of State, 10 января 2019.

<sup>10</sup> «EU Council Conclusions on Syria», Council of the European Union, 16 апреля 2018. Совет Европейского Союза, известный также как Совет ЕС, представляет правительства государств-членов. Именно здесь министры из каждой страны ЕС встречаются для принятия законов и координации политики. См. также «EU Council conclusions on Syria», Council of the European Union, 17 октября 2016.

<sup>11</sup> Посольство США приостановило свою деятельность, включая консульские услуги, 6 февраля 2012 г. ЕС никогда не закрывал свою делегацию в Сирии — за исключением короткого выезда в Бейрут с декабря 2012 по апрель 2013 г. — но работает там только местный персонал. Глава делегации в должности временного поверенного в делах и европейский персонал базируются в Бейруте, но регулярно посещают Дамаск. Они не имеют никаких контактов с сирийскими властями, кроме как с Министерством иностранных дел, и не выше уровня вице-министра. Интервью Crisis Group, официальный представитель ЕС, июль 2019 года.



Данный доклад рассматривает европейский подход к восстановлению подконтрольных режиму территорий Сирии в контексте позиций, занятых Дамаском и Россией, и тех вызовов, которые этот подход несет. Доклад основан на проведенных с октября 2018 по ноября 2019 гг. интервью с участием более чем 80 официальных лиц из государств-членов ЕС, бывших и действующих официальных лиц Ирана и Сирии, российских дипломатов и исследователей, американских официальных лиц и представителей международных правительственных и неправительственных организаций<sup>12</sup>. По их просьбе, в докладе не всегда упомянут город, в котором состоялся разговор, а также позиция конкретного официального лица.

---

<sup>12</sup> Crisis Group провел интервью с официальными лицами ЕС, базирующимися в Бельгии, Ливане и Иордании, из трех филиалов. Европейская служба внешних связей (EEAS) является дипломатической службой ЕС. Она помогает главе ЕС по иностранным делам – верховному представителю по иностранным делам и политике безопасности — осуществлять общую внешнюю политику и политику безопасности ЕС. Генеральный директорат по переговорам о соседстве и расширении (DG-NEAR) отвечает за процесс расширения ЕС и осуществляет действия по оказанию помощи в восточных и южных районах Европы в целях содействия стабильности и безопасности. Генеральный директорат европейской гражданской защиты и операций по оказанию гуманитарной помощи (DG-ECHO) отвечает за оказание гуманитарной помощи населению, пострадавшему от стихийных бедствий и антропогенных кризисов. По просьбе этих должностных лиц Crisis Group будет ссылаться на эти интервью как на интервью с «европейскими» должностными лицами или с «должностными лицами ЕС». Crisis Group также провел интервью с официальными лицами государств-членов ЕС, дислоцированными в Европе (Брюссель и главные столицы) и на Ближнем Востоке (Бейрут и Амман). По просьбе этих должностных лиц Crisis Group будет ссылаться на эти интервью как на интервью с «европейскими» должностными лицами с указанием или без указания соответствующего государства-члена.

## II. Дамаск и Москва перед лицом постконфликтного восстановления

### A. Переосмысляя потребности восстановления

После более восьми лет конфликта физические разрушения Сирии ошеломляют. Больше всего пострадали города, ставшие полем битвы режима и оппозиции, такие как Алеппо, Дума и Дераа, и те, что прошли через борьбу против Исламского государства (ИГИЛ), такие как Дейр-эз-Зор и Ракка. По информации Всемирного банка, повреждения получили около 45% жилого фонда, при этом четверть жилого фонда была уничтожена полностью. Более половины объектов здравоохранения были повреждены или уничтожены, около 40% образовательных учреждений были повреждены, уничтожены или заняты (использовались как убежище для перемещенных лиц или были конфискованы сторонами конфликта). Также серьезно пострадала система водоснабжения и водоотведения, которая понесла дополнительный ущерб из-за повреждения энергетической инфраструктуры (13% объектов были частично или полностью разрушены)<sup>13</sup>.

Тем не менее исключительное внимание к физической инфраструктуре скрывает полный масштаб бедствия и не будет достаточным для воскрешения страны. Необходимо учесть также и людские потери<sup>14</sup>. Страна страдает от нехватки врачей и медсестер: это, наряду с физическими повреждениями инфраструктуры, значительно затрудняет доступ к здравоохранению<sup>15</sup>. Половина населения потеряла свои дома: более 5,6 млн человек официально зарегистрированы как беженцы на Ближнем Востоке, большинство — в соседних Турции, Ливане и Иордании, при этом еще миллион беженцев проживает в Европе; еще 6,2 млн человек живут как перемещенные лица в самой Сирии, почти треть из них были вынуждены сменить место проживания дважды или трижды<sup>16</sup>. Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ, англ. United Nations

<sup>13</sup> Наибольшее общее разрушение жилищного фонда отмечено в Эль-Кусейре, Дераа, Думе и Хомсе. См. «The Mobility of Displaced Syrians, an Economic and Social Analysis», World Bank, 6 февраля 2019 г. Наибольшее общее разрушение медицинских учреждений произошло в Дераа, Думе, Ракке и Дейр-эз-Зуре. «The Mobility of Displaced Syrians», op. cit. В Алеппо наблюдается наибольшее ухудшение ситуации: только три из десяти домохозяйств имеют доступ к функционирующей водопроводной сети. «The Mobility of Displaced Syrians», op. cit. Представитель ООН уточнил, что наиболее серьезный ущерб инфраструктуре был нанесен в восточном Алеппо и Старом городе, районах, которые долгое время удерживались повстанческими группировками. Телефонное интервью Crisis Group, июль 2019 г.

<sup>14</sup> Аналитик Всемирного банка сказал: «Речь идет не только об инфраструктуре, но и о человеческих ресурсах, например, о врачах. Для оценки доступа к услугам необходимо принимать во внимание перемещения, разрушения и дезорганизацию [например, наличие персонала или поставок]». Интервью Crisis Group, июнь 2019 г.

<sup>15</sup> Сокращение в два раза числа врачей и медсестер в Сирии (за исключением Дамаска и Тартуса) в период с 2011 по 2018 гг. является значимым показателем, как и стандартные показатели — соотношение больничных коек и другой инфраструктуры здравоохранения к населению. «The Mobility of Displaced Syrians», op. cit.

<sup>16</sup> По данным UNHCR, более половины сирийских беженцев в Европе проживают в Германии. См. «Global Trends, Forced Displacement in 2018», UNHCR. См. также UNHCR. «Regional Strategic Overview, 2019-2020», UNHCR.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) оценивает количество внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), вернувшихся домой в период с января по декабрь 2018 г., в 1,4 млн человек. При этом Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ, англ. United Nations High Commissioner for Refugees) зафиксировало, что по состоянию на 2016 г. в Сирию вернулось всего 198 565 беженцев.<sup>17</sup>

Всемирный банк упоминает и другие, менее заметные факторы, препятствующие восстановлению страны. Речь идет, в частности, об «ослаблении экономических связей, снижении стимулов для продолжения производственной деятельности и разрушении экономических и социальных сетей и цепочек поставок»<sup>18</sup>. Это, по оценкам аналитика Всемирного банка, повлияло на экономику сильнее, чем физические разрушения<sup>19</sup>.

*В. Дамаск: отсутствие восстановления лучше, чем зависимое от условий восстановление*

Отсутствие значительных усилий по восстановлению связано не только с отсутствием у режима финансовых возможностей, но и с тем, что Дамаск не считает его достаточным приоритетом, чтобы оправдать уступки Западу. Главная забота режима — сохранить и укрепить свою власть. Режим не готов предпринять шаги, которые не хотел предпринимать, когда военное давление было в самом разгаре, ради экономической помощи. То, чего хочет режим, — это отмены санкций США и ЕС без необходимости проводить реальные политические изменения, а также денег на восстановление без каких-либо обязательств со своей стороны.

Дамаск переживает экономический и финансовый кризис, который в лучшем случае оставляет неопределенными перспективы восстановления. Конфликт привел к коллапсу регулярной экономической деятельности; за семь лет конфликта ВВП упал почти на две трети, и сегодня колеблется на уровне 20 млрд долл. в год по сравнению с 55 млрд долл. в 2010 г.<sup>20</sup> Это означает, что стоимость восстановления (по самым скромным оценкам, достигающая 250 млрд долл.) составит не менее, чем двенадцать текущих ВВП страны. Обменный курс сирийского фунта сегодня достиг минимума с момента начала войны, и ожидается значительный рост инфляции, что приведет к снижению покупательной способности<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Humanitarian Needs Overview 2019», UNOCHA, Март, 2019 г., [www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019\\_Syr\\_HNO\\_Full.pdf](http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_Syr_HNO_Full.pdf). Эти цифры проверяются UNHCR и не отражают общей суммы возвращенных средств. «Syria Regional Refugee Response: Durable Solutions», UNHCR, 31 августа 2019 г., [https://data2.unhcr.org/en/situations/syria\\_durable\\_solutions](https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions).

<sup>18</sup> См. «The Toll of War: The economic and social consequences of the conflict in Syria», The World Bank Group, 10 июля 2017 г.

<sup>19</sup> Интервью Crisis Group, аналитик Всемирного банка, июнь 2019. См. «The Toll of War», The World Bank Group, op. cit.

<sup>20</sup> Интервью Crisis Group, Джихад Язиги, экономист и редактор The Syria Report, Париж, 1 ноября 2019 г.

<sup>21</sup> Швейцарско-сирийский экономист заявил в ответ: «Правительство, ассоциации частного сектора и бизнесмены, близкие к режиму, развернули кампанию по поддержке сирийской

С целью увеличения государственных доходов Дамаск ввел различные сборы и налоги, например, «плату за мучеников» и «налог на восстановление»<sup>22</sup>. Что еще более важно, режим пытался заполнить этот пробел, используя валютные резервы и занимая деньги как у России и Ирана, так и у сирийских банков<sup>23</sup>. Тем не менее, перспективы увеличения финансовых ресурсов Дамаска будут ограничены до тех пор, пока будут действовать западные санкции. Помимо того, что санкции способствуют дефициту товаров и услуг, они препятствуют торговле и инвестициям и ограничивают возможности режима по увеличению собственных доходов<sup>24</sup>. По словам аптекаря из Дамаска:

Американские и европейские санкции напрямую влияют на доступность фармацевтических продуктов и лекарств из этих стран, потому что мы не можем перечислять деньги их компаниям. Мы использовали третьи стра-

---

валюты». Интервью Crisis Group, Джозеф Дахер, сентябрь 2019 г. «Syrian Pound Falls to Historic Low Following Pressures on Lebanese Currency», The Syria Report, 3 сентября 2019 г.

<sup>22</sup> Европейский дипломат сказал: «Этот сбор с мучеников подобен налогу на лояльность, который режим ввел для сирийских бизнесменов, чтобы они получали доход, который он затем реинвестирует в экономику». Интервью Crisis Group, май 2019 г. В 2013 г. правительство ввело 5-процентную надбавку ко всем прямым и косвенным налогам, за исключением налога на прибыль и платы за электроэнергию; в 2017 г. она увеличилась до 10%. См. «The Reconstruction of Syria», Friedrich-Ebert-Stiftung, декабрь 2018 г.

<sup>23</sup> Падение валютных поступлений сказывается на импорте, тем более что местные производственные мощности в значительной степени разрушены. В сентябре 2019 г. Центральный банк Сирии ограничил перечень основных импортных товаров до 13 позиций, которые он позволяет банкам финансировать. См. «Central Bank Reduces Further List of Imports that Banks Can Fund», The Syria Report, 2 октября 2019 г. бейрутский исследователь вопросов сирийского восстановления прокомментировал: «Сирия будет нуждаться в заимствовании денег. Но Россия и Иран говорят: «Вы нам должны». Российский ценник, главным образом стоимость российского военного присутствия и поставок оружия, составляет около 40 млрд долл. Иранская поддержка в виде кредитов для покрытия поставок нефти и депозитов в сирийских банках для стабилизации курса национальной валюты составляет около 15 млрд долл. Местные банки также предоставили режиму кредиты. Правительство должно основную часть официального государственного долга коммерческим банкам». Интервью Crisis Group, Бейрут, май 2019 г. По словам швейцарско-сирийского экономиста: «совокупные активы коммерческих банков в стране на конец 2018 г. составляли 2 трлн SYP (сирийских фунтов) (около 4,4 млрд долл.). Активы госбанков больше, но у этих банков чрезвычайно большие долги». Телефонное интервью Crisis Group, Джозеф Дахер, сентябрь 2019 г.

<sup>24</sup> По мнению швейцарско-сирийского экономиста: «помимо международных санкций, на экономическую ситуацию и условия жизни людей в Сирии негативно влияют еще несколько факторов — отсутствие безопасности, высокий уровень коррупции, разрушение производственных секторов экономики (сельского хозяйства и промышленности) и монополии бизнесменов, близких к режиму. Это крайне затрудняет точную оценку воздействия международных санкций. Но санкции поддерживают или даже усиливают развитие контрабанды и черного рынка союзниками режима и элитными сетями, которые не стесняются использовать дефицит для повышения цен на товары». Телефонное интервью Crisis Group, Джозеф Дахер, сентябрь 2019 г. Сирийский предприниматель сказал: «Я считаю, что ключевой проблемой в Сирии является коррупция, а не санкции. Алавитские офицеры в Вооруженных силах и органах безопасности, четвертой дивизии и Республиканской гвардии прикрывают свою коррупцию, контрабанду и неуплату налогов, вытесняя сотрудников государственной таможни и защиты прав потребителей с их предприятий и фабрик». Интервью Crisis Group с помощью удаленного приложения для обмена сообщениями, октябрь 2019 г.

ны, например, Ливан, ОАЭ, Иран, Россию и Китай, чтобы обойти санкции. В частности, в период с 2013 по 2015 гг. нам было трудно импортировать необходимые нам фармацевтические препараты, но мы делали это контрабандным путем, главным образом из Ливана, а также из Иордании, Ирака и Турции. А кроме того, существует и проблема инфляции. Фармацевтические препараты, которые мы ввозим в страну, оцениваются в долларах, и стоимость доллара растет с каждым днем<sup>25</sup>.

Однако Дамаск, видимо, не рассматривает восстановление как первостепенную задачу. Комитет по восстановлению, созданный в 2012 г. для выделения финансовых средств на восстановление разрушенной инфраструктуры, работает вполсилы, и его ассигнования ничтожны по сравнению с потребностями<sup>26</sup>. Ожидается, что правительство выделит Комитету лишь 115 млн долл. из годового бюджета в размере 8,9 млрд долл.<sup>27</sup> Национальной программе развития послевоенной Сирии (НПР), запущенной в феврале 2017 г. для подготовки десятилетнего плана «восстановления» страны, еще только предстоит представить конкретные и всеобъемлющие планы реконструкции основных объектов инфраструктуры, жилищного фонда и базовых социальных услуг<sup>28</sup>.

Некоторые люди, имеющие доступ к режиму, объясняют его подход отсутствием видения будущего. Неофициальный советник режима заявил: «В Дамаске нет четкого понимания того, как двигаться дальше. Проблема в том, что война стоила режиму самых ярких людей, и если вы думаете, что нынешние руководители безапелляционны, подождите, пока вы увидите тех, кто придет

<sup>25</sup> Интервью Crisis Group с помощью удаленного приложения для обмена сообщениями, октябрь 2019 г.

<sup>26</sup> См. «Government Seeking to Relaunch Reconstruction Committee», *op. cit.* Кроме того, технократ из правительства объяснил, что, хотя его министерство выделило 80 млрд SYP (около 123 млн долл.) из своего бюджета на удаление разрушенных зданий и мусора из городов и поселков, «никто в министерстве не знает, куда были потрачены эти деньги». Интервью Crisis Group, октябрь 2019 г.

<sup>27</sup> Его ассигнования составляли около 50 млрд сирийских фунтов (115 млн долл. в пересчете на фиксированный курс конвертации сирийского правительства) ежегодно в период с 2013 по 2018 г. Joseph Daher, «Reconstructing Syria: How the al-Assad regime is capitalizing on destruction», in *Reconstructing Syria: Risks and Side Effects, Adopt a Revolution*, декабрь 2018 г.

<sup>28</sup> «Syrian Government Assesses Progress on Reconstruction Plan», *The Syria Report*, 13 февраля 2019 г. Во время Международной ярмарки в Дамаске в августе 2019 г. премьер-министр Имад Хамис заявил, что правительство разрабатывает экономическое видение, чтобы проложить путь к восстановлению в рамках всеобъемлющего процесса развития. «Khamis: Damascus International Fair represents a message that Syria is strong and recovering», *Syrian Arab News Agency*, 29 августа 2019 г. Национальная программа развития послевоенной Сирии была инициирована премьер-министром Имадом Хамисом. Он собирает широкий круг экспертов, бизнесменов и государственных деятелей. Его последний доклад «Vision, Objectives and Policies», датированный 25 октября 2018 г., не был опубликован в широком доступе. В нем определены пять основных направлений: «институциональное строительство и содействие целостности; реконструкция и модернизация инфраструктуры; экономический рост и развитие; развитие человеческого потенциала (социальное, образовательное и культурное); и национальный диалог».

