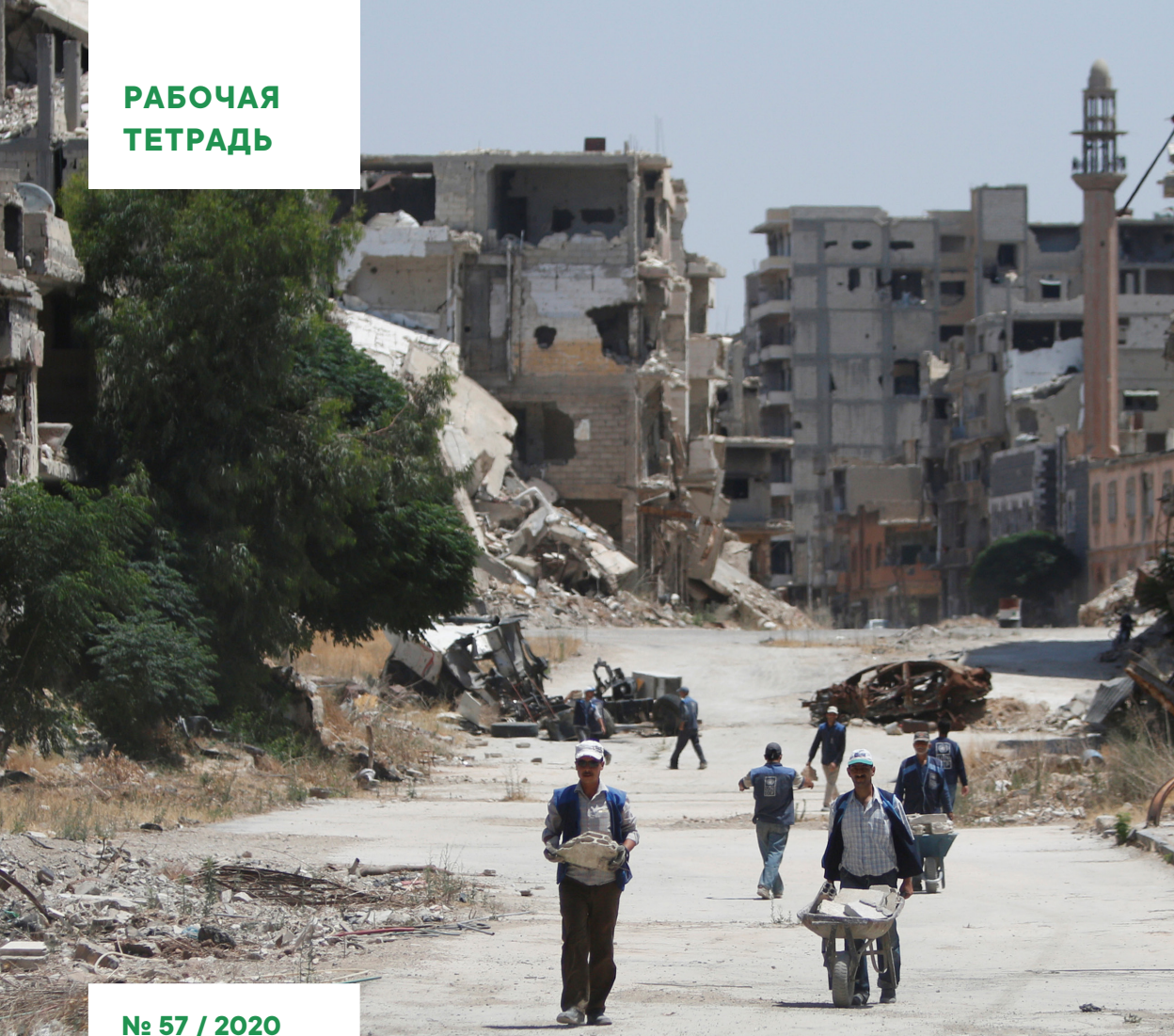


**РАБОЧАЯ
ТЕТРАДЬ**



№ 57 / 2020

Россия и ЕС в Сирии. В поиске новых подходов?



РСМД
Российский совет
по международным
делам

Андрей Кортунов
Александр Аксёнок
Мюриэль Ассебург
Фолькер Пертес

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2020

УДК 327.56([470+571+4]:569.1)

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

Р76

Российский совет по международным делам

Авторский коллектив:

Из России:

Андрей Картунов, Александр Аксёнок

Из Европы:

Мюриэль Ассебург, Фолькер Пертес

Редакторы:

Руслан Мамедов, Лора Чкония

Р76 **Картунов А.В.**

Россия и ЕС в Сирии. В поиске новых подходов?: Рабочая тетрадь № 57/2020 / А.В. Картунов, А.Г. Аксёнок, Ф. Пертес, М. Ассебург; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2020. — 26 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит.л.