им на смену»<sup>29</sup>. Один из базирующихся в Дамаске экспертов по вопросам развития, имеющий доступ к режиму, назвал это формой отрицания предстоящих экономических и социальных проблем, исходя из предположения, что Дамаск считает, что защита его интересов уже достаточно обеспечена<sup>30</sup>.

В той мере, в которой режим стремится восстановить страну, его приоритет заключается в гарантиях того, что восстановление послужит укреплению его власти. Это означает, что он хотел бы контролировать любое потенциальное внешнее финансирование и окончательное возвращение перемещенных лиц. С этой целью был принят целый комплекс правовых мер<sup>31</sup>. Например, в ответ на необходимость восстановления страны, а также на проблему нелегальной жилой застройки, существовавшей до войны (от 30% до 40% от общего объема жилого строительства), режим представил Закон №10 от апреля 2018 г.<sup>32</sup>.

Однако международные правозащитные организации выражают в связи с этим законом серьезную обеспокоенность, утверждая, что он легализует экспроприации без надлежащей правовой процедуры или компенсации. Закон №10 предусматривает создание на законодательном уровне зон развития по всей территории Сирии<sup>33</sup>, наделяя местные советы полномочиями по управле-

---

<sup>29</sup> Интервью Crisis Group, Женева, июнь 2019 г. «Премьер-министр и министры продолжают говорить о восстановлении, не давая четкого графика, сроков или бюджета. Они продолжают делать заявления для прессы и давать обещания, но не предоставляют четких научно-технических планов и исследований». Интервью Crisis Group, октябрь 2019.

<sup>30</sup> Он сказал: «Дамаск не имеет возможности и не может объяснить, в чем проблема. Конечно, он в глубокой беде. Он все еще живет на предконфликтных предположениях о государственной власти и авторитете и поэтому думает, что может оказывать противодействие, чтобы обеспечить свои интересы». Интервью Crisis Group, Бейрут, май 2019.

<sup>31</sup> Правовая база, регулирующая реконструкцию, чрезвычайно сложна из-за частичного свпадения административных, экономических, имущественных и городских законов, как старых, так и новых.

<sup>32</sup> «The New Urban Renewal Law in Syria», *Syrian Law Journal*, 14 мая 2018.

<sup>33</sup> Закон № 10 является общенациональным продолжением декрета № 66 от 2012 г., который позволил правительству назначить две неформальные (не являющиеся частью какого-либо процесса планирования) области в Дамаске (вокруг района Меззе) в качестве зон развития. Текст указа см. Parliament of Syria, [http://parliament.gov.sy/laws/Decree/2012/m\\_66\\_2012.html](http://parliament.gov.sy/laws/Decree/2012/m_66_2012.html). Текст Закона № 10 см. Syrian Arab News Agency, [www.sana.sy/?p=733959](http://www.sana.sy/?p=733959). Только министр местной администрации и окружающей среды может предложить издать указ о создании зоны развития. В течение одной недели после принятия парламентом такого постановления местные административные органы должны запросить список местных собственников недвижимости у государственного публичного агентства недвижимости, которое должно дать ответ в течение 45 дней и опубликовать его по крайней мере в одной местной газете. Владельцы, чье имущество не фигурирует в списке, должны предоставить документальное подтверждение права собственности в течение 30 дней, если они хотят сохранить его. Если владелец отсутствует, родственники до четвертой степени или законно признанный адвокат могут сделать это вместо владельца. Лица, неспособные доказать право собственности, не получают никакой компенсации, и их имущество будет передано местным или национальным властям. Лица, чьи имена фигурируют в списке или могут подтвердить право собственности, получают доли в собственности в зоне застройки и будут иметь право на получение финансовой компенсации и альтернативного жилья. Закон № 10 предусматривает, что при отсутствии юридических документов собственники должны предоставить соответствующую информацию о своем имуществе — местоположение, границы, тип собственности, предыдущие судебные иски и т.д. Закон № 10 был изменен в ноябре 2018 г. законом № 42,

нию строительными проектами в этих зонах, в том числе путем установления партнерских отношений с частным сектором<sup>34</sup>. Организация *Human Rights Watch* указывает на ряд установленных Законом №10 барьеров, которые на практике помешают владельцами потребовать возврата своей собственности. Это значительно осложнит возвращение всех перемещенных лиц, желающих оказаться дома<sup>35</sup>. Базирующийся в Дамаске эксперт по вопросам развития утверждает, что режим использует Закон №10 и связанное с ним законодательство, чтобы провести в жизнь политическую повестку, призванную предотвратить повторение событий 2011 г.

Разработанная правительством Программа национального развития для послевоенной Сирии свидетельствует о его цели использовать городское планирование и реконструкцию для определения и установления общественного контроля. Новые правительственные элиты, подготовившие доклад, пришли к выводу, что им необходимо создать условия, способные предотвратить установление той социальной сплоченности, которая сделала возможными демонстрации 2011 года, независимо от того, сколько времени это займет<sup>36</sup>.

Несмотря на финансовые и экономические трудности, с которыми сталкивается режим, он не склонен искать компромиссов или платить реальную политическую цену за финансирование восстановления. Дамаск ясно дал понять, что не хочет обусловленной западной поддержки, но открыты финансированию и инвестициям из тех стран, которые он считает дружественными<sup>37</sup>. В июне 2018

---

который продлевает срок для жителей, чтобы доказать свою собственность, с 30 дней до года и создает специальный судебный комитет для рассмотрения претензий. Текст закона № 42 см. Syrian Arab News Agency, [www.sana.sy/?p=842393](http://www.sana.sy/?p=842393).

<sup>34</sup> Закон № 10 возлагает все полномочия по принятию решений в отношении планов развития на местные советы в соответствии с законом о децентрализации 2015 г. (закон о местной администрации и законодательный декрет № 19). Партнерство с частным сектором подпадает под действие закона № 5 от 2016 года. «President al-Assad issues law on public-private partnership», Syrian Arab News Agency, 10 января 2016.

<sup>35</sup> Барьеры включают в себя страх людей перед произвольным арестом, если они вернутся в районы, удерживаемые режимом, требование, чтобы они получили разрешение Службы безопасности, прежде чем они смогут подать иск, и трудности с предоставлением доказательств собственности. «Q&A: Syria's New Property Law», Human Rights Watch, 29 мая 2018. Сара Кайяли, сирийский исследователь Human Rights Watch, сказала, что, помимо всего прочего, Закон 10 и связанное с ним законодательство «очень расплывчаты, поэтому они создают всевозможные злоупотребления, особенно если вы посмотрите на все различные агентства, с которыми вам нужно поговорить». Телефонное интервью Crisis Group, 17 апреля 2019 года.

<sup>36</sup> Интервью Crisis Group, Бейрут, июль 2019 года. См. также «The reconstruction of Syria: Socially Just Re-integration and Peace Building or Regime Re-consolidation?», Friedrich-Ebert-Stiftung, декабрь 2018.

<sup>37</sup> Министр иностранных дел Сирии заявил: «Мы приветствуем любую помощь в восстановлении со стороны тех стран, которые не были частью агрессии против Сирии, и тех, которые выступили четко и недвусмысленно против терроризма. Однако приоритет отдается нашим друзьям, которые поддерживали нас в нашей войне с террором. Что касается стран, которые предлагают лишь условную помощь или продолжают поддерживать терроризм, то их мы не приглашаем и не ждем от них помощи». Заявление министра иностранных дел Сирии на Ге-

года Башар Асад заявил в эфире российского телеканала НТВ: «Мы не позволим им [Западу] стать частью этого [восстановления], независимо от того, придут ли они с деньгами, с кредитом или пожертвованием, с грантом, с чем угодно; нам не нужен Запад»<sup>38</sup>. На данном этапе режим, похоже, делает ставку на привлечение местных и иностранных инвестиций из незападных источников, главным образом через государственно-частное партнерство, которое в сочетании с Законом №10 позволяет заключать выгодные контракты на недвижимость для таких мегапроектов, как Marota City на окраине Дамаска<sup>39</sup>.

Но западные санкции стоят на пути значительных не ограниченных условиями инвестиций, в том числе из незападных источников (из-за дипломатического давления США и угроз экстерриториального применения некоторых американских санкций). По словам советника сирийского режима:

Режим не заинтересован в получении западных денег на восстановление. Он не намерен позволить Западу использовать восстановление как способ ослабить свой контроль над политической сферой. Общее настроение таково: нет необходимости в деньгах на восстановление, всё восстановится само. Нужно забыть о восстановлении в том виде, в котором его представляет Запад. Наши друзья помогут восстановить Сирию, и это будет взаимовыгодно. Поэтому единственное, что нам нужно от Запада, — это отмена санкций<sup>40</sup>.

Дамаск неоднократно обвинял западные страны в «осаде» Сирии, вина международных санкций в финансовом и экономическом кризисе<sup>41</sup>. Но он не обозначил, что будет готов сделать, чтобы заставить западные страны ослабить экономическое давление. Башар Асад заявил, что не позволит «вражеским странам достичь с помощью политики целей, которых они не смогли достичь с помощью войны»<sup>42</sup>. Как поделился в интервью неофициальный советник режима: «Я не думаю, что в Дамаске есть четкое понимание того, как добиться отмены санкций. Они не способны придумать ничего такого, что имело бы смысл в плане взаимодействия с Западом»<sup>43</sup>. Европейский дипломат предпо-

---

неральной Ассамблее ООН, 27 сентября 2018 года, [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/sy\\_en.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/sy_en.pdf).

<sup>38</sup> «Syrian Government Assesses Progress on Reconstruction Plan», *op. cit.*

<sup>39</sup> Премьер-министр Сирии Имад Хамис заявил, что финансовые ресурсы для программ и проектов, предложенных национальной программой развития послевоенной Сирии, будут поступать из государственно-частного партнерства, кредитов местных банков, а также местных и иностранных инвестиций. «Премьер Хамис председательствует на открытом обсуждении программы послевоенного развития Сирии», Syrian Arab News Agency, 9 февраля 2019 г. Утвержденный в 2012 г. Marota City – крупнейший в Сирии проект застройки элитных жилых и торговых центров, разрешенный декретом 66 и законом 10. См. официальный сайт Marota City: <http://marotacity.sy>. Чтобы реализовать свой проект, правительство заставило тысячи жителей области уехать, с компенсацией или без нее. См. Daher, «Reconstructing Syria», *op. cit.*

<sup>40</sup> Интервью Crisis Group, Женева, июнь 2019.

<sup>41</sup> См. телевизионную речь Асада в Дамаске перед главами местных советов. «Президент Асад: война была исключительно между сирийцами и террористами», Syrian Arab News Agency, 17 февраля 2019 года.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Интервью Crisis Group, Женева, июнь 2019.



жил, что Дамаск ожидает получить экономическую выгоду в виде частичного снятия санкций в обмен на согласование состава Конституционного комитета<sup>44</sup>.

*С. Москва: в поисках поддержки в восстановлении  
и реабилитации режима*

Москва считает, что война закончилась, и что настало время для восстановления страны. Асад, по ее мнению, победил, хотя Идлиб и северо-восток все еще находятся вне его контроля. Позиционируя себя (хотя и неубедительно), как находящуюся над схваткой, Москва призывает всех игроков быть прагматичными: они должны поддержать восстановление, потому что это ключ к будущей стабильности Сирии, к возвращению беженцев и предотвращению возникновения новых потоков беженцев – интересы, разделяемые всеми<sup>45</sup>. По словам российского дипломата, «Мы нуждаемся в восстановлении, чтобы Сирия вновь стала живой страной, возвращающейся к привычному образу жизни. Нам это нужно не из-за Башара, а из-за Сирии»<sup>46</sup>.

По сути, до сих пор Сирия не получила никаких значительных средств на восстановление, даже из России или Ирана. Как прокомментировал это один из технократов сирийского правительства: «Правительство дает обещания, основанные на технической экспертизе России и Ирана, их финансовых подарках и кредитах. Но до сегодняшнего дня эти страны не дали ничего для уборки мусора и восстановления разрушенных территорий»<sup>47</sup>. Оказывая определенную финансовую поддержку Сирии, Россия и Иран сталкиваются с внутренними экономическими трудностями, которые ограничивают их возможность оказывать помощь, даже если предположить, что они будут готовы сделать это<sup>48</sup>. Российский дипломат заявил: «Мы участвуем в восстановлении и сосредоточены на жизненно важных областях, таких как электричество, больницы, линии электропередач, мосты и другая критическая инфраструктура, но наши ресурсы ограничены — они не такие, как у Соединенных Штатов или Европы»<sup>49</sup>.

Иран и Россия, похоже, гораздо больше заинтересованы в том, чтобы получить от режима компенсацию своей военной поддержки через выгодные контракты. В то время как некоторые из этих контрактов могут способствовать восстановлению жизненно важной инфраструктуры, другие предлагают почти

<sup>44</sup> Интервью Crisis Group, европейский дипломат, октябрь 2019.

<sup>45</sup> Интервью Crisis Group, российский дипломат, апрель 2019 года. Российский эксперт по международным отношениям прокомментировал: «В Москве есть общее понимание того, что развитие и безопасность в Сирии взаимосвязаны. Россия понимает долгосрочный риск от того, что будет сделано недостаточно в области развития». Телефонное интервью Crisis Group, Москва, июнь 2019 года.

<sup>46</sup> Интервью Crisis Group, российский дипломат, апрель 2019 года

<sup>47</sup> Интервью Crisis Group, октябрь 2019 года.

<sup>48</sup> Россия оказала некоторую помощь Сирии, а Иран предоставил кредитные линии, в основном для импорта топлива, но точные данные получить трудно. См. «Russia and Iran: Economic Influence in Syria», Chatham House, март 2019 года.

<sup>49</sup> Интервью Crisis Group, май 2019 года.

исключительные права на разработку природных ресурсов<sup>50</sup>. С помощью этих контрактов Россия и Иран также намерены позиционировать себя как конечных выгодоприобретателей, если в Сирию начнут поступать значительные иностранные инвестиции и восстановление все-таки начнется<sup>51</sup>. Всё это довольно обескураживающе, поскольку некоторые контракты остаются невыполненными из-за неспособности режима обеспечить необходимые средства. Например, несмотря на подписание с Дамаском меморандумов о взаимопонимании по восстановлению электроэнергетики в сентябре 2017 г. и январе 2018 г. соответственно, Тегеран и Москва вышли из проектов ввиду отсутствия финансирования со стороны режима<sup>52</sup>.

Москва ищет альтернативные источники финансирования, особенно те, что не подразумевают выполнения каких-либо условий. Поступая таким образом, она хочет сократить собственные финансовые обязательства, поощрить процесс нормализации, способный вновь узаконить режим, и подготовить почву для сокращения собственного военного присутствия, как только она поверит, что режим твердо закрепился у власти, и все это будет представлять собой дипломатическую победу Москвы<sup>53</sup>. Похоже, что Кремль особенно стремится

---

<sup>50</sup> Россия построила новые электростанции, а также железные дороги Латакия-Дамаск и Хомс-Дамаск и подписала контракты. Один из них, например, в начале 2018 г., чтобы предоставить российскую технологическую и финансовую помощь для восстановления энергетического сектора и транспортной инфраструктуры Сирии. Обзор российско-сирийского сотрудничества см. в статье Руслана Мамедова и Татьяны Шмелевой «Post-War Rebuilding of Syria: Russia's Perspective» в книге «Squaring the Circle: Russian and European views on Syrian Reconstruction», Российский совет по международным делам, май 2019 г. Стремление получить доступ к природным ресурсам привело к росту конкуренции между Россией и Ираном. Дамаск до сих пор пользовался привилегированным сотрудничеством с Россией. См. «Russia and Iran», *op. cit.* Это привело к растущему разочарованию в Иране, который в основном инвестировал в недвижимость и религиозный туризм. Бывший иранский чиновник сказал: «Иранцы не получают экономической отдачи от своих инвестиций в Сирию и Ирак. Деловая сеть между Ираном и Сирией состоит всего из пяти человек. Сирийцы связаны с Иорданией, Саудовской Аравией и Египтом, Ирану здесь нет места. Мы можем построить электростанцию, но какое влияние это даст нам? Существует разделение между нашим политическим влиянием и нашими экономическими выгодами». Интервью Crisis Group, Тегеран, январь 2019 г. См., например, «Russian Company to Invest Millions in Phosphate Washing Plant», *The Syria Report*, 31 июля 2018 г. Российский эксперт по Ближнему Востоку сказал: «Главная задача России – и то, что сейчас обсуждается, – это как вернуть деньги из этой операции. Россия ничего не получила экономически от Сирии. Ирак гораздо интереснее для российского бизнеса, чем Сирия. Инвестиции российских компаний в Сирию составляют не более полу-миллиарда долларов, а экономическая торговля между нами и ними сводится к нулю. Ирак – это совсем другая история». Телефонное интервью Group, Руслан Мамедов, координатор ближневосточных программ, Российский совет по международным делам, июнь 2019 г.

<sup>51</sup> Руслан Мамедов: «Россия подписала соглашение о восстановлении и модернизации порта Тартус, который десятилетиями находился в очень плохом состоянии. “Стройтрансгаз” вложит туда полмиллиарда долларов. Компания уже находится под санкциями США, так что ей все равно. Как только начнется восстановление, товары будут проходить через этот порт». Телефонное интервью Crisis Group, июнь 2019 г.

<sup>52</sup> «Russia and Iran», *op. cit.*

<sup>53</sup> На пресс-конференции 28 декабря 2018 г. министр иностранных дел России Сергей Лавров заявил: «Россия уже помогла правительству Сирии создать нормальные условия жизни, включая обеспечение водой, электричеством, обучение детей, медицинские услуги в насе-

привлечь государства Персидского залива, финансирование со стороны которых, по мнению российских экспертов по Сирии, «опирается на логику, противоположную европейскому подходу, заключающемуся в первоочередном политическом урегулировании и дальнейших возможных инвестициях»<sup>54</sup>.

С этой целью Москва стремится преобразовать первые шаги, сделанные Объединенными Арабскими Эмиратами (ОАЭ) и Бахрейном в сторону нормализации отношений, в более широкий процесс возобновления арабского взаимодействия с Сирией. Россия попыталась извлечь выгоду из опасений некоторых арабских государств по поводу того, что сохранение дистанции в отношениях с сирийским режимом лишит их права голоса в будущем политическом урегулировании, вынудив их уступить поле боя Ирану и Турции и лишив их будущих коммерческих выгод<sup>55</sup>. Если Москва и не добилась значительного прогресса, то в первую очередь из-за дипломатического давления и санкций со стороны США<sup>56</sup>.

---

ленных пунктах, куда вернулись уже десятки тысяч беженцев и продолжают возвращаться». «Лавров: США выводом войск из Сирии хотят переложить ответственность на коалицию», ТАСС, 28 декабря 2018 года. Министерство обороны России перечисляет свои экономические и дипломатические усилия в Сирии: <https://syria.mil.ru/en/index/syria.htm>.

<sup>54</sup> «Post-War Rebuilding of Syria», *op. cit.*

<sup>55</sup> См. Выступление министра иностранных дел ОАЭ и выступление С. Лаврова «Абдалла бен Заид: отсутствие арабской роли в Сирии неприемлемо», Emirates News Agency, 7 марта 2019 года. Согласно The Syria Report, влиятельным фигурам в Дамаске «удалось продолжать поездки в ОАЭ, держать банковские счета и вести свой бизнес» в ходе войны. С момента открытия посольства ОАЭ в Дамаске оно возобновило выдачу деловых виз. «Деловое мероприятие укрепляет связи сирийского режима с ОАЭ», The Syria Report, 22 января 2019 года.

<sup>56</sup> Европейский дипломат сказал: «США дали понять ОАЭ, что любые дальнейшие шаги по нормализации отношений с Сирией или любые дальнейшие инвестиции не будут приветствоваться». Интервью Crisis Group, март 2019 года. Американский чиновник заявил, что США оказывают давление на страны Персидского залива и другие страны, чтобы они не возобновляли сотрудничество с режимом. «Мы сказали им: не поддавайтесь соблазну идеи о том, что вы сможете получить присутствие там и начать оказывать влияние». Интервью Crisis Group, Вашингтон, апрель 2019 года. 27 августа 2019 года посольство США в Сирии (расположенное за пределами Сирии) предостерегло региональных бизнесменов об участии в Международной торговой ярмарке в Дамаске, заявив, что «любой, кто ведет бизнес с режимом Асада или его соратниками, подвергает себя возможности американских санкций». Твит посольства США в Сирии, @USEmbassySyria, 9: 47 утра, 27 августа 2019 года. ОАЭ не последовали своему решению декабря 2018 года вновь открыть посольство в Дамаске и сделать другие крупные шаги в направлении нормализации, опасаясь спровоцировать гнев США. Высокопоставленный чиновник ОАЭ пояснил: «Наша позиция — это не совсем сближение. Мы открыты для предоставления гуманитарной помощи в районы, находящиеся под контролем правительства, до тех пор, пока она не идет через режим; она может идти через Россию, например. Кто угодно, только не иранцы. Детали должны быть правильными. Но мы очень рады, например, возможности оказать помощь в разминировании». Интервью Crisis Group, Абу-Даби, ноябрь 2018 года. Увертюры Москвы в отношении стран Персидского залива также связаны с надеждой России на сотрудничество с Европой. «Мы пытались убедить арабские страны разрешить Сирии присоединиться к Лиге арабских государств, потому что если арабы это признают, то почему бы европейцам не нормализовать отношения с Дамаском? До сих пор нам не удалось убедить арабов полностью восстановить связи с Сирией». Интервью Crisis Group, апрель 2019 года.

Другие игроки, например, Китай, также выразили заинтересованность в восстановлении Сирии<sup>57</sup>. Но у Москвы нет особых надежд на Пекин. По ее оценкам, вмешательство Пекина в сирийские вопросы может еще больше усложнить отношения Китая с США, а китайские фирмы будут в меньшей степени склонны рисковать инвестициями в Сирию, когда Россия и Иран уже имеют право первоочередного доступа к её природным ресурсам — нефти, газу и фосфатам<sup>58</sup>.

Основными акторами, способными оказать финансовую поддержку крупным инфраструктурным проектам, остаются ЕС и его члены, но Москва считает условия европейского участия ненужными и контрпродуктивными. «Наш главный подход к восстановлению заключается в том, что правительство не должно подвергаться остракизму. Это было бы контрпродуктивно. Мы предлагаем арабам, европейцам и американцам принять существующую реальность», поделился в интервью российский дипломат<sup>59</sup>. В частности, Москва рекомендует Европе перестать цепляться за иллюзии о том, что, разыгрывая карту восстановления, можно добиться смены режима, которую не удалось достичь военным путем.

В противовес позиции ЕС, связывающей возможность финансирования восстановления с реальным прогрессом в политических преобразованиях, Москва утверждает, что восстановление инфраструктуры является необходимым предварительным условием для возвращения беженцев из Европы и с Ближнего Востока<sup>60</sup>. Москва обвиняет Европу в том, что та «политизирует вопрос восстановления», обуславливая финансирование своими политическими выгодами, в то время как результат в основном влияет на благосостояние сирийского народа и возможность возвращения для беженцев<sup>61</sup>. Россия выступила с рядом

<sup>57</sup> См. «Chinese Interest in Real Estate and Construction Sectors Grows», The Syria Report, 16 октября 2019 года.

<sup>58</sup> Российский дипломат заявил: «У Китая есть большие проблемы с США, которые нужно решать. Сирия не является для него приоритетом». Интервью Crisis Group, май 2019 г. Благоразумие, похоже, стало лозунгом Китая. Хотя правительство объявило о нескольких инвестициях, ни одна из них не привела к конкретным действиям. В июле 2017 г. Пекин провел первую торговую выставку по восстановлению Сирии, объявив о планах китайских инвестиций в размере \$2 млрд для создания промышленных парков в Сирии. «Китай протягивает руку помощи для восстановления Сирии», China Daily, 10 февраля 2018 года.

<sup>59</sup> Интервью Crisis Group, российский дипломат, апрель 2019 года

<sup>60</sup> С середины 2018 года Москва продвигает в Европе идею о том, что после окончания сирийского кризиса беженцы должны вернуться домой, но отсутствие ключевой инфраструктуры сдерживает их. «Putin urges Europe to help rebuild Syria so refugees can return», The Guardian, 18 августа 2018 года. Российский аналитик отметил, что Россия рассматривает возвращение беженцев как средство стабилизации Сирии не только потому, что это побудило бы западные страны инвестировать в восстановление, но и потому, что это помогло бы дать толчок сирийской экономике и обеспечить потенциальный личный состав для сирийских вооруженных сил, которые Россия стремится восстановить. Интервью Crisis Group, июль 2019 года.

<sup>61</sup> «Russia's Putin says Europe should leave politics out of Syria reconstruction», Reuters, 18 мая 2018 года. Министр иностранных дел России С. Лавров заявил: «Я считаю, что отказ Запада на данном этапе сделать то же самое и помочь сирийцам восстановить нормальные условия жизни по всей стране, которые позволили бы беженцам вернуться спокойно и уверенно, является контрпродуктивным и противоречит нормам международного гуманитарного права и правам человека». «Лавров: США выводом войск из Сирии хотят переложить ответственность на коалицию», ТАСС, 28 декабря 2018 года.

инициатив по содействию возвращению беженцев, организуя процесс и получая гарантии безопасности от режима<sup>62</sup>. Но ее усилия не увенчались успехом — главным образом из-за отсутствия надежных гарантий охраны и безопасности, а также неспособности или нежелания России надавить на режим, чтобы их обеспечить<sup>63</sup>.

В этом контексте Москва вернулась к аргументу о том, что восстановление, хотя и желательно, не является ключевым фактором для реализации ее интересов в Сирии. По словам российского эксперта по Ближнему Востоку Руслана Мамедова:

Москве не нужно никого убеждать. В этом главная ошибка и европейцев, как и сирийцев. Россия может решить ничего не предпринимать, заморозить ситуацию, минимально поддерживать Сирию, и всё будет в порядке. Даже если среди лояльного правительству населения будет расти недоволь-

---

<sup>62</sup> В феврале 2019 г. Путин заявил, что «Сирия теперь может принять до 1,5 миллиона человек», имея в виду возвращающихся беженцев, и что «правительство [Сирии] предоставило твердые гарантии недискриминационного подхода ко всем тем, кто желает вернуться домой». «Заявления для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам встречи президентов России, Ирана и Турции», 14 февраля 2019 г., *op. cit.* Российские официальные лица выступили с рядом инициатив, направленных на содействие возвращению беженцев, — создание ливано-российского комитета по координации возвращения беженцев и Центра по приему, распределению и размещению беженцев в целях «контроля за возвращением всех временно перемещенных лиц из зарубежных стран к местам их постоянного проживания» в Сирии. Заявление для печати Министерства обороны России, 18 июля 2018 г. См. также: «Russian and Syrian authorities set up center for refugees returning to Syria», Reuters, 18 июля 2018 года. Европейские официальные лица до сих пор ставят под сомнение добровольный характер возвращения беженцев из таких стран, как Ливан, где беженцы сталкиваются с существенным давлением со стороны официальных властей и населения. Интервью Crisis Group, европейские официальные лица, октябрь-декабрь 2018 г. В середине 2018 г. Москва представила европейским правительствам «план возвращения беженцев», в котором указана инфраструктура, необходимая в каждом конкретном месте, куда беженцы вернутся. Интервью Crisis Group, европейский чиновник, декабрь 2018 г.

<sup>63</sup> «Fourth regional survey on Syrian refugees' perceptions and intentions on return to Syria», UNHCR, июль 2018 г. Российский аналитик сказал: «Россия видит проблемы в поведении сирийского правительства: оно не придерживается своих обязательств; оно отказывается выдавать разрешения многим беженцам, претендующим на возвращение из Ливана; и оно продолжает произвольно сажать людей в тюрьмы. Публичные обещания президента Асада возвращающимся беженцам не были выполнены. Россия напомнила правительству об этих обещаниях, но с нулевыми или минимальными результатами». Интервью Crisis Group, июль 2019 г. Более того, российский аналитик по международным отношениям сказал: «я не думаю, что все здесь полностью согласны с тем, как сирийское правительство понимает ситуацию. Но сирийское правительство не является сателлитом Москвы. У него есть свои приоритеты. Использование рычагов давления и диктовка — это две совершенно разные вещи». Телефонное интервью Crisis Group, Москва, июнь 2019 г. В октябре 2018 г. режим объявил временную амнистию для мужчин, уклонившихся от военной службы. «Syria offers amnesty to deserters and draft dodgers», Reuters, 9 октября 2018. Официальный представитель ООН сказал: «Заявления Дамаска по вопросам безопасности (военные исключения, амнистия), хотя и позитивные, остаются неясными для многих сирийцев. Другие настроены скептически. Существует необходимость в большей ясности и большей информации о том, как и если эти объявленные меры осуществляются». Интервью Crisis Group, октябрь 2018 г.

ство, они не смогут свергнуть правительство. Интересы России в Сирии практически обеспечены<sup>64</sup>.

Иными словами, Москва считает, что именно Европа должна убедить Россию, а не наоборот. Хотя Москва утверждает, что она разделяет позицию Европы в том, что сирийское государственное управление должно больше учитывать потребности людей, она ожидает, что Европа сначала представит стимулы в виде отмены санкций и предоставления финансирования на восстановление<sup>65</sup>. Это, по мнению Москвы, обеспечит ее средствами для действий в Сирии. По словам эксперта:

Официальный подход ЕС в Сирии основан на стремлении принимать желаемое за действительное — что ЕС может обеспечить поддержку восстановлению одновременно с заслуживающими доверия политическими преобразованиями. Но у Москвы есть вопрос: что такое заслуживающие доверие преобразования? Россия может начать оказывать давление в целях значимых реформ только в том случае, если Европа будет комплексно взаимодействовать с Дамаском. ЕС мог бы сделать один маленький шаг, чтобы показать серьезность своих намерений и начать этот процесс, а именно — снять санкции, хотя бы частично. Я даже не говорю о средствах на восстановление. Если ЕС их предоставит, то Россия может начать продвигать реальные реформы<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Телефонное интервью Crisis Group, июнь 2019 года. Он добавил, что главный интерес России — в Средиземноморье, и это она обеспечила: «Россия может находиться там десятилетиями».

<sup>65</sup> Российский дипломат сказал, что усилия Москвы по созданию Конституционного комитета иллюстрируют ее понимание необходимости реформ: «Очевидно, что нужно создать новую Сирию. Конституционный комитет должен быть представлен как веха — показать, что это не только разговоры, но и реальность, то, чего хочет Россия. Стремление к политическому измерению было нашей идеей с самого начала». Интервью Crisis Group, апрель 2019 г.

<sup>66</sup> Телефонное интервью Crisis Group, Руслан Мамедов, июнь 2019 г.

### III. Дилемма Европы

Начиная с 2016 г., ЕС, во главе с Великобританией, Францией и Германией («ЕЗ»), ясно дал понять, что связывает любое финансирование восстановления с «идущими полным ходом» политическими преобразованиями в Сирии. Мотивация ЕС была двоякой: инвестиции в восстановление без полноценных политических преобразований видятся из Европы расточительными и даже контрпродуктивными, поскольку они вознаградят, вновь узаконят и укрепят режим, который продолжает проводить репрессивную, дискриминационную политику. ЕС рассматривает свой контроль над средствами на восстановление, наряду с санкциями, как один из немногих рычагов давления для продвижения политического процесса, который мог бы принести в Сирию стабильность. В той мере, в которой несогласие с этой генеральной линией существует в институтах ЕС и среди государств-членов, оно касается не того, следует ли разыгрывать карту восстановления, а того, как это сделать.

Санкции ЕС и США в отношении Сирии, описанные ниже, действуют как дополнительный тормоз, мешающий ЕС изменить свой подход к восстановлению, и фактически позволяют Европе сохранять свою жесткую позицию по отказу от восстановления. В частности, секторальные санкции, в гораздо большей степени, чем индивидуальные, нацеленные на связанные с режимом фигуры, разрушительно влияют на сирийскую экономику.

#### A. *Международные санкции как первый барьер на пути оказания помощи в восстановлении*

Европейский подход к восстановлению, если и не зависит от санкционной политики ЕС и США, то тесно связан с ней. Поскольку выводы Европейского Совета, препятствующие финансированию восстановления со стороны ЕС без «уверенно продолжающихся» политических преобразований, не являются юридически обязательными для государств-членов, именно санкции ЕС препятствуют инвестициям европейских компаний в Сирию<sup>67</sup>. Кроме того, европейские чиновники считают, что санкции США против Сирии укрепляют позиции ЕС, особенно потому, что некоторые из этих санкций имеют экстерриториаль-

<sup>67</sup> В соответствии со статьей 35 об ограничительных мерах ЕС, санкции ЕС применяются: (а) на территории Союза, включая его воздушное пространство; (б) на борту любого воздушного судна или любого судна, находящегося под юрисдикцией государства-члена; (в) к любому лицу внутри или за пределами территории Союза, являющемуся гражданином государства-члена; (г) к любому юридическому лицу, организации или органу, зарегистрированному на территории Союза; е) любому юридическому лицу, организации или органу в отношении любого бизнеса, осуществляемого полностью или частично в рамках Союза. См. «EU restrictive measures in Syria – FAQs», European Commission, 1 сентября 2017 г. В сентябре 2019 г. власти Великобритании захватили иранский нефтяной танкер в британских территориальных водах у Гибралтара, и обвинили его в перевозке нефти, предназначенной для Сирии. Патрик Винтур «Великобритания обвиняет Иран в продаже нефти с захваченного танкера в Сирию», The Guardian, 10 сентября 2019 г. Власти Великобритании вскоре отпустили судно, которое продолжило свой путь в Сирию. Законность изъятия оспаривается. Интервью Crisis Group, высокопоставленный представитель ЕС, Брюссель, сентябрь 2019 г.

ное применение. Таким образом они удерживают обладающие значительными финансовыми возможностями третьи стороны, например, страны Персидского залива от инвестиций в восстановление Сирии<sup>68</sup>. Конечно, как и в случае со всеми односторонними санкциями США с экстерриториальным охватом, они могут возыметь для ЕС негативные последствия, если и когда его политика в отношении Сирии претерпит изменения.