ISBN 978-5-6044165-4-9

Настоящая рабочая тетрадь посвящена анализу постконфликтного восстановления Сирии — главным образом в свете позиций России и ЕС по этому вопросу. Авторы анализируют основные проблемы восстановления и реализуемые в этом контексте стратегии, уделяя особое внимание таким темам, как характер и международный статус текущих процессов, эффективность санкций и необходимость преобразований. Кроме того, эксперты подчеркивают важность гуманитарной составляющей данной проблемы и потребность в выработке более системных подходов. В материале подчеркивается возможность выборочного взаимодействия обеих сторон в постконфликтном восстановлении Сирии, а также возможности усиления их влияния на текущую ситуацию.

УДК 327.56([470+571+4]:569.1)

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

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

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/paper57

© English edition, drafting, design. NPMP RIAC, 2020

© Перевод на русский язык, составление, оформление, дизайн обложки. НП РСМД, 2020

Содержание

Введение	4
Стратегия ЕС в отношении Сирии нуждается в пересмотре	7
Подход ЕС к сирийскому вопросу	8
Подход ЕС не сработал	9
«Больше уступок — больше участия»	11
Целенаправленный диалог ЕС — Россия	13
Восстановление экономики Сирии — область выборочного сотрудничества между ЕС и Россией?	14
Оценка текущей ситуации	14
Новые проблемы и аргументация	15
Россия и ЕС: общие интересы и перспективы сотрудничества	17
Восстановление Сирии: возможно ли «выборочное сотрудничество» между Россией и ЕС?	19
Об авторах	24

Введение

Андрей
Кортунов
и Фолькер
Пертес

В настоящей публикации представлены взгляды России и ЕС на то, каких позиций каждая из сторон должна придерживаться в вопросах, касающихся Сирии, в том числе ее восстановления, реабилитации и оказания ей гуманитарной помощи. Обсуждение этих вопросов началось вместе с началом гражданской войны в Сирии, то есть почти 10 лет назад. С каждым годом проблемы усложняются. На повестке дня не только насущные вопросы, связанные с продолжающимся разрушением страны и потенциальными затратами на ее реабилитацию и восстановление, но и неутраченные политические споры относительно перспектив военно-политического вмешательства, допуска учреждений ООН на территорию Сирии и оказания гуманитарной помощи.

Настоящая публикация включает в себя два материала, авторы которых, эксперт SWP (*Stiftung Wissenschaft und Politik*) Мюриэль Ассебург и эксперт РСМД Александр Аксенёнок, анализируют данную тему с разных точек зрения, которые нельзя назвать симметричными. Ни М. Ассебург, ни А. Аксенёнок не выступают от имени ЕС или правительства РФ.

М. Ассебург резюмирует европейский подход к сирийской проблеме, рассуждая о том, как сделать участие Европы в урегулировании кризиса более эффективным, обеспечив значимый вклад в снижение остроты ситуации и формирование более стабильных источников средств к существованию для населения. В качестве условия участия европейских государств в восстановлении Сирии рассматривается изменение поведения официального Дамаска. При этом предполагаемое участие не ограничивается оказанием экстренной помощи: речь идет о действиях, направленных на обеспечение дальнейшего прогресса, о воплощении подхода, описываемого принципом «больше уступок — больше участия». То есть работа М. Ассебург адресована в первую очередь европейским политикам. Кроме того, автор приводит доводы в пользу перспективности обсуждения конкретных проблем в рамках диалога России и ЕС, несмотря на различия во взглядах относительно пути к стабилизации ситуации в Сирии и другие вопросы, осложняющие отношения между ними.

А. Аксенёнок, во-первых, подробно рассматривает вопрос о том, какие изменения следовало бы, с точки зрения российской стороны, внести в европейский подход к решению проблемы, подчеркивая необходимость снятия европейских санкций и участия ЕС в восстановлении Сирии. Во-вторых, он предлагает возможную коррекцию позиции российской стороны. В частности, России, по его мнению, следует признать, что процесс урегулирования конфликта в Сирии может идти разными — непересекающимися — путями, в рамках которых экономические задачи неотделимы от политических. Кроме того, по его мнению, Россия должна провести работу по практической оценке альтернативного комплекса конкретных шагов

(возвращение беженцев; меры по укреплению доверия; реальные действия, направленные на урегулирование политической ситуации; защита гражданского населения; обеспечение гуманитарного доступа и т. д.), которые ЕС потребует от Дамаска в обмен на пакет экономических стимулов.