Начиная с 2011 года, ЕС принял ряд ограничительных мер против сирийского режима и его сторонников<sup>69</sup>. К маю 2019 г. ЕС ввел санкции в отношении 269 (сирийских и несирийских) лиц и 69 организаций, включая всех министров правительства, а также государственные и частные банки. Санкции имеют форму запрета на поездки и заморозку активов в отношении тех, «кто несет ответственность за жестокие репрессии против гражданского населения в Сирии, извлекает из режима пользу или поддерживает его, и/или связан с подобными лицами или организациями»<sup>70</sup>. Он также ввел ограничения на экспорт товаров и технологий, которые могут быть использованы для внутренних репрессий; запрет на импорт сырой нефти и нефтепродуктов из Сирии ее гражданами и с ее территории; запрет на экспорт и инвестиции оборудования и технологий для нефтегазовой промышленности; запрет на инвестиции в компании, занимающиеся строительством электростанций для производства электроэнергии; а также запрет на экспорт оборудования, технологий и программного обеспечения для мониторинга или перехвата интернет- и телефонной связи<sup>71</sup>. Государство-член ЕС может делать исключения только для «гуманитарных или гражданских целей»<sup>72</sup>.

Европейские санкции в отношении Сирии подлежат ежегодному продлению путем единогласного голосования<sup>73</sup>. Хотя всего одно государство-член

---

<sup>68</sup> Европейский чиновник пояснил: «Европейские рычаги влияния на восстановление будут частично подорваны, если крупные финансовые субъекты, такие как страны Персидского залива и Китай, начнут инвестировать в Сирию. Но угроза дополнительных экстерриториальных санкций США, похоже, уже работает: мы пока не видим каких-либо значительных инвестиций». Интервью Crisis Group, апрель 2019 г. Эксперт по развитию Сирии из Бейрута заявил, что европейская политика направлена на то, чтобы донести до Дамаска, что «возможно, вам не нужны наши деньги для восстановления, но вам все равно понадобится наше одобрение». Интервью Crisis Group, Бейрут, май 2019 г.

<sup>69</sup> См. «Syria: EU renews sanctions against the regime by one year», Council of the European Union, 17 мая 2019.

<sup>70</sup> В мае 2019 года Европейский Совет продлил санкции ЕС против сирийского режима до 1 июня 2020 г. См. «Syria: EU renews sanctions against the regime by one year», *op. cit.*

<sup>71</sup> «EU response to the Syrian crisis», EEAS, 8 марта 2019 г. В приложении приводится исчерпывающий перечень санкций ЕС.

<sup>72</sup> «Council Decision 2013/255/CFSP of 31 May 2013 concerning restrictive measures against Syria», Council of the European Union, 31 мая 2013 г.

<sup>73</sup> Европейский чиновник сказал: «Нет никакого конкретного регламента относительно процедуры продления санкций ЕС; различные процедуры могут применяться в зависимости от страны, на которую распространяются санкции. В случае с Сирией это происходит на основе консенсуса или того, что мы могли бы назвать джентльменским соглашением. Нет прецедента, чтобы государство-член нарушило консенсус в отношении санкций». Интервью Crisis Group, октябрь 2019 г. Последнее продление санкций состоялось 17 мая 2019 г. См. «Council Decision (CFSP) 2019/806», Official Journal of the European Union, 20 мая 2019 г.



может блокировать продление срока их действия, в действительности страны, как правило, не желают брать на себя политическую ответственность за срыв широкого консенсуса ЕС по вопросу, который не кажется им приоритетным<sup>74</sup>. Таким образом, можно ожидать, что санкции ЕС будут оставаться в силе до тех пор, пока значительное большинство государств-членов, особенно Ез, будут поддерживать их.

В отличие от санкций ЕС, санкции США в отношении Сирии, введенные в 2004 г. и усиленные после 2011 г., не только нацелены на конкретные секторы, вроде банковского дела и экспорта оружия, но и запрещают «операции или сделки, связанные с нефтью или нефтепродуктами сирийского происхождения», «экспорт, реэкспорт, продажу или поставку в Сирию любых услуг», а также «новые инвестиции в Сирию» для «физических или юридических лиц США, где бы они ни находились»<sup>75</sup>. Еще одно основное различие между санкциями США и ЕС заключается в том, что санкции США в отношении Сирии частично совпадают с санкциями против Ирана и его союзников среди негосударственных акторов, например, «Хезболлы»<sup>76</sup>.

Прежде всего, в отличие от санкций ЕС, некоторые санкции США имеют экстерриториальное применение, влияние которого значительно, даже если их объем относительно ограничен по сравнению с санкциями в отношении Ирана или России<sup>77</sup>. Сторонние субъекты могут столкнуться с санкциями, если они будут способствовать поставкам сырой нефти и нефтепродуктов в Сирию<sup>78</sup>. Эти санкции способствовали развитию дефицита энергоносителей<sup>79</sup>. В более широком смысле третьи субъекты могут подлежать санкциям, если они осуществляют «операции от имени или по поручению любого лица, подпадающего под санкции Соединенных Штатов в отношении Ирана или Сирии»<sup>80</sup>. Это означа-

<sup>74</sup> Интервью Crisis Group, чиновник ЕС, Брюссель, март 2019 г.

<sup>75</sup> Сирия с 2004 г. подпадает под действие экономических санкций США в соответствии с законом об ответственности Сирии в целях «борьбы с политикой правительства Сирии по поддержке терроризма, продолжению оккупации Ливана, осуществлению программ создания оружия массового уничтожения и ракет и подрыву американских и международных усилий по стабилизации Ирака. После событий в Сирии, начавшихся в марте 2011 г., были изданы последующие указы в ответ на продолжающееся насилие и нарушения прав человека, происходящие в Сирии». Список санкций США см. «Syria Sanctions», U.S. Department of the Treasury, 2 апреля 2019 г.

<sup>76</sup> 10 сентября 2019 г. исполнительный указ США 13886 «Modernizing Sanctions to Combat Terrorism» обновил обозначения Сирии и Ирана, внося поправки в органы по борьбе с терроризмом «Executive Order 13886», U.S. Department of the Treasury, 10 сентября 2019 г.

<sup>77</sup> Европейский чиновник сказал: «В некотором смысле юридические дебаты излишни, потому что независимо от характера и масштабов американских санкций никто не собирается рисковать в тот момент, когда есть сомнения. Это сознательная политика OFAC — не давать четких инструкций». Телефонное интервью Crisis Group, 23 октября 2019 г.

<sup>78</sup> В ноябре 2018 г. США ввели запрет на поставки сырой нефти и нефтепродуктов в Сирию, «независимо от местонахождения или национальности тех, кто оказывает такую поддержку». «OFAC Advisory to The Maritime Petroleum Shipping Community», U.S. Department of the Treasury, 25 марта 2019 г.

<sup>79</sup> «Where We Stand on the Syria Sanctions», The Syria Report, 6 марта 2019 г. Дефицит нефти является последствием и других факторов, в том числе коррупции.

<sup>80</sup> «Executive Order 13608», U.S. Department of the Treasury, 1 мая 2012 г.

ет, что США могут наложить санкции на любое иностранное физическое или юридическое лицо, участвующее в запрещенной сделке с сирийским правительством или другими физическими или юридическими лицами, включенными в его Список граждан особых категорий и запрещённых лиц (Список *SDN*).

Угроза нового раунда экстерриториальных санкций еще больше удерживает компании от инвестиций в Сирию. В настоящее время Конгресс США рассматривает так называемый «Акт о защите гражданского населения Сирии» (*Caesar Syrian Civilian Protection Act*). Если он будет принят в одном из двух рассматриваемых вариантов, то дополнительно заблокирует приток средств в Сирию, поскольку расширит перечень отраслей экономики, попадающих под санкции, и на усилия по восстановлению, и применение закона будет экстерриториально<sup>81</sup>. Это означает, что на сегодняшний момент третьи стороны теоретически могут инвестировать в восстановление Сирии, например, строя жилье или больницы, не обязательно нарушая при этом санкции США. Но склонность банковского сектора к «чрезмерному соблюдению» текущих ограничений, страх инвесторов перед нарушением существующих или будущих санкций и тот факт, что почти невозможно заниматься восстановлением, не имея дела с сотрудниками правительства, находящимися под санкциями, препятствуют вложению денег в процесс восстановления Сирии<sup>82</sup>.

Хотя на данный момент санкции США согласуются с политикой ЕС в отношении Сирии и её восстановления, они могут стать помехой, если и когда эта политика претерпит изменения. Координация действий США и ЕС в отношении санкций ограничена заявленной Вашингтоном целью заставить «Иран и подконтрольные ему силы покинуть Сирию» — целью, которую ЕС не разделяет<sup>83</sup>. Будучи принят, Акт о защите гражданского населения Сирии также значительно ослабит европейские рычаги влияния в том случае, если некоторые европейские лидеры решат вступить в переговоры с режимом, поскольку он снизит воздействие потенциального решения ЕС об отмене своих санкций.

<sup>81</sup> Законопроект направлен на введение санкций в отношении всех, кто оказывает значительную финансовую, материальную или технологическую поддержку режиму Асада, включая тех, кто имеет дело с военными действиями режима или оборонной промышленностью, а также тех, кто оказывает ему значительные строительные или инженерные услуги. См. «H. R. 31 – Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019», U.S. House of Representatives, 3 июня 2019 года.

<sup>82</sup> Санкции в отношении банков, в частности, повлекли за собой эффект домино, удерживая западные финансовые учреждения от поддержания каких-либо деловых отношений с сирийскими или связанными с Сирией организациями. Телефонное интервью Crisis Group, европейский чиновник, июль 2019 г. США и ЕС впервые ввели санкции в отношении Центрального банка Сирии, коммерческого банка Сирии и других государственных и частных банков в 2011 г. Государство-член ЕС может освободить Центральный банк или коммерческий банк Сирии от санкций на индивидуальной основе, если НПО или международная организация стремится доставить гуманитарную помощь. Дискуссии между НПО, европейскими банками и европейскими официальными лицами направлены на снижение риска «чрезмерного соблюдения» банковским сектором банковских санкций, что может нанести ущерб способности доставлять гуманитарную помощь в Сирию. Интервью Crisis Group, европейские официальные лица, сентябрь 2019 г.

<sup>83</sup> См. U.S. Department of State, «A Force for Good: America Reinvigorated in the Middle East», op. cit.

*В. Восстановление Сирии, как только  
транзит власти «пойдет полным ходом»*

С самого начала сирийской войны ЕС поддерживал центральную роль посредничества ООН в прекращении конфликта, и эта позиция основывалась на соответствующих резолюциях Совета Безопасности ООН. Он утверждает, что устойчивый мир невозможно достичь военными средствами. В апреле 2018 г. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини заявила: «Завершение этой войны может быть найдено только на основе конструктивных политических переговоров между сторонами сирийского конфликта под эгидой ООН. Это может быть только политическое решение в результате переговоров». Она также спросила: «Война может привести к военной победе, возможно. Но приведет ли это к установлению мира?»<sup>84</sup>.

ЕС связывает любое финансирование восстановления с реальным прогрессом в политических преобразованиях под эгидой ООН. Эта политика была впервые сформулирована в октябре 2016 г. и вновь озвучена в апреле 2017 г., в апреле 2018 г.<sup>85</sup> В самом свежем заявлении ЕС говорится:

ЕС повторно заявляет, что будет готов оказать помощь в восстановлении Сирии лишь тогда, когда будут обеспечены всеобъемлющие, подлинные и всеохватные политические преобразования, согласованные сторонами сирийского конфликта на основе резолюции 2254 (2015) Совета Безопасности ООН и Женевского коммюнике 2012 г.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Верховный представитель ЕС Федерика Могерини, «Supporting the Future of Syria and the Region», вторая Брюссельская конференция по Сирии, 25 апреля 2018 г. Как заявил Европейский совет в апреле 2018 г: «ЕС повторяет, что любое устойчивое решение конфликта требует подлинных политических преобразований в соответствии с резолюцией 2254 СБ ООН и Женевским коммюнике 2012 г., согласованным сирийскими сторонами в рамках Женевского процесса под руководством ООН, и остается приверженным единству, суверенитету и территориальной целостности сирийского государства». «Council Conclusions on Syria», Council of the European Union, 16 апреля 2018, *op. cit.*, В Женевском коммюнике 2012 г. изложены принципы, согласованные членами Группы действий по Сирии (генеральный секретарь ООН, генеральный секретарь Лиги арабских государств, Совет Безопасности ООН, ЕС, Турция, Ирак и Катар) для политического процесса, осуществляемого при содействии ООН и возглавляемого Сирией. Он предполагает создание переходного руководящего органа, который мог бы включать в себя членов правительства и оппозиции, процесс национального диалога, разработку новой конституции, которая подлежала бы народному одобрению, и «справедливые и свободные» многопартийные выборы. Резолюция 2254 Совета Безопасности ООН от 18 декабря 2015 г. призывает к прекращению огня и одобряет дорожную карту мирного процесса в Сирии в соответствии с принципами Женевского коммюнике 2012 г., устанавливая сроки для проведения неформальных переговоров между правительством и оппозицией, включая установление «авторитетного, инклюзивного и несектантского правления» в течение шести месяцев, разработку новой конституции и «свободные и справедливые выборы» под наблюдением ООН, которые должны состояться в течение 18 месяцев со всеми сирийцами, включая диаспору. Прекращение огня не будет распространяться на «террористические группы», определенные Советом Безопасности.

<sup>85</sup> См. «Council Conclusions on Syria», Council of the European Union, 17 октября 2016; «Council Conclusions on Syria, Council of the European Union, 3 апреля 2017; and «Council Conclusions on Syria», 16 апреля 2018, *op. cit.*

<sup>86</sup> Council of the European Union, «Council Conclusions on Syria», 16 апреля 2018, *op. cit.*

Исходя из этого, хотя Евросоюз и оказывает Сирии помощь как в районах, удерживаемых режимом, так и в тех, что подконтрольны повстанцам, эта помощь не включает в себя выделение средств на восстановление. Помощь состоит из трех категорий: гуманитарная помощь (основная часть — безусловная и основанная на проведенной оценке потребностей), помощь «самовосстановления» (различающаяся для удерживаемых оппозицией и контролируемых режимом районов) и помощь «стабилизации» (только на северо-востоке)<sup>87</sup>.

Однако, поскольку эти три категории помощи определены достаточно расплывчато, это дает возможность гибкого толкования государствам-членам ЕС<sup>88</sup>. Например, некоторые государства-члены называют помощь в рамках маломасштабного проекта восстановления «гуманитарной с прибавкой», в то время как другие — «ранним восстановлением», «самовосстановлением» или даже «стабилизацией». Как объясняет это европейский чиновник, «применительно к проектам провести четкие границы по-настоящему трудно. Вопрос в том, какова цель помощи. Зачем она предоставляется? В каком контексте?»<sup>89</sup>. Например, государства-члены, в частности Ез, финансировали проекты на северо-востоке, например, восстановление водонасосных станций или клиник, в рамках усилий по «стабилизации», направленных, в частности, на оказание помощи людям, а также предотвращение усиления повстанческих групп. Это не долгосрочные, масштабные проекты «восстановления»<sup>90</sup>. (В ноябре 2019 г. все эти проекты оказались под угрозой в результате частичного ухода США с северо-востока после турецкого военного вторжения).

Официальная позиция ЕС основана на активно поддерживаемом Ез предположении о том, что финансирование восстановления без подлинного мирного процесса было бы напрасной инвестицией. Он выступает за такой подход,

---

<sup>87</sup> «Council adopts EU strategy on Syria», Council of the European Union, 3 апреля 2017 г. Гуманитарная помощь является на сегодняшний день самой крупной по объему проектов ЕС и бюджету Сирии (170 млн евро в 2019 г.). Его цель «спасение жизней и облегчение страданий путем удовлетворения гуманитарных потребностей наиболее уязвимых сирийцев по всей стране». См. Council of the European Union, «Council Conclusions on Syria», 16 апреля 2018, op. cit. Она распределяется Генеральным директором Европейской службы гражданской защиты и гуманитарной помощи (DG-NEAR), механизмом ЕС по оказанию гуманитарной помощи, в более или менее равных долях между Международным Комитетом Красного Креста, учреждениями ООН и НПО. DG-NEAR предоставляет негуманитарную помощь «жизнестойкости» в размере 10-15 млн евро в 2019 г. А Европейский инструмент содействия стабильности и миру (IcSP) в мае 2019 г. принял программу в размере 18 млн евро «для поддержки стабилизационных работ в районах, освобожденных от ДАИШ глобальной коалицией на северо-востоке Сирии». Она включает предоставление основных услуг, таких как водоснабжение и разминирование, в мухафазах Ракка и Дейр-эз-Зур. См. «EU strengthens its support to stabilization in areas liberated from Da'esh», European Commission, 2 мая 2019

<sup>88</sup> Выводы Совета выражают политическую позицию по теме, связанной с областями деятельности ЕС. Как таковые они не имеют обязательной юридической силы для государств-членов и могут быть пересмотрены только на основе консенсуса.

<sup>89</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, ноябрь 2018 года.

<sup>90</sup> В апреле 2018 года президент Франции Эммануэль Макрон объявил о выделении 50 млн евро, главным образом на стабилизационные проекты на северо-востоке страны. См. «French contribution to support the Syrian people in North Eastern Syria», French Ministry of Foreign Affairs, апрель 2018.

при котором помощь будет направлена на создание условий, которые, по мнению Евросоюза, «позволят смягчить или предотвратить повторение насилия и отреагировать на недовольство, изначально спровоцировавшее конфликт»<sup>91</sup>. Из этого следует, что, в соответствии с этой точки зрения, восстановление должно быть увязано с политическими реформами и реформами управления<sup>92</sup>. По словам европейского чиновника:

Гражданское население живет в ужасных условиях. Восстановление могло бы облегчить страдания людей. Но насколько стабильно это будет? Финансирование восстановления должно иметь смысл. Сегодня этого нет. Без готовности режима провести реформы управления восстановление не может быть устойчивым<sup>93</sup>.

По мнению ЕС, поддержка восстановления в существующих условиях также была бы контрпродуктивной, узаконивая и даже усиливая режим, который они считают преступным: «ЕС не может инвестировать в восстановление в контексте, который усугубил бы довоенное неравенство и недовольство. Это возможно лишь в том случае, если сможет привести к подлинному примирению и обеспечению мира»<sup>94</sup>. Европейские официальные лица также осуждают то, что они называют «эксклюзивистской» стратегией восстановления со стороны режима<sup>95</sup>. Например, ЕС выразил серьезную обеспокоенность правовыми рамками, установленными режимом для процесса восстановления; в частности, речь идет о Законе № 10<sup>96</sup>. ЕС осуждает жилищные, земельные и имущественные положения закона, особенно в отношении экспроприаций, которые, по его мнению, помешают перемещенным лицам вернуться домой. ЕС также пре-

<sup>91</sup> «The EU and the crisis in Syria», EEAS, 20 сентября 2019. Интервью Crisis Group, официальное лицо ЕЗ, декабрь 2018.

<sup>92</sup> «Мир в Сирии может быть устойчивым только в том случае, если он справедлив, всеобъемлющ и демократичен. Мир в Сирии будет устойчивым только в том случае, если он будет построен на фундаменте сильного и примиренного с вашими голосами общества, полноправными гражданами которого вы являетесь. У нас есть европейский опыт. Мы прошли через тысячи лет войны. Мы знаем, что примирение и устойчивый мир возможны только тогда, когда вы восстановите не только мосты, шоссе, больницы и школы, но главным образом социальную структуру страны». «Remarks by HR/VP Mogherini at the Days of Dialogue at the Third Brussels Conference on 'Supporting the future of Syria and the region», EEAS, 13 марта 2019 г.

<sup>93</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, март 2019 года

<sup>94</sup> EEAS, «The EU and the crisis in Syria», *op. cit.*

<sup>95</sup> Один из чиновников сказал: «Нас беспокоит не только законодательство, принятое для создания основы для реконструкции, но и общая тенденция, которая является симптомом исключительной политики режима». Интервью Crisis Group, март 2019.

<sup>96</sup> В январе 2019 г. ЕС, стремясь осудить политику экспроприации режима, принял санкции против одиннадцати бизнесменов и пяти организаций, участвующих в проекте «Марота Сити». См. «Council Implementing Decision (CSFP) 2019/87 of 21 January 2019», Council of the European Union, 21 января 2019. Несколько месяцев спустя, в июне 2019 г., Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США (OFAC) добавило к своему санкционному списку 16 физических и юридических лиц, «связанных с международной сетью, приносящей пользу режиму Асада», нацелившись более конкретно на ведущего сирийского бизнесмена Самера Фоза, который был вовлечен в проект «Marota City». См. «Treasury Designates Syrian Oligarch Samer Foz and His Luxury Reconstruction Business Empire», U.S. Department of the Treasury, 11 июня 2019.

дупреждает, что восстановление без гарантий справедливого процесса реституции собственности приведет к нарушениям международного права и будет способствовать возникновению имущественных споров, а также увеличению продолжительности вынужденной миграции населения<sup>97</sup>.

Европейцы также подвергают сомнению необходимость контроля над доставкой помощи со стороны режима, заявляя, что он подрывает гуманитарные принципы гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости<sup>98</sup>. Они утверждают, что режим создал несколько уровней препятствий, влияющих на усилия гуманитарных организаций по обеспечению необходимых проверок<sup>99</sup>. Так, режим усложнил процедуры регистрации НПО и навязал местным партнерам, например, Сирийский Арабский Красный Полумесяц (SARC) и сирийский Фонд развития (возглавляемый первой леди Асмой Аль-Асад) и отказал в постоянном и прямом доступе к нуждающемуся населению (особенно в тех районах, которые ранее удерживала оппозиция). Тем самым он препятствовал сбору надежных и независимых данных для «оценки потребностей»<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> См. «Remarks by HR/VP Mogherini at the Days of Dialogue at the Third Brussels Conference», *op. cit.* Совет ЕС заявил: «ЕС не будет участвовать в усилиях по скорейшему восстановлению/стабилизации, которые могли бы поддержать социальную и демографическую инженерию». «Council adopts EU strategy on Syria», Council of the European Union, 3 апреля 2017. Представитель ООН сказал: «на данном этапе у нас нет инструментов, чтобы гарантировать, что крупномасштабные проекты реконструкции не приведут к незаконным экспроприациям из-за трудностей, с которыми сталкиваются владельцы, особенно ВПЛ и беженцы, доказывая свои права собственности». Интервью Crisis Group, октябрь 2018 г. См. также: «Return is a Dream: Options for Post-Conflict Property Restitution in Syria», Syria Justice and Accountability Centre, сентябрь 2018 года.

<sup>98</sup> Интервью Crisis Group, European officials, январь-июль 2019.

<sup>99</sup> Подробное рассмотрение этого вопроса см. «Rigging the System, Government Policies Co-opt Aid and Reconstruction Funding in Syria», Human Rights Watch, 28 июня 2019.

<sup>100</sup> Большинство международных НПО работают через SARC и Syria Trust. Некоторые из них сотрудничают непосредственно с Министерством социальных дел или с церквями. Для международных НПО не существует официального процесса регистрации или стандартного меморандума о взаимопонимании. Интервью Crisis Group, официальное лицо НПО, Бейрут, май 2019 г. Доноры обеспокоены тем, что видится им как преднамеренная стратегия режима, направленная на разделение гуманитарных акторов путем неодинакового применения политики. Интервью Crisis Group, европейский чиновник, сентябрь 2019 года. Представитель ООН сказал: «режим настаивает на том, что все проходит через SARC, но SARC руководствуется повесткой дня в области безопасности; поэтому он не соответствует критериям контроля качества». Интервью Crisis Group, октябрь 2018 года. Для любого доступа и передвижения внутри Сирии требуется разрешение правительства, за исключением отделений на местах, которые должны лишь уведомлять об этом. Интервью Crisis Group, международная гуманитарная организация, Бейрут, май 2019 г. Эксперт по международным гуманитарным вопросам заявил, что доступ ООН из Дамаска в целом улучшился через несколько месяцев после смены контроля и окончания многочисленных осад, но остался ограниченным в некоторых районах в мае 2019 г.: «доступ в Сирии улучшился в целом. В северных сельских районах Хомса ООН имеет общий доступ. Но есть также районы, где у ООН есть проблемы, включая некоторые "примиренные" районы на Юге, такие как Долина Ярмук, и некоторые районы в Восточной Гуте. Вопрос в том, насколько эти проблемы связаны с безопасностью». Интервью Crisis Group, май 2019. Доноры жалуются на недостаточную осведомленность о деятельности ООН и НПО в Сирии и трудности с обеспечением регулярной и надежной отчетности за их

В результате несколько проектов восстановления, финансируемых ПРООН, были поставлены под сомнение<sup>101</sup>. По словам одного европейского чиновника:

Заниматься восстановлением сегодня было бы хуже, чем не делать вообще ничего. Мы не можем гарантировать, что восстановление домов, школ или больниц принесет пользу населению в целом. Восстановление в нынешних условиях будет основано на неравенстве и усугубит корни конфликта<sup>102</sup>.

Дипломаты из ЕС подчеркивают, что намерение удостоверится, что финансируемые ЕС проекты не нанесут вреда и не нарушат международное право, а также требования прозрачности и обеспечение мониторинга трат не означают, что Евросоюз занимает политическую позицию. Критерии ЕС, по словам этих чиновников, будут применимы даже в том случае, если ЕС отменит санкции и нормализует отношения с Дамаском<sup>103</sup>. Как заявил один европейский чиновник:

Как мы сможем отследить движение наших средств? Учитывая уровень коррупции в государственных учреждениях и число приспешников режима, без реформ это невозможно. Сирия — это площадка для отмывания денег. ЕС не может поддерживать крупное строительство инфраструктуры в таких условиях. Даже другие страны региона — гораздо более открытые — не отвечают критериям соответствия для таких проектов. Как можно всерьез предполагать, что мы можем отправиться в Сирию?<sup>104</sup>

Позиция ЕС также основана на общем предположении, что отсутствие политических шагов чревато дальнейшей нестабильностью, и что для борьбы с сохраняющейся угрозой джихада и предотвращения повторной радикализации необходимы всеобъемлющие политические преобразования<sup>105</sup>. Аргумент России о том, что без восстановления не будет возвращения беженцев, находит определенный отклик в Европе, где многие лидеры признают, что продолжа-

---

финансирование, хотя ООН добились некоторых улучшений в этом отношении. Интервью Crisis Group, европейские официальные лица, май-июль 2019 года.

<sup>101</sup> Интервью Crisis Group, европейский дипломат и бывший сотрудник ООН, июль 2019 г.

<sup>102</sup> Интервью Crisis Group, Бейрут, май 2019 г.

<sup>103</sup> Интервью Crisis Group, официальный представитель ЕС, октябрь 2018 г.

<sup>104</sup> Интервью Crisis Group, октябрь 2018 г. «Европейские условия поддержки восстановления основаны не только на политических принципах. Есть объективные факторы, которые нужно учитывать [...] мы уже видим признаки демографической инженерии и военной экономики. Мы должны быть в состоянии проверить, куда идет наше финансирование. ЕС никогда не участвовал в проектах восстановления в стране, где он не может проверить, куда идут его средства». Интервью Crisis Group, октябрь 2018 г. А представитель ООН сказал: «У нас нет системы, которая гарантировала бы, что восстановление не причинит большого вреда». Интервью Crisis Group, октябрь 2018 г.

<sup>105</sup> Совет ЕС заявил: «ЕС продолжает поддерживать усилия Глобальной коалиции по противодействию ДАИШ и вновь заявляет, что только подлинное политическое урегулирование в соответствии с резолюцией 2254 СБ ООН и Женевским коммюнике 2012 г., направленным на устранение коренных причин насильственного экстремизма и терроризма, приведет к его прочному искоренению в Сирии и в более широком регионе». Council of the European Union, «EU Council Conclusions on Syria», 16 апреля 2018, *op. cit.* Дипломат ЕС сказал: «Решение проблем сирийского населения имеет важное значение для укрепления стабильности в Сирии и в регионе». Интервью Crisis Group, Брюссель, декабрь 2018 г.

ющийся кризис в связи с наплывом беженцев является причиной огромного напряжения для средиземноморских партнеров ЕС и может поставить европейское единство под угрозу, особенно в случае прибытия новых беженцев. Но европейские чиновники, как правило, отмечают отсутствие условий, которые обеспечили бы безопасное, добровольное и достойное возвращение беженцев, в первую очередь из-за неспособности режима обеспечить гарантии в отношении основных поводов для беспокойства (призыв в армию, аресты и ограничения доступа гуманитарных организаций)<sup>106</sup>. При этом они настаивают, что совершившие преступления должны предстать перед судом, чтобы обеспечить переход к устойчивой стабильности<sup>107</sup>.

Большинство государств-членов ЕС — особенно Ез — ясно дали понять, что они намерены использовать свои ограниченные инструменты для поощрения политических преобразований в Сирии; одним из этих инструментов, по их словам, является непредоставление средств на восстановление и технической экспертизы<sup>108</sup>. По словам европейского чиновника, «режиму нужны деньги на восстановление. Он не в состоянии оказывать услуги населению. Вопрос восстановления в долгосрочной перспективе окажет еще большее давление на режим»<sup>109</sup>.

Оставив в стороне рассуждения, стоит отметить, что европейцы более не ожидают от режима политических уступок, несмотря на испытываемые Дамаском экономические трудности. Вместо этого они надеются повлиять на Россию, чтобы подтолкнуть режим в нужном направлении. Они считают, что Москва хочет найти жизнеспособную стратегию выхода из Сирии, для которой ей понадобятся стабильные сирийские институты. По словам европейского чиновника, «В России осознают, что их военная победа не вечна. Как долго сирийцы будут терпеть разрушенное государство и мафиозные сети, обогащающиеся за их счет?»<sup>110</sup>. Или, как выразился другой чиновник: «Россия хочет нормализации обстановки в Сирии. Эта война ей дорого обходится, и она предпочла бы закончить её поскорее. Вот наш рычаг давления»<sup>111</sup>.

<sup>106</sup> Интервью Crisis Group, европейские официальные лица, январь-июнь 2019 г. См. также «Fourth regional survey on Syrian refugees' perceptions and intentions on return to Syria», UNHCR, July 2018. Представитель ООН сказал: «позиция UNHCR заключается в том, чтобы уважать решение беженцев [остаться или вернуться], а не принимать решения от их имени. Но UNHCR все еще сталкивается с препятствиями в Сирии для организации возвращения на данном этапе, такими как призыв в армию, условия безопасности и гуманитарный доступ. В первую очередь сирийское правительство должно гарантировать безопасность возвращающихся беженцев». Интервью Crisis Group, февраль 2019 г. Официальные лица Ез заявляют, что поэтому они отвергают российское повествование, связывающее ограниченное возвращение беженцев с отсутствием восстановления, и призывают к улучшению безопасности в первую очередь. Интервью Crisis Group, апрель-июнь 2019 г.

<sup>107</sup> Европейский чиновник сказал: «Каким был бы наш посыл, если бы мы возобновили взаимодействие с Дамаском, не считаясь с ответственностью? Это не только плохо отразится на авторитете ЕС в том, что касается поддержания верховенства закона, но и послужит сигналом безнаказанности для других лидеров в регионе». Интервью Crisis Group, май 2019.

<sup>108</sup> Интервью Crisis Group, официальный представитель ЕС, декабрь 2018 г.

<sup>109</sup> Интервью Crisis Group, декабрь 2018 г.

<sup>110</sup> Интервью Crisis Group, октябрь 2018 г.

<sup>111</sup> Интервью Crisis Group, официальное лицо Ез, январь 2019 г.



### С. Розыгрыш «карты восстановления»

#### 1. Предоставление помощи без нормализации отношений

ЕС и его государства-члены смогли сохранить консенсус относительно своих действий в Сирии, согласившись оставаться значительно ниже порогового определения восстановления как «упорядоченного, крупномасштабного процесса с региональными и секторальными приоритетами, долгосрочным планированием (5-10 лет) и требующего значительного финансирования»<sup>112</sup>. Планируя различные мероприятия — от гуманитарной помощи до стабилизации, первичного восстановления, реабилитации и гуманитарной инфраструктуры, ни одно из которых не имеет четкого определения, — они выбирают те, поддержку которых их правительства считают комфортной, не участвуя при этом в восстановлении.

Например, одно правительство может принять решение о выделении средств на ремонт окон в сирийских школах, в то время как для других подобная деятельность слишком близка к восстановлению<sup>113</sup>. Франция отказывается финансировать так называемые мероприятия по восстановлению жизнестойкости (например, восстановление основных услуг в районах, контролируемых режимом) и, в отличие от других государств-членов, не имеет двустороннего соглашения с Программой Развития ООН (ПРООН) по таким проектам<sup>114</sup>. Германия, хотя и не выступает против поддержки маломасштабных проектов восстановления в контролируемых режимом районах в рамках Плана гуманитарного реагирования ООН, отдает приоритетное внимание деятельности, направленной на спасение жизней и защиту населения, активизируя оказание помощи посредством улучшения доступа, оценки потребностей и мониторинга<sup>115</sup>. Страны, входящих в так называемую Вышеградскую группу (Чехия, Венгрия, Польша и Словакия) склонны поддерживать близкую к допустимому пределу деятельность<sup>116</sup>. Например, в середине 2018 г. Польша объявила о намерении построить 100 домов для сирийских беженцев-христиан, проживающих на тот момент в Ливане, чтобы те могли вернуться домой<sup>117</sup>. Страны Северной Европы

<sup>112</sup> Интервью Crisis Group, официальный представитель ЕС, октябрь 2018 г.

<sup>113</sup> Интервью Crisis Group, официальный представитель ЕС, май 2019 г.

<sup>114</sup> Они перечислены в Части III («создание устойчивости») в «whole of Syria» Humanitarian Response Plan, ООН. Этот подход определяет мероприятия, необходимые для удовлетворения гуманитарных потребностей, и координирует действия доноров. Он опирается на три стратегические цели: спасение жизней и облегчение страданий (Часть I), укрепление защиты (Часть II) и повышение устойчивости (Часть III). См. «2018 Syrian Arab Republic Humanitarian Response Plan: January-December 2018», UNOCHA, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018\\_2018\\_hrp\\_syria.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_2018_hrp_syria.pdf) интервью Crisis Group, официальное лицо Ез, июль 2019 года. Общий бюджет ПРООН на Сирию в 2018 году составлял 50 млн долл., главными донорами были Япония и Германия, а также Агентства ООН, Швейцария и Норвегия. См. «Syria: Funding and delivery», UNDP, 2019 г.

<sup>115</sup> Около 85% общего бюджета Германии на осуществление плана гуманитарного реагирования ООН направляется на цели из Частей I и II (спасение жизни и защита), а 15% — на цели из Части III (устойчивость). Интервью Crisis Group, немецкие официальные лица, май 2019 г.