Таким образом, эту публикацию не следует рассматривать как попытку поиска наименьшего общего знаменателя позиций ЕС и России по вопросам, касающимся послевоенного восстановления. С нашей точки зрения, очень важно не только артикулировать общие или пересекающиеся позиции сторон, но и идентифицировать и проанализировать различия подходов и точки расхождения интересов ЕС и России. Эти различия и расхождения и должны стать предметом дальнейших обсуждений и аналитической работы. Аргументы и выводы обоих материалов, составляющих настоящую публикацию, подтверждают, что круг задач, которые предстоит решить европейским и российским экспертам, весьма широк.

Кроме того, эти материалы могут лечь в основу такого рода обсуждений, несмотря на то что — или благодаря тому что — их авторы не пытаются скрыть существующие фундаментальные различия между подходами ЕС и России к решению сирийской проблемы. Поскольку ЕС фокусируется на оказании гуманитарной помощи, Европа не настаивает на кадровых изменениях в высшем эшелоне сирийской власти — скорее ставит условием своего значимого участия политические изменения в Сирии. На сессии Конституционного комитета в Женеве, организованной некоторое время назад при посредничестве ООН, это было объявлено значительным прогрессом на пути к достижению намеченных целей. Участники процесса со стороны ЕС в качестве существенного условия своего вклада в процессы восстановления выдвигают требование предоставления гарантий безопасности группам населения, находящимся в оппозиции к режиму. Они хотят быть уверенными, что деньги, вкладываемые в реабилитацию и восстановление, не оседают в сейфах представителей провластной элиты или их ближнего круга.

Россия не закрывает глаза на негативные аспекты сирийского режима: практику подавления инакомыслия, недостаток воли к примирению, широко-масштабную коррупцию. Но с самого начала и на протяжении всего периода российского военного вмешательства своей главной задачей Москва считала оказание сирийскому правительству содействия в восстановлении контроля над всей территорией Сирии. При этом по мере восстановления правительственными войсками контроля над отдельными районами Россия поддерживает направленные на достижение примирения процессы на этих территориях, и она принимала активное участие в реформировании Сирийской арабской армии и интегрировании в нее бывших повстанцев. Необходимость в изменении политических и поведенческих моделей не оспаривается, но только на базе стабилизации института государственной власти, оптимальным средством осуществления которой стала бы конституционная реформа. Для ускорения стабилизации обстановки в стране Россия призывает ЕС и других игроков мировой политики поддержать усилия, прилагаемые к постконфликтному восстановлению.

Однако, с точки зрения ЕС, обсуждения сирийской проблемы на международном уровне не должны ограничиваться вопросами восстановления. Большинство европейских политиков и медийных персон считают, что значительная часть связанных с Сирией проблем обусловлена именно военным вмешательством России и отсутствием у нее рычагов влияния, способных принудить сирийского президента и подконтрольное ему правительство к принятию мер для достижения национального примирения или к признанию конституционного процесса, инициируемого и координируемого ООН.

Сегодня единственным общим знаменателем позиций России, Европейского союза, государств-членов ЕС и других игроков мировой политики в вопросе о перспективах и характере участия международного сообщества в урегулировании сирийского конфликта является Женевский конституционный процесс, координируемый ООН. Это не означает, однако, что все стороны пришли к согласию относительно того, насколько далеко должны зайти планируемые политические и конституционные преобразования.

Поскольку ситуация выглядит таким образом, что ни ЕС, ни России пока не удалось добиться в Сирии желаемых результатов, было бы полезно представить два разных взгляда на перспективы дальнейшего развития событий и возможные темы для последующего обсуждения или анализа.

Мы надеемся, что предлагаемые вниманию читателя работы М. Ассебург и А. Аксенёнка привлекут внимание научной общественности, экспертов-аналитиков или даже действующих политиков и положат начало плодотворным обсуждениям возможных путей борьбы с ухудшением гуманитарной ситуации, повышения действенности международной поддержки, а также достижения — в долгосрочной перспективе — устойчивой стабилизации как необходимого условия возрождения мирной, благополучной и политически стабильной Сирии, более не представляющей очага напряженности и угрозы ни для своих соседей, ни для собственного этнически и конфессионально многообразного населения. Активизация взаимодействия между российскими учеными и представителями научных кругов ЕС могла бы оказать благотворное влияние на ход политического диалога между Москвой и Брюсселем.