<sup>116</sup> Интервью Crisis Group, европейское официальное лицо, декабрь 2018.

<sup>117</sup> «Syria Hails Poland's Assistance to Create Suitable Circumstances for Return of Syrian Refugees», The Syria Times, 28 августа 2018. Польша до сих пор не реализовала этот проект, главным об-

нашли золотую середину, оказывая значительную поддержку маломасштабным проектам восстановления<sup>118</sup>.

Эти подходы отражают противоречивые политические позиции в отношении Дамаска, которые прослеживаются еще с начала конфликта в 2011 г. Некоторые правительства держали свои посольства в стране открытыми с присутствием в них посла (Чешская Республика) или временно поверенного в делах (Болгария); другие сохраняли в Дамаске только своих местных сотрудников и посла (Польша, Румыния) или временно поверенного (Австрия, Италия, Испания, ЕС), проживавшего в Бейруте, — это мог быть и дипломат, совмещающий свои обязанности с обязанностями посла в Ливане (Финляндия, Швеция и Дания). Третьи, включая ЕЗ, полностью закрыли свои посольства. По словам одного европейского дипломата, «готовность отойти [от линии ЕС на поддержку восстановления] зависит от того, разорвали ли вы свои связи с режимом»<sup>119</sup>.

Некоторые официальные лица (особенно из стран, сохранивших дипломатические отношения с режимом) считают, что европейские рычаги воздействия на Сирию слишком слабы, чтобы настаивать на фундаментальных политических изменениях в стране, инициированных режимом или Москвой. По их мнению, настало время для того, чтобы Европа приняла реалии на местах и, по крайней мере, начала «технический» диалог с режимом о конкретных политических требованиях Европы. К ним будет относиться освобождение заключенных, международный доступ в центры содержания под стражей и упрощение доступа международных организаций вместе с повышением их оперативной независимости. Они говорят, что это был бы единственный способ для Европы оказывать на Дамаск хотя бы некоторое влияние без нормализации отношений<sup>120</sup>. Европейский чиновник, придерживающийся этой точки зрения, утверждает, что «позиция “нет восстановлению” никуда нас не приведет»<sup>121</sup>.

Другие европейские чиновники говорят, что европейский рычаг давления, даже если и существует, не имеет значения, потому что Асад победил, и поэтому в интересах Европы — примириться с режимом. Как выразился один из официальных представителей, «как бы спорно это не звучало, правда состоит в том, что на данный момент нашим основным интересам — будь то борьба с ИГИЛ, предотвращение новой волны беженцев или начало ослабления влияния Ирана — лучше отвечает сильное, а не слабое сирийское государство»<sup>122</sup>.

---

разом из-за давления Европы и США. Интервью Crisis Group, европейские официальные лица, декабрь 2018-январь 2019 г.

<sup>118</sup> Интервью Crisis Group, европейские официальные лица, май 2019 г.

<sup>119</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, май 2019 г.

<sup>120</sup> Европейский дипломат сказал: «Европа не может занять позицию, которая будет играть существенную роль в долгосрочной перспективе, не принимая при этом реальность. Мы уже потеряли много времени. Важно поговорить с сирийскими властями (даже на низком уровне), чтобы начать технический диалог. Чтобы добиться прогресса, необходимо вести переговоры. Это требует минимального контакта». Интервью Crisis Group, апрель 2019 года.

<sup>121</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, декабрь 2018 г.

<sup>122</sup> Интервью Crisis Group, январь 2019 г. Другой европейский чиновник сказал: «У нас сейчас идет внутренняя дискуссия по Сирии: должны ли мы смириться с тем, что Башар победил, что остальной мир принимает это, и поэтому, помимо гуманитарной помощи, мы должны начать заниматься стабилизацией и восстановлением? Или же мы должны продолжать

Неоднородные европейские подходы подчеркивают дилемму, с которой сталкиваются государства Евросоюза при осуществлении своей политики помощи в районах, контролируемых режимом. Некоторые европейские чиновники указывают на риск следования стратегии, ограничивающейся гуманитарной помощью, утверждая, что это ограничивает их способность влиять на будущее страны и не является ни реальным, ни долгосрочным решением. Как выразился один европейский чиновник, «спасение жизней — это хорошо, но без работы или образования население останется в нужде»<sup>123</sup>. Они указывают на риск возможного краха государственных услуг, утверждая, что несостоявшееся государство не отвечает ни интересам региона, ни интересам Европы; оно может лишь спровоцировать новые потоки беженцев в регионе и в Европу, в то время как возобновление хаоса и насилия может дать второе дыхание радикальным движениям. Один европейский чиновник проводит параллель с Ираком, где международные санкции, введенные в 1990-х годах, способствовали краху институтов и росту ожесточенных беспорядков после 2003 г.:

Красная линия, на которой мы должны настаивать, независимо от того, кто стоит у власти в Дамаске, заключается в предотвращении краха системы государственных услуг. В Ираке [в 1990-е гг.] санкции были нацелены на человеческий и технический капитал, а после войны [2003 г.] все рухнуло<sup>124</sup>.

Этому мнению в целом противостоят другие государства-члены, в частности Ез. Они утверждают, что, помимо политических соображений, отсутствие гарантий того, что помощь достигнет своих целей и не будет узурпирована режимом, препятствует пересмотру стратегии ЕС по оказанию помощи. По словам другого европейского чиновника:

Как можно требовать, чтобы мы рассмотрели возможность выхода за рамки гуманитарной помощи, когда режим вмешивается даже в эту помощь в соответствии со своими собственными приоритетами? Правда в том, что гражданское население Сирии живет в ужасных условиях. Верно и то, что реконструкция внесла бы некоторый вклад в облегчение страданий этих людей. Но насколько устойчивым это будет? И как мы можем быть уверены в том, что восстановление позволит беженцам и временно перемещенным лицам вернуться без четкого процесса реституции собственности? Это дилемма, которую мы не можем решить: потребность есть, но режим не готов предпринять ни один из необходимых шагов<sup>125</sup>.

Европейские чиновники также выступают против стремления некоторых государств-членов расширить определение приемлемой помощи. По словам одно-

---

нашу нынешнюю политику отказа от такой помощи до тех пор, пока режим не будет действительно реформирован?». Интервью Crisis Group, январь 2019 г.

<sup>123</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, май 2019 г. Другой европейский чиновник сказал: «Гуманитарная помощь не может решить все проблемы в Сирии. Как пластырь, она может лишь облегчить страдания там, где политика не смогла найти решение». Интервью Crisis Group, декабрь 2018 г.

<sup>124</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, май 2019 г.

<sup>125</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, июль 2019 г.

го из них, «если во многих местах будут осуществляться небольшие проекты, чем это будет отличаться от восстановления? Тогда это подорвет наши рычаги влияния»<sup>126</sup>.

Слабеющий консенсус относительно того, какие виды помощи приемлемы, а какие слишком близки к линии нормализации отношений с режимом, порождает некоторую путаницу. Однако до сих пор объем средств, выделяемых государствами-членами ЕС на «спорные» проекты, такие, как как мелкомасштабное восстановление, остается относительно незначительным<sup>127</sup>. Европейские санкции остаются в силе, резко ограничивая инвестиции в Сирию, а государства, наиболее склонные к расхождению с политикой ЕС, имеют лишь ограниченные финансовые средства. По словам чиновника одного из государств Вышеградской группы

Ез и богатые европейские страны не изменят своего мнения. Они могли бы сказать нам: «если вы не согласны с линией ЕС, идите, дайте Сирии деньги». Но у нас нет таких же финансовых средств, как у них. А Вышеградские страны не в силах изменить политику ЕС. В конце концов, внутренние разногласия в еврозоне отражают лишь расхождения во мнениях, не более того»<sup>128</sup>.

## 2. К поэтапному подходу?

В то время как европейские государства продолжают придерживаться официальной линии отказа от помощи в восстановлении до тех пор, пока политические преобразования не будут идти полным ходом, большинство государств-членов, по-видимому, согласны с тем, что более поэтапный подход оказался бы более реалистичным для движения вперед<sup>129</sup>. Верховный представитель ЕС Ф. Могерини сделала самое подробное публичное предложение в этом отношении в марте 2017 года, заявив, что Евросоюз мог бы принять «логику большего в обмен на большее», постепенно принимая участие в определенных направлениях работы в сотрудничестве с международными институтами, такими как Международный валютный фонд и Всемирный банк, но «только в ответ на конкретный и измеримый прогресс»<sup>130</sup>.

Это стало первым случаем, когда высокопоставленный чиновник ЕС упомянул о возможности рассмотрения Евросоюзом предоставления позитивных стимулов в обмен на шаги режима, согласующиеся с резолюцией 2254. Это повлекло бы за собой пересмотр «ограничительных мер против Сирии в поддержку скорейшего восстановления»; «возобновление двустороннего сотрудничества» и мобилизацию «соответствующих инструментов в рамках полити-

<sup>126</sup> Интервью Crisis Group, март 2019 г.

<sup>127</sup> В бюджете на 2018 год на проекты Части III было выделено около 54 млн долл. из общей суммы в 2,18 млрд долл. взносов в План гуманитарного реагирования ООН для Сирии. См. «Syria Humanitarian Response Plan», UNOCHA. К этому следует добавить общий бюджет ПРООН для Сирии, оцениваемый примерно в 50 млн долл. в 2018 году. Интервью Crisis Group, бывший сотрудник ООН, июль 2019 г.

<sup>128</sup> Интервью Crisis Group, июнь 2019.

<sup>129</sup> Интервью Crisis Group, европейские официальные лица, январь-март 2019 г.

<sup>130</sup> «Elements for an EU Strategy for Syria: joint communication to the European Parliament and the Council», EEAS, 14 марта 2017.

ки соседства ЕС и других программ для стимулирования экономики и решения проблем управления и подотчетности»; и, в конечном счете, «мобилизацию финансирования для восстановления», хотя Могерини не перечислила необходимые шаги, ожидаемые от режима, чтобы вызвать такие перемены.

Но инициатива Верховного представителя, больше похожая на пробный шар, не продвинулась вперед со времен ее публичного выступления<sup>131</sup>. Европейские правительства, предпочитающие придерживаться строгой линии на восстановление, как сообщается, прикрыли обсуждение еще на начальном этапе<sup>132</sup>. Ез, в частности, сочли это преждевременным, учитывая, что режим еще не пошел на какие-либо существенные уступки<sup>133</sup>. Государства Евросоюза также не достигли никакого соглашения о потенциальных критериях для оценки, об очередности помощи или о том, что потребовать от Дамаска взамен<sup>134</sup>. Некоторые государства заявили о принятии внутренних решение о потенциальных критериях<sup>135</sup>, в то время как другие сообщили, что не достигли внутреннего соглашения о том, какими должны быть минимальные условия для их взаимодействия с Дамаском<sup>136</sup>. По словам одного из официальных лиц ЕС, трудности в достижении консенсуса между государствами-членами сделали такой постепенный подход де-факто «нерабочим» на данный момент<sup>137</sup>.

<sup>131</sup> Интервью Crisis Group, официальный представитель ЕС, март 2019 г.

<sup>132</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, март 2019 г.

<sup>133</sup> Европейский чиновник сказал: «Нам нужен конкретный прогресс, чтобы вести любые переговоры с режимом. Мы приветствуем создание Конституционного комитета, но Европа не сдвинется с места, пока мы не увидим какой-то прогресс». Интервью Crisis Group, октябрь 2019 года. Один из чиновников Ез заявил, что негибкая позиция режима препятствует даже перспективе делового подхода. Интервью Crisis Group, май 2019. Европейские чиновники говорят, что Россия также пока не выдвинула серьезного предложения. Один чиновник сказал: «Русские не дают ничего существенного на данном этапе. Посмотрите на их план по беженцам. Речь шла только о том, сколько цемента нужно будет доставить для переселения беженцев». Интервью Crisis Group, ноябрь 2018.

<sup>134</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, март 2019 г.

<sup>135</sup> В ноябре 2019 г. европейский чиновник предположил, что европейцы могут в конечном итоге ответить на значимые шаги сирийского правительства, но указал, что Сирия и Россия не желают идти на компромисс, особенно после частичного ухода США с северо-востока, и привел ноябрьские заседания Конституционного комитета в качестве примера того, как режим не демонстрирует серьезности намерений. Этот европейский чиновник привел в качестве примера значимого шага гарантии прав собственности и справедливого отношения к возвращающимся беженцам. Интервью Crisis Group, высокопоставленный французский чиновник, ноябрь 2019 г. Другой европейский чиновник сказал: «У нас есть два рычага воздействия. Один из них — это признание. Некоторые арабские государства используют его. Я говорил им — особенно королю Абдалле [Иордании] — что следует попытаться получить что-то взамен, например, безопасность границ или сокращение иранского присутствия в некоторых районах, и не отказываться от этого бесплатно. Но Европа должна воздержаться от этого. Что касается восстановления, то мы должны делать это исходя из шагов, которые предпринимает режим». Интервью Crisis Group, европейский чиновник, январь 2019 г.

<sup>136</sup> Европейский чиновник сказал: «Режим еще не выполнил минимальных условий для того, чтобы мы начали оказывать помощь в восстановлении. Конечно, мы все еще должны определить эти минимальные условия. Они должны быть жесткими по отношению к режиму, но не нереалистичными. Нам еще многое предстоит сделать на этом направлении». Интервью Crisis Group, европейский чиновник, март 2019 г.

<sup>137</sup> Интервью Crisis Group, европейский чиновник, март 2019 г.

#### IV. Выбор дальнейшего пути

Европейские, сирийские и российские ожидания в отношении восстановления разрушенной страны полностью расходятся. Условия, которые Европа ставит для предоставления средств на восстановление, сталкиваются с отказом режима удовлетворить любое требование, которое уменьшило бы его политический контроль, а также с нежеланием или неспособностью России подтолкнуть режим к реформам, которые Европа сочла бы достаточно значимыми.

Это ведет к четкому выводу о том, что для Европы было бы неразумно ожидать, что ее контроль над «кошельком» обеспечит ей достаточные рычаги, чтобы добиться всеобъемлющих политических преобразований. Сирийский режим не подает никаких знаков, что согласится изменить свою политику, чтобы получить европейское финансирование; а Москва, похоже, не слишком опасается угрозы своим интересам в Сирии из-за отсутствия прогресса в восстановлении. В то время, как цена, которую Россия заплатит за свое вмешательство, может увеличиться в долгосрочной перспективе, есть основания сомневаться, что это убедит Москву надавить на Дамаск, чтобы тот пошел на значимые политические уступки. Иными словами, финансирование восстановления само по себе не является действенным инструментом для осуществления значимых шагов в направлении политических преобразований.

Европа стоит перед дилеммой. Отказ от финансирования восстановления и инвестиций приведет к усугублению экономической разрухи, ухудшит условия жизни людей и еще больше затруднит возвращение беженцев. В свою очередь, нестабильность может создать для ИГИЛ условия, необходимые, чтобы вернуть себе былые позиции, уже укрепившиеся ввиду объявленного ухода США и вторжения Турции на северо-востоке. В противовес этому, предоставление инвестиций чревато усилением и легитимизацией режима, который многие в Европе считают неприемлемым; режима, который с большой вероятностью будет использовать помощь в интересах немногих и в ущерб многим; режима, чья политика и привела в первую очередь к восстанию.

Для Европы все это оставляет три варианта действий. Во-первых, не сотрудничать с режимом, а продолжать оказывать существенную помощь в областях, находящихся вне его зоны<sup>138</sup>. В частности, Европа могла бы усилить поддержку сирийских беженцев в Ливане, Иордании и Турции, чтобы предотвратить дестабилизацию этих стран в результате их непреходящего присутствия.

Второй вариант для Европы состоит в том, чтобы сохранить свои ограничения в отношении восстановления, но изучить возможность поддержания действий в удерживаемых режимом районах за пределами существующей гуманитарной помощи и помощи в самовосстановлении, которая принесла бы пользу сирийскому населению, ограничивая при этом выгоды режима. Такая деятельность могла бы включать в себя мелкомасштабное восстановление основных социальных услуг и объектов — школ, больниц, электроснабжения и водоснаб-

<sup>138</sup> Европейские государства ограничили свои программы помощи в северо-западной Сирии (главным образом в Идлибе) после того, как в начале 2019 г. Хэйат Тахрир аш-Шам установила господство в этом районе, главным образом из-за трудностей с обеспечением того, чтобы их помощь не пошла на пользу джихадистской группировке.

жения. ЕС и государства-члены могли бы поставить условием такой помощи соблюдение режимом принципа автономности эксплуатации. Сосредоточив внимание на мелком восстановлении общественной инфраструктуры, Европа смогла бы помогать простым сирийцам, не увязая в спорах, связанных с имущественными претензиями. Это также позволило бы Европе смягчить последствия войны для целого поколения молодых сирийцев. Например, восстановление частично поврежденных или разрушенных школ стало бы важным шагом для того, чтобы 2,1 млн детей смогли возобновить свое обучение.