Стратегия ЕС в отношении Сирии нуждается в пересмотре¹

Мюриэль
Ассебург

Вооруженные столкновения в Сирии продолжаются. На территории страны присутствует военный контингент пяти мировых и региональных держав (Израиля, Ирана, России, США и Турции). Тем не менее можно утверждать, что превосходства в гражданской войне уже давно добился режим — и по сей день его удерживает. Постконфликтное восстановление уже, без сомнения, началось — хотя и не в общенациональном масштабе, не в рамках централизованно спланированной, контролируемой и финансируемой из международных источников программы, регламентируемой стандартными предписаниями международных финансовых организаций. Участники процесса (в первую очередь сирийское руководство, Россия, Турция и Иран), преследующие разные — зачастую противоречащие друг другу — интересы, реализуют отдельные, не связанные друг с другом проекты, главным образом на уровне местных общин. Все эти проекты имеют одно общее свойство: они практически никак не связаны с задачей удовлетворения нужд населения, пострадавшего от конфликта, и вывода страны из глубокого экономического и валютного кризиса.

Ухудшение гуманитарной ситуации в Сирии — ускоряемое коллапсом ливанской экономики и банковского сектора, мерами по борьбе с COVID-19, санкциями, наложенными на Дамаск и его партнеров, и снижением уровня проницаемости границ, — выглядит как признак надвигающейся катастрофы. В июне 2020 г. ООН предупредила об угрозе голода.

При этом для дамаскских лидеров нет ничего важнее консолидации собственной власти. Процессы восстановления они используют для закрепления перемешивания населения, происходившего во время войны при бегстве людей из районов боевых действий, при насильственных перемещениях и в рамках так называемых соглашений о примирении. Более того, процессы реконструкции дают Дамаску возможность вознаградить представителей старых и новых элит за верность возможностью прибыльных вложений, а также обеспечить зарубежным сторонникам режима — в первую очередь России и Ирану — компенсацию в виде доступа к национальным ресурсам Сирии. В то же время структурные реформы ничуть не более актуальны сегодня, чем правосудие переходного периода или нацио-

¹ Работы Мюриэль Ассебург и Александра Аксенёнка были впервые опубликованы на веб-сайте Экспертной сети ЕС — Россия по внешней политике (EUREN): "EUREN Brief 16. Economic reconstruction in Syria — an area for EU-Russia selective engagement?" См. <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytcs/euren-brief-16>. Предыдущая версия работы Мюриэль Ассебург публиковалась под названием "The EU needs a new Syria strategy" в журнале *International Politics and Society* от 27 апреля 2020 г. Она доступна по ссылке: <https://www.ips-journal.eu/regions/middle-east/the-eu-needs-a-new-syria-strategy-4303/>. Исходная версия работы была адресована европейским политикам и широкой общественности. При подготовке к публикации она подверглась редактированию, в процессе которого в нее были включены некоторые соображения о перспективах сотрудничества ЕС — Россия. Детальный анализ вопроса представлен также в материале Muriel Asseburg, *Reconstruction in Syria. Challenges and Policy Options for the EU and its Member States*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, July 2020, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2020RP11_ReconstructionSyria.pdf.

нальное примирение. Вопиющие нарушения прав человека продолжаются в прежних масштабах.

С другой стороны, Дамаск обеспечил правовую основу реконструкции и провел широкомасштабную экспроприацию земли и собственности — без должного уровня прозрачности и справедливых компенсаций. Это отрезало внутренне перемещенным лицам и беженцам пути возвращения в районы, имеющие стратегическое значение. Ради обеспечения пространства для реализации выгодных инвестиционных проектов сносились целые кварталы.

Более того, это определило базовую структуру гуманитарной помощи, в которой режим обладает монополией на принятие решений — по крайней мере в подконтрольных ему районах — в плане выбора поставщиков гуманитарной помощи, мест ее доставки и адресатов. Таким образом, утвердилась практика, в рамках которой экстренная помощь распределяется не в соответствии с гуманитарными принципами, а в интересах режима. В результате жители районов, ранее занятых повстанцами, т. е. люди, более других пострадавшие от войны, оказались наиболее ущемленной в правах группой населения.

Сирийское руководство недвусмысленно дало понять, что из всего международного сообщества к участию в восстановлении сирийской экономики будут допущены лишь дружественные режиму страны, готовые предоставить помощь без каких бы то ни было условий. Правда, друзья Дамаска, Москва и Тегеран, не могут, да и не очень-то хотят, финансировать комплексные восстановительные процессы в масштабах всей страны. Другие потенциальные помощники сегодня либо категорически отказались от участия (США), либо пребывают в нерешительности (страны Персидского залива) и рассматривают лишь перспективы будущего участия (Китай), либо фокусируются исключительно на занимаемых ими территориях (Турция). Экономические последствия пандемии COVID-19, в первую очередь резкий обвал мировых цен на нефть, скорее всего, приведут к дальнейшему уменьшению притока ресурсов — особенно из стран Персидского залива.

Подход ЕС к сирийскому вопросу

Европейский союз и входящие в его состав государства объявили, что будут оказывать поддержку процессам восстановления в Сирии только при условии добросовестного содействия последней прогрессу в переговорах по урегулированию и перехода к курсу на политическую открытость. В отсутствие такого прогресса участие Евросоюза в основном ограничивается гуманитарной помощью.

По данным самого ЕС, его вклад и вклад входящих в его состав государств в эту сферу значительно превосходит объем участия всех других доноров. С начала 2011 по осень 2019 г. они потратили свыше 17 млрд евро на гуманитарную помощь сирийцам в Сирии и в соседних государствах.

Большая часть этих средств вносилась организациями ООН и международными неправительственными организациями в качестве экстренной помощи населению, беженцам и внутренне перемещенным лицам.

Кроме того, ЕС и входящие в его состав государства ввели всеобъемлющие санкции против режима Асада и его пособников. Санкции направлены против тех, кто организовывал репрессии и использовал запрещенное на международном уровне оружие, т. е. действовал на стороне режима Б. Асада, а также против тех, кто получал прибыль от бизнеса, связанного с нарушением прав на жилище, землю и собственность. Еще одна цель европейских санкций заключалась в обеспечении международной изоляции режима и ограничении его доходов, а значит — репрессивного потенциала. В этом контексте европейцы наложили эмбарго на поставки оружия Дамаску, а также ограничения на экспорт товаров, которые могут использоваться в репрессивных акциях против сирийских граждан. Кроме того, было введено эмбарго на поставки нефти, заморожены активы Центрального банка Сирии в ЕС и запрещен экспорт товаров «двойного назначения» в Сирию.

В пакет мер входят также масштабные секторальные санкции, препятствующие процессу реабилитации и ликвидации последствий войны. К примеру, ограничивается финансирование инфраструктурных проектов в нефтяном и электроэнергетическом секторах, а Европейскому инвестиционному банку (ЕИБ) запрещено поддерживать в Сирии проекты, реализующиеся в интересах сирийского государства. Подпадают под санкции и сделки сирийского финансового и банковского секторов с европейскими компаниями, что сильно затрудняет переводы денежных средств и торговлю между Сирией и Европой — зачастую из-за чрезмерного усердия со стороны банков.

Подход ЕС не сработал

Подход ЕС оказался неэффективным. Во-первых, Европейский союз и входящие в его состав государства до сих пор не смогли добиться сколь-нибудь ощутимого влияния ни на динамику локальных конфликтов, ни на поведение сирийского руководства. Главная причина заключается в том, что европейцы не располагают серьезным военным присутствием в Сирии и воздерживаются от использования международных рычагов влияния. При этом ЕС продолжает стремиться к цели, утерявшей всякую реалистичность: к политическим преобразованиям в Сирии. Конечно, риторика ЕС заметно смягчилась: никто уже не говорит напрямую о смене режима или разделении полномочий. Однако режим санкций и выдвигание Европой условий своего участия в восстановлении экономики Сирии по-прежнему имеют целью добиться политических преобразований — то есть смены режима. К тому же Брюссель до сих пор не заявил о том, какие именно изменения в поведении Дамаска — если не говорить о смене режима — обусловят уступки со стороны Европы.

Во-вторых, слабость европейской позиции заключается в том, что ни экстренная помощь, ни всеобъемлющие санкции не обеспечивают действенную помощь населению. А между тем потребность в такой помощи все больше увеличивается по мере углубления экономического кризиса и разрушения системы предоставления услуг в Сирии. Еще до пандемии COVID-19 около 11 млн сирийцев (из 18 млн жителей, оставшихся в стране) целиком зависели от международной гуманитарной помощи, при этом более 80% населения жили за чертой бедности.