Этот вариант зависит от готовности режима согласиться на процесс, который он не будет полностью контролировать. До настоящего времени Дамаск, похоже, был не склонен к такому. Поскольку этот вариант по определению является ограниченным, он окажет лишь ограниченное воздействие на ситуацию на местах и мало повлияет на дальнейшее добровольное возвращение беженцев, которое связано в первую очередь с обеспечением безопасности и соблюдением жилищных, земельных и имущественных прав. Тем не менее такой вариант стоит изучить, поскольку крах предоставления основных государственных услуг приведет к гуманитарному кризису, который будет иметь последствия далеко за пределами контролируемых правительством территорий. В то же время этот кризис потенциально затронет страны за пределами Сирии как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, если вызовет новый отток сирийцев, пытающихся избежать сложных условий жизни.

Для реализации этого варианта ЕС и его государства-члены могли бы:

- назначить представителя внутри ЕС — например, делегацию ЕС в Дамаске — для непосредственных переговоров с режимом о предоставлении помощи;
- назначить независимую третью сторону для проведения детальной оценки ущерба и потребностей и выявления местных партнеров, не связанных с организациями, несущими ответственность за нарушения прав человека;
- восстановить базовые услуги и инфраструктуру, например, восстановить окна и крыши школ, а также отремонтировать и повторно подключить водопроводные трубы;
- сформировать консенсус по условиям, необходимым для обеспечения того, чтобы проекты приносили пользу населению и удовлетворяли его потребности с минимальным вмешательством режима;
- потребовать, чтобы любые маломасштабные проекты восстановления, финансируемые ЕС или его членами, осуществлялись в вышеуказанных рамках;
- выбрать сторонний механизм мониторинга, способный обеспечить реализацию проекта в соответствии с вышеуказанными условиями.

Третий вариант для Европы заключается во внедрении поэтапного подхода — так называемого подхода «больше-за-больше»; т.е. ЕС мог бы увязать свои шаги по финансированию восстановления (или постепенному снятию санкций) со значимыми политическими и другими шагами сирийского правительства. Эти шаги могли бы отражать элементы резолюции 2254 Совета Безопасности ООН, а также учитывать дополнительные, возможно, более реалистичные меры, которые должен предпринять режим. Поэтапный подход, основанный ис-

ключительно на резолюции 2254, может узаконить лишь видимость политических преобразований, поскольку некоторые из критериев (например, создание конституционного комитета и разработка конституции) трудно измерить или они могут оказаться бессмысленными в отсутствие верховенства закона. Чтобы избежать этого риска, доноры могли бы, например, добавить конкретные критерии и вехи, касающиеся прогресса в решении таких проблем, как систематические злоупотребления служб безопасности; вопросы, связанные с жилищным, земельным и имущественным правом; воинская повинность; обращение с задержанными; статус исчезнувших и, если брать шире, безопасность всех сирийцев.

Такой подход заставил бы Европу определить и согласовать критерии, уточнив, чего она ожидает от Дамаска (и Москвы) в обмен на финансовые и дипломатические уступки. Некоторые европейские государства могут быть обеспокоены тем, что Дамаск отменит предпринятые шаги; в качестве защиты Европа должна быть готова прекратить восстановление в случае несоблюдения договоренностей.

В качестве возможных критериев ЕС мог бы рассмотреть следующие шаги режима:

- ❑ Этап 1: подтвержденная деятельность Конституционного комитета и прогресс в его работе над Конституцией как первый признак политической открытости.
- ❑ Этап 2: принятие мер по укреплению доверия — обеспечение безопасного возвращения беженцев, в том числе путем отмены дискриминационных законов вроде Закона № 10, и создание технического комитета для запуска процесса реституции имущества; создание механизма для предоставления информации семьям исчезнувших; амнистия для дезертировавших из армии; обеспечение доступа в официальные и неофициальные центры содержания под стражей для международных организаций (например, для Международного Комитета Красного Креста); и освобождение политических заключенных.
- ❑ Этап 3: заметный прогресс в осуществлении мер укрепления доверия; голосование по проекту Конституции на референдуме.
- ❑ Этап 4: организация местных, парламентских и президентских выборов (под наблюдением ООН), в которых имеют право участвовать все сирийцы, включая беженцев.
- ❑ Этап 5: проведение выборов, результаты которых будут признаны ООН.

В свою очередь, ЕС мог бы предложить следующие стимулы:

- ❑ Этап 1: обеспечение эффективного внедрения исключений из санкций ЕС в отношении гуманитарной помощи, чтобы решить проблему чрезмерного соблюдения санкций со стороны банков и коммерческих предприятий.
- ❑ Этап 2: планирование мелкомасштабных проектов восстановления, направленных на обеспечение доступа к услугам и жилью для возвращающихся лиц, чья приоритетность определяется неотложной необходимостью;



частичная отмена секторальных санкций для содействия инвестициям и торговле (не включая санкции в отношении организаций или лиц, обвиняемых в нарушении прав человека или причастных к торговле оборудованием, которое может быть использовано для внутренних репрессий).

- Этап 3: возобновление двустороннего сотрудничества на техническом уровне и осуществление мелкомасштабных проектов восстановления; начало планирования реконструкции совместно с Международным валютным фондом и Всемирным банком.
- Этап 4: запуск некоторых проектов восстановления.
- Этап 5: дипломатическое признание новых выборных органов и полное осуществление плана восстановления. Исключение на индивидуальной основе находящихся в санкционных списках лиц и организаций.

Как отреагируют Сирия и Россия, неизвестно, но есть, по крайней мере, некоторые основания полагать, что они будут заинтересованы в таком подходе. Сирийский режим контролирует лишь около 70% территории страны, не включая нефтяные месторождения или основные районы выращивания пшеницы (хотя события середины октября 2019 г. показывают, что маятник может качнуться в его сторону); его международные союзники не имеют желания или средств для предоставления крупных сумм на восстановление; и хотя среди европейцев существуют разногласия, позиция ЕС в отношении санкций и восстановления до сих пор остается тверда. Хотя этапы 4 и 5, вероятно, намного превосходят то, что режим может себе представить на данный момент, он мог бы, вероятно, увидеть выгоду в ранних взаимных уступках. Что касается Москвы, подобный деловой подход мог бы помочь ей стабилизировать подконтрольные режиму территории, что стало бы основой для будущего выхода.

## V. Заключение

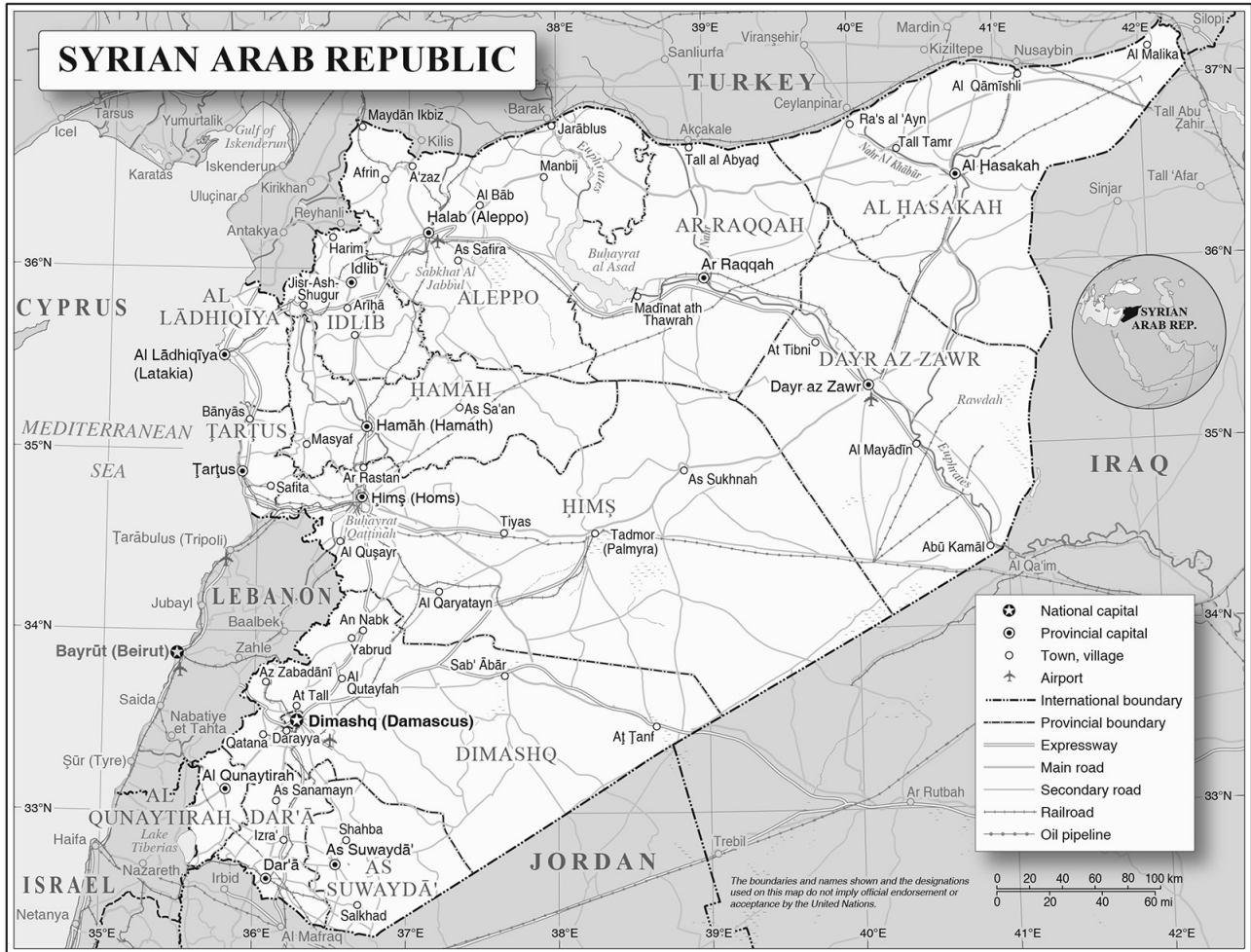
---

Вопрос о помощи Сирии и, в частности, содействии в восстановлении уже некоторое время терзает Европу. Понятно, что европейцы не склонны делать что-либо, что могло бы сигнализировать о признании сирийского режима, расширении его полномочий или предоставлении ему возможности решать, кто будет извлекать выгоду из помощи. Но они также сталкиваются с тем фактом, что удержание средств на восстановление оставляет сирийцев в условиях постоянной нужды, с потенциально долгосрочными последствиями для их способности оправиться от конфликта и для возвращения беженцев.

У этой головоломки мало решений, которые к тому же недостаточно оптимальны. Два указанных в настоящем докладе варианта — увеличение европейской помощи в обмен на гарантии независимого осуществления проектов или принятие поэтапного подхода, — тем не менее, заслуживают изучения ввиду отсутствия удовлетворительных альтернатив. Кроме того, статус-кво плох и для Европы, и для сирийского народа.

**Брюссель/Бейрут/Амман, 25 ноября 2019 г.**

Приложение А: Карта Сирии



## Приложение В: О Международной кризисной группе

---

Международная кризисная группа – это независимая некоммерческая неправительственная организация, насчитывающая приблизительно 120 сотрудников на пяти континентах, методами работы которых являются анализ полевых данных и информационно-просветительская деятельность высокого уровня с целью разрешения острых конфликтов.

Принцип работы Кризисной группы основан на полевых исследованиях. Команды политических аналитиков присутствуют на территории или рядом со странами или регионами, где существует риск всплеск военных действий, эскалации или возобновления силового конфликта. На основании информации и оценки ситуации на местах Кризисная группа выпускает аналитические доклады, в которых содержатся практические рекомендации, адресованные основным международным, региональным и местным организациям и лицам, от которых зависит принятие решений. Кризисная группа также публикует ежемесячный информационный бюллетень «Crisis Watch», содержащий краткие регулярные обновления о ситуации вокруг вплоть до 70 конфликтов или потенциальных конфликтов по всему миру.

Доклады Кризисной группы распространяются с помощью электронной почты, и они также доступны на сайте организации [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Кризисная группа тесно работает с правительствами стран и теми, кто оказывает на них влияние, включая средства массовой информации, чтобы привлечь внимание к анализу конфликтных ситуаций и обеспечить поддержку предлагаемых политических мер.

Попечительский совет Международной кризисной группы включает в себя известных политиков, дипломатов, представителей деловых кругов и средств массовой информации, которые напрямую задействованы в том, чтобы доклады и рекомендации организации были донесены до ключевых лиц, принимающих политические решения по всему миру. Председателем Международной Кризисной группы является Лорд (Марк) Мэллок-Браун, бывший заместитель Генерального секретаря ООН и глава Программы развития Организации Объединённых Наций (ПРООН).

Роберт Мэлли, президент и главный исполнительный директор Кризисной группы, занял свой пост 1 января 2018 г. Перед этим Мэлли работал директором Программы Кризисной группы по Ближнему Востоку и Северной Африке, а в недавнем прошлом исполнял роль особого помощника бывшего президента США Барака Обамы, а также старшего советника президента в компании по борьбе с ИГИЛ, координатора Белого дома по делам Ближнего Востока, Северной Африки и региона Персидского залива. Ранее Мэлли занимал должность особого помощника президента Билла Клинтона по вопросам израильско-палестинских отношений.

Международная штаб-квартира Кризисной группы находится в Брюсселе. У организации также есть офисы еще в семи городах: Боготе, Дакаре, Стамбуле, Найроби, Лондоне, Нью-Йорке и Вашингтоне. Кризисная группа также имеет представительства в следующих местах: Абудже, Алжире, Бангкоке, Бейруте, Каракасе, Газе, Гватемале, Гонконге, Иерусалиме, Йоханнесбурге, Джубе, Мехико, Нью-Дели, Рабате, Тбилиси, Торонто, Триполи, Тунисе и Янгоне.

Кризисная группа получает финансовую поддержку из широкого круга самых разных источников: правительств, фондов и частных лиц. В настоящее время Кризисная группа поддерживает отношения со следующими правительственными департаментами и агентствами: Министерством иностранных дел и торговли Австралии, Агентством по развитию Австрии, Министерством иностранных дел Дании, Министерством иностранных дел Нидерландов, Чрезвычайным целевым фондом Европейского союза для Африки, Инструментом поддержания мира и стабильности Европейского союза, Французским агентством развития, Министерством иностранных дел Франции, Министерством иностранных дел Германии, Министерством иностранных дел Канады, Министерством иностранных дел и торговли Ирландии, Министерством иностранных дел Исландии, Агентством международного сотрудничества Японии, Лихтенштейном, Министерством иностранных дел Люксембурга, Министерством иностранных дел и торговли Новой Зеландии, Министерством иностранных дел Норвегии, Министерством иностранных дел Катара, Министерством иностранных дел Швеции, Министерством иностранных дел Швейцарии, Министерством международного развития Великобритании, Министерством иностранных дел и международного сотрудничества Объединенных Арабских Эмиратов.

Кризисная группа поддерживает отношения со следующими фондами: Carnegie Corporation of New York, Charles Koch Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation и Wellspring Philanthropic Fund.

---

**Приложение С: Доклады и брифинги опубликованные после 2016 г. (Ближний Восток и Северная Африка)**

---

**Special Reports and Briefings**

*Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, Special Report N°1, 14 March 2016 (also available in Arabic and French).

*Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action*, Special Report N°2, 22 June 2016.

*Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid*, Special Report N°3, 22 March 2017.

*Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy*, Special Briefing N°1, 30 April 2019.

*Seven Opportunities for the UN in 2019-2020*, Special Briefing N°2, 12 September 2019.

**Israel/Palestine**

*How to Preserve the Fragile Calm at Jerusalem's Holy Esplanade*, Middle East Briefing N°48, 7 April 2016 (also available in Arabic and Hebrew).

*Israel/Palestine: Parameters for a Two-State Settlement*, Middle East Report N°172, 28 November 2016 (also available in Arabic).

*Israel, Hizbollah and Iran: Preventing Another War in Syria*, Middle East Report N°182, 8 February 2018 (also available in Arabic).

*Averting War in Gaza*, Middle East Briefing N°60, 20 July 2018 (also available in Arabic).

*Rebuilding the Gaza Ceasefire*, Middle East Report N°191, 16 November 2018 (also available in Arabic).

*Defusing the Crisis at Jerusalem's Gate of Mercy*, Middle East Briefing N°67, 3 April 2019 (also available in Arabic).

*Reversing Israel's Deepening Annexation of Occupied East Jerusalem*, Middle East Report N°202, 12 June 2019.

**Iraq/Syria/Lebanon**

*Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town*, Middle East Briefing N°46, 23 February 2016 (also available in Arabic).

*Russia's Choice in Syria*, Middle East Briefing N°47, 29 March 2016 (also available in Arabic).

*Steps Toward Stabilising Syria's Northern Border*, Middle East Briefing N°49, 8 April 2016 (also available in Arabic).

*Fight or Flight: The Desperate Plight of Iraq's "Generation 2000"*, Middle East Report N°169, 8 August 2016 (also available in Arabic).

*Hizbollah's Syria Conundrum*, Middle East Report N°175, 14 March 2017 (also available in Arabic and Farsi).

*Fighting ISIS: The Road to and beyond Raqqa*, Middle East Briefing N°53, 28 April 2017 (also available in Arabic).

*The PKK's Fateful Choice in Northern Syria*, Middle East Report N°176, 4 May 2017 (also available in Arabic).

*Oil and Borders: How to Fix Iraq's Kurdish Crisis*, Middle East Briefing N°55, 17 October 2017 (also available in Arabic).