Если ЕС не пересмотрит свой подход к сирийскому вопросу, это будет означать консервацию нынешней ситуации, то есть население Сирии в течение неопределенного времени будет оставаться хронически зависимым от международной помощи, масштабы которой ощутимо сокращаются в связи с недостатком средств в условиях экономического кризиса, вызванного пандемией.

В-третьих, в единой до недавнего времени позиции ЕС наметились линии раскола. Германия, Франция и Великобритания по-прежнему придерживаются согласованного ранее подхода. Другие государства-члены ЕС за последние несколько лет возобновили связи с влиятельными представителями лояльных режиму кругов (Италия и Польша) или начали в полный голос обсуждать перспективы открытия своих посольств и расширения экономического взаимодействия с Сирией (Италия, Австрия, Венгрия и Польша). В этом контексте один аспект представляется абсолютно ясным: если государства-члены ЕС будут строить свои отношения с Дамаском порознь, они рискуют лишиться даже того небольшого влияния, на которое могли рассчитывать. Финансовая поддержка процессов реконструкции, возобновление дипломатических отношений, ослабление санкций — все эти шаги нужно предпринимать совместно, в противном случае они не будут иметь никакого политического веса.

Вот почему Европейский союз и входящие в его состав государства должны пересмотреть свой подход к сирийскому вопросу, сообразовав его с местными проблемами и обстоятельствами сегодняшнего дня. Кроме того, необходимо добиться единодушия в понимании общеевропейских интересов и согласовать применяемые Европой инструменты, дабы иметь возможность с максимальной эффективностью использовать те небольшие возможности влияния на ситуацию, которыми располагает ЕС.

В первую очередь следует признать, что ни условия, ни санкции ЕС не могут навязать режиму Б. Асада и его союзникам линию поведения, отказ от которой последние подкрепляют военной силой: Дамаск не пойдет на урегулирование ситуации в рамках переговоров и не примет курс на политическую открытость Сирии. В то же время Европе не следует питать иллюзий относительно надежности сирийской стороны в качестве партнера — независимо от того, идет ли речь о реконструкции экономики, борьбе с терроризмом или возвращении беженцев. И последнее — по порядку, но не по значимости: не стоит полагать, что нынешние обстоятельства — глубокий экономический и валютный кризис, ослабление института государственной

власти — неминуемо приведут к краху режима; еще меньше оснований ожидать, что режим этот непременно сменится некоей политической альтернативой, которая обеспечит объединение страны и стабилизацию обстановки в Сирии.

Переходя к конкретным формулировкам, следует сказать, что ЕС и его государства-члены должны вносить более существенный вклад в меры по смягчению бедственного положения Сирии и в создание условий для обеспечения сирийцев источниками средств к существованию. Эта задача включает в себя три основных компонента. Во-первых, европейцам — совместно с партнерами-единомышленниками в ООН — необходимо приложить усилия к повышению эффективности надзора за соблюдением гуманитарных стандартов справедливости при распределении гуманитарной помощи ООН в Сирии. Во-вторых, Европа должна упорядочить санкционные ограничения таким образом, чтобы исключить возможность соблюдения «лишних» требований, де-факто в регламенте санкций не заложенных; предусмотреть гуманитарные исключения из санкционного режима; отменить те секторальные санкции, которые препятствуют реабилитации и развитию экономики. Нужно также попытаться убедить администрацию США в необходимости гуманитарных исключений из «закона Цезаря» (введен в действие 17 июня 2020 г.), чтобы основное бремя последствий кампании США по оказанию «максимального давления» не ложилось на плечи рядовых граждан Сирии. В-третьих, ЕС должен поддерживать восстановление базовой инфраструктуры и оказать содействие в улучшении условий жизни сирийцев за счет реализации рабочих программ и организации местного снабжения — в обмен на выполнение определенных требований. В этом контексте решения относительно направлений участия должны зависеть не столько от политического поведения стороны, контролирующей ту или иную территорию, будь то режим, Сирийские демократические силы (СДС), ядро которых составляют курдские формирования, или повстанцы, сколько от нужд местного населения. В то же время необходимо следить за соблюдением в процессе реализации таких проектов прав на жилье, землю и собственность, а также не допускать исключения отдельных групп населения из программ, для чего потребуются регулярное проведение независимых оценок и тщательный мониторинг.

«Больше