*Averting Disaster in Syria's Idlib Province*, Middle East Briefing N°56, 9 February 2018 (also available in Arabic).

*Winning the Post-ISIS Battle for Iraq in Sinjar*, Middle East Report N°183, 20 February 2018 (also available in Arabic).

*Saudi Arabia: Back to Baghdad*, Middle East Report N°186, 22 May 2018 (also available in Arabic).

*Keeping the Calm in Southern Syria*, Middle East Report N°187, 21 June 2018 (also available in Arabic).

*Iraq's Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State*, Middle East Report N°188, 30 July 2018 (also available in Arabic).

*How to Cope with Iraq's Summer Brushfire*, Middle East Briefing N°61, 31 July 2018.

*Saving Idlib from Destruction*, Middle East Briefing N°63, 3 September 2018 (also available in Arabic).

*Prospects for a Deal to Stabilise Syria's North East*, Middle East Report N°190, 5 September 2018 (also available in Arabic).

*Reviving UN Mediation on Iraq's Disputed Internal Boundaries*, Middle East Report N°194, 14 December 2018 (also available in Arabic).

*Avoiding a Free-for-all in Syria's North East*, Middle East Briefing N°66, 21 December 2018 (also available in Arabic).

*Lessons from the Syrian State's Return to the South*, Middle East Report N°196, 25 February 2019.

*The Best of Bad Options for Syria's Idlib*, Middle East Report N°197, 14 March 2019 (also available in Arabic).

*After Iraqi Kurdistan's Thwarted Independence Bid*, Middle East Report N°199, 27 March 2019 (also available in Arabic and Kurdish).

*Squaring the Circles in Syria's North East*, Middle East Report N°204, 31 July 2019 (also available in Arabic).

*Iraq: Evading the Gathering Storm*, Middle East Briefing N°70, 29 August 2019 (also available in Arabic).

*Averting an ISIS Resurgence in Iraq and Syria*, Middle East Report N°207, 11 October 2019 (also available in Arabic).

*Women and Children First: Repatriating the Westerners Affiliated with ISIS*, Middle East Report N°208, 18 November 2019.

### North Africa

*Tunisia: Transitional Justice and the Fight Against Corruption*, Middle East and North Africa Report N°168, 3 May 2016 (also available in Arabic and French).

*Jihadist Violence in Tunisia: The Urgent Need for a National Strategy*, Middle East and North Africa Briefing N°50, 22 June 2016 (also available in French and Arabic).

*The Libyan Political Agreement: Time for a Reset*, Middle East and North Africa Report N°170, 4 November 2016 (also available in Arabic).

*Algeria's South: Trouble's Bellwether*, Middle East and North Africa Report N°171, 21 November 2016 (also available in Arabic and French).

*Blocked Transition: Corruption and Regionalism in Tunisia*, Middle East and North Africa Report N°177, 10 May 2017 (only available in French and Arabic).

*How the Islamic State Rose, Fell and Could Rise Again in the Maghreb*, Middle East and North Africa Report N°178, 24 July 2017 (also available in Arabic and French).

*How Libya's Fezzan Became Europe's New Border*, Middle East and North Africa Report N°179, 31 July 2017 (also available in Arabic).

*Stemming Tunisia's Authoritarian Drift*, Middle East and North Africa Report N°180, 11 January 2018 (also available in French and Arabic).

*Libya's Unhealthy Focus on Personalities*, Middle East and North Africa Briefing N°57, 8 May 2018.

*Making the Best of France's Libya Summit*, Middle East and North Africa Briefing N°58, 28 May 2018 (also available in French).

*Restoring Public Confidence in Tunisia's Political System*, Middle East and North Africa Briefing N°62, 2 August 2018 (also available in French and Arabic).

*After the Showdown in Libya's Oil Crescent*, Middle East and North Africa Report N°189, 9 August 2018 (also available in Arabic).

*Breaking Algeria's Economic Paralysis*, Middle East and North Africa Report N°192, 19 November 2018 (also available in Arabic and French).

*Decentralisation in Tunisia: Consolidating Democracy without Weakening the State*, Middle East and North Africa Report N°198, 26 March 2019 (only available in French).

*Addressing the Rise of Libya's Madkhali-Salafis*, Middle East and North Africa Report N°200, 25 April 2019 (also available in Arabic).

*Post-Bouteflika Algeria: Growing Protests, Signs of Repression*, Middle East and North Africa Briefing N°68, 26 April 2019 (also available in French and Arabic).

*Of Tanks and Banks: Stopping a Dangerous Escalation in Libya*, Middle East and North Africa Report N°201, 20 May 2019.

*Stopping the War for Tripoli*, Middle East and North Africa Briefing N°69, 23 May 2019 (also available in Arabic).

### Iran/Yemen/Gulf

*Yemen: Is Peace Possible?*, Middle East Report N°167, 9 February 2016 (also available in Arabic).

*Turkey and Iran: Bitter Friends, Bosom Rivals*, Middle East Briefing N°51, 13 December 2016 (also available in Farsi).

*Implementing the Iran Nuclear Deal: A Status Report*, Middle East Report N°173, 16 January 2017 (also available in Farsi).

*Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base*, Middle East Report N°174, 2 February 2017 (also available in Arabic).

*Instruments of Pain (I): Conflict and Famine in Yemen*, Middle East Briefing N°52, 13 April 2017 (also available in Arabic).

*Discord in Yemen's North Could Be a Chance for Peace*, Middle East Briefing N°54, 11 October 2017 (also available in Arabic).

*The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report*, Middle East Report N°181, 16 January 2018 (also available in Arabic and Farsi).

*Iran's Priorities in a Turbulent Middle East*, Middle East Report N°184, 13 April 2018 (also available in Arabic).

*How Europe Can Save the Iran Nuclear Deal*, Middle East Report N°185, 2 May 2018 (also available in Persian and Arabic).

*Yemen: Averting a Destructive Battle for Hodeida*, Middle East Briefing N°59, 11 June 2018.

*The Illogic of the U.S. Sanctions Snapback on Iran*, Middle East Briefing N°64, 2 November 2018 (also available in Arabic).

*The United Arab Emirates in the Horn of Africa*, Middle East Briefing N°65, 6 November 2018 (also available in Arabic).

*How to Halt Yemen's Slide into Famine*, Middle East Report N°193, 21 November 2018 (also available in Arabic).

*On Thin Ice: The Iran Nuclear Deal at Three*, Middle East Report N°195, 16 January 2019 (also available in Farsi and Arabic).

*Saving the Stockholm Agreement and Averting a Regional Conflagration in Yemen*, Middle East Report N°203, 18 July 2019 (also available in Arabic).

*Averting the Middle East's 1914 Moment*, Middle East Report N°205, 1 August 2019 (also available in Farsi and Arabic).

*After Aden: Navigating Yemen's New Political Landscape*, Middle East Briefing N°71, 30 August 2019 (also available in Arabic).

*Intra-Gulf Competition in Africa's Horn: Lessening the Impact*, Middle East Report N°206, 19 September 2019 (also available in Arabic).

## Приложение D: Попечительский совет Международной кризисной группы

---

### CHAIR

**Lord (Mark) Malloch-Brown**  
Former UN Deputy Secretary-General and Administrator of the United Nations Development Programme

### PRESIDENT & CEO

**Robert Malley**  
Former White House Coordinator for the Middle East, North Africa and the Gulf region

### OTHER TRUSTEES

**Fola Adeola**  
Founder and Chairman, FATE Foundation

**Hushang Ansary**  
Chairman, Parman Capital Group LLC; Former Iranian Ambassador to the U.S. and Minister of Finance and Economic Affairs

**Gérard Araud**  
Former Ambassador of France to the U.S.

**Carl Bildt**  
Former Prime Minister and Foreign Minister of Sweden

**Emma Bonino**  
Former Foreign Minister of Italy and European Commissioner for Humanitarian Aid

**Cheryl Carolus**  
Former South African High Commissioner to the UK and Secretary General of the African National Congress (ANC)

**Maria Livanos Cattau**  
Former Secretary General of the International Chamber of Commerce

**Ahmed Charai**  
Chairman and CEO of Global Media Holding and publisher of the Moroccan weekly *L'Observateur*

**Nathalie Delapalme**  
Executive Director and Board Member at the Mo Ibrahim Foundation

**Alexander Downer**  
Former Australian Foreign Minister and High Commissioner to the United Kingdom

**Sigmar Gabriel**  
Former Minister of Foreign Affairs and Vice Chancellor of Germany

**Robert Fadel**  
Former Member of Parliament in Lebanon; Owner and Board Member of the ABC Group

**Frank Giustra**  
President & CEO, Fiore Group; Founder, Radcliffe Foundation

**Hu Shuli**  
Editor-in-Chief of Caixin Media; Professor at Sun Yat-sen University

**Mo Ibrahim**  
Founder and Chair, Mo Ibrahim Foundation; Founder, Celtel International

**Yoriko Kawaguchi**  
Former Foreign Minister of Japan; former Environment Minister

**Wadah Khanfar**  
Co-Founder, Al Sharq Forum; former Director General, Al Jazeera Network

**Nasser al-Kidwa**  
Chairman of the Yasser Arafat Foundation; Former UN Deputy Mediator on Syria

**Bert Koenders**  
Former Dutch Minister of Foreign Affairs and Under-Secretary-General of the United Nations

**Andrey Kortunov**  
Director General of the Russian International Affairs Council

**Ivan Krastev**  
Chairman of the Centre for Liberal Strategies (Sofia); Founding Board Member of European Council on Foreign Relations

**Tzipi Livni**  
Former Foreign Minister and Vice Prime Minister of Israel

**Helge Lund**  
Former Chief Executive BG Group (UK) and Statoil (Norway)

**Susana Malcorra**  
Former Foreign Minister of Argentina

**William H. McRaven**  
Retired U.S. Navy Admiral who served as 9th Commander of the U.S. Special Operations Command

**Shivshankar Menon**  
Former Foreign Secretary of India; former National Security Adviser

**Naz Modirzadeh**  
Director of the Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict

**Saad Mohseni**  
Chairman and CEO of MOBY Group

**Marty Natalegawa**  
Former Minister of Foreign Affairs of Indonesia, Permanent Representative to the UN, and Ambassador to the UK

**Ayo Obe**  
Chair of the Board of the Gor e Institute (Senegal); Legal Practitioner (Nigeria)

**Meghan O'Sullivan**  
Former U.S. Deputy National Security Adviser on Iraq and Afghanistan

**Thomas R. Pickering**  
Former U.S. Under-Secretary of State and Ambassador to the UN, Russia, India, Israel, Jordan, El Salvador and Nigeria

**Ahmed Rashid**  
Author and Foreign Policy Journalist, Pakistan

**Juan Manuel Santos Calder n**  
Former President of Colombia; Nobel Peace Prize Laureate 2016

**Wendy Sherman**  
Former U.S. Under Secretary of State for Political Affairs and Lead Negotiator for the Iran Nuclear Deal

**Ellen Johnson Sirleaf**  
Former President of Liberia

**Alexander Soros**  
Deputy Chair of the Global Board, Open Society Foundations

**George Soros**  
Founder, Open Society Foundations and Chair, Soros Fund Management

**Jonas Gahr St re**  
Leader of the Labour Party and Labour Party Parliamentary Group; former Foreign Minister of Norway

**Jake Sullivan**  
Former Director of Policy Planning at the U.S. Department of State, Deputy Assistant to President Obama, and National Security Advisor to Vice President Biden

**Lawrence H. Summers**  
Former Director of the U.S. National Economic Council and Secretary of the U.S. Treasury; President Emeritus of Harvard University

**Helle Thorning-Schmidt**  
CEO of Save the Children International; former Prime Minister of Denmark

**Wang Jisi**  
Member, Foreign Policy Advisory Committee of the Chinese Foreign Ministry; President, Institute of International and Strategic Studies, Peking University



---

**PRESIDENT'S COUNCIL**

A distinguished group of individual and corporate donors providing essential support and expertise to Crisis Group.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
<b>BP</b>	<b>(5) Anonymous</b>	<b>Stephen Robert</b>
<b>Shearman &amp; Sterling LLP</b>	<b>Scott Bessent</b>	<b>Ludék Sekyra</b>
<b>Statoil (U.K.) Ltd.</b>	<b>David Brown &amp; Erika Franke</b>	<b>Alexander Soros</b>
<b>White &amp; Case LLP</b>	<b>Herman De Bode</b>	<b>Ian R. Taylor</b>

---

**INTERNATIONAL ADVISORY COUNCIL**

Individual and corporate supporters who play a key role in Crisis Group's efforts to prevent deadly conflict.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
<b>Anonymous</b>	<b>(3) Anonymous</b>	<b>Faisal Khan</b>
<b>APCO Worldwide Inc.</b>	<b>Mark Bergman</b>	<b>Cleopatra Kitt</b>
<b>Atlas Copco AB</b>	<b>Stanley Bergman &amp; Edward Bergman</b>	<b>Michael &amp; Jackie Lambert</b>
<b>Chevron</b>	<b>David &amp; Katherine Bradley</b>	<b>Samantha Lasry</b>
<b>Edelman UK</b>	<b>Eric Christiansen</b>	<b>Leslie Lishon</b>
<b>Eni</b>	<b>Sam Englehardt</b>	<b>Malcolm Hewitt Wiener Foundation</b>
<b>HSBC Holdings Plc</b>	<b>The Edelman Family Foundation</b>	<b>The New York Community Trust – Lise Strickler &amp; Mark Gallogly Charitable Fund</b>
<b>MetLife</b>	<b>Seth &amp; Jane Ginns</b>	<b>The Nommontu Foundation</b>
<b>Noble Energy</b>	<b>Ronald Glickman</b>	<b>Brian Paes-Braga</b>
<b>RBC Capital Markets</b>	<b>David Harding</b>	<b>Kerry Propper</b>
<b>Shell</b>	<b>Geoffrey R. Hogue &amp; Ana Luisa Ponti</b>	<b>Duco Sickinghe</b>
	<b>Geoffrey Hsu</b>	<b>Nina K. Solarz</b>
	<b>David Jannetti</b>	<b>Clayton E. Swisher</b>
		<b>Enzo Viscusi</b>

---

**AMBASSADOR COUNCIL**

Rising stars from diverse fields who contribute their talents and expertise to support Crisis Group's mission.

<b>Amy Benziger</b>	<b>Lindsay Iversen</b>	<b>Nidhi Sinha</b>
<b>Tripp Callan</b>	<b>Azim Jamal</b>	<b>Chloe Squires</b>
<b>Kivanc Cubukcu</b>	<b>Arohi Jain</b>	<b>Leeanne Su</b>
<b>Matthew Devlin</b>	<b>Christopher Louney</b>	<b>Bobbi Thomason</b>
<b>Victoria Ergolavou</b>	<b>Matthew Magenheimer</b>	<b>AJ Twombly</b>
<b>Noa Gafni</b>	<b>Madison Malloch-Brown</b>	<b>Dillon Twombly</b>
<b>Christina Bache</b>	<b>Megan McGill</b>	<b>Annie Verderosa</b>
<b>Lynda Hammes</b>	<b>Hamesh Mehta</b>	<b>Zachary Watling</b>
<b>Jason Hesse</b>	<b>Tara Opalinski</b>	<b>Grant Webster</b>
<b>Dali ten Hove</b>	<b>Perfecto Sanchez</b>	

---

**SENIOR ADVISERS**

Former Board Members who maintain an association with Crisis Group, and whose advice and support are called on (to the extent consistent with any other office they may be holding at the time).

<b>Martti Ahtisaari</b> Chairman Emeritus	<b>Christoph Bertram</b> <b>Lakhdar Brahimi</b>	<b>Aleksander Kwasniewski</b> <b>Ricardo Lagos</b>
<b>George Mitchell</b> Chairman Emeritus	<b>Kim Campbell</b> <b>Jorge Castañeda</b>	<b>Joanne Leedom-Ackerman</b> <b>Todung Mulya Lubis</b>
<b>Gareth Evans</b> President Emeritus	<b>Joaquim Alberto Chissano</b> <b>Victor Chu</b>	<b>Graça Machel</b> <b>Jessica T. Mathews</b>
<b>Kenneth Adelman</b> <b>Adnan Abu-Odeh</b>	<b>Mong Joon Chung</b> <b>Sheila Coronel</b>	<b>Miklós Németh</b> <b>Christine Ockrent</b>
<b>HRH Prince Turki al-Faisal</b>	<b>Pat Cox</b> <b>Gianfranco Dell'Alba</b>	<b>Timothy Ong</b> <b>Roza Otunbayeva</b>
<b>Celso Amorim</b> <b>Óscar Arias</b>	<b>Jacques Delors</b> <b>Alain Destexhe</b>	<b>Olara Otunnu</b> <b>Lord (Christopher) Patten</b>
<b>Richard Armitage</b> <b>Diego Arria</b>	<b>Mou-Shih Ding</b> <b>Uffe Ellemann-Jensen</b>	<b>Surin Pitsuwan</b> <b>Fidel V. Ramos</b>
<b>Zainab Bangura</b> <b>Nahum Barnea</b>	<b>Stanley Fischer</b> <b>Carla Hills</b>	<b>Olympia Snowe</b> <b>Javier Solana</b>
<b>Kim Beazley</b> <b>Shlomo Ben-Ami</b>	<b>Swanee Hunt</b> <b>Wolfgang Ischinger</b>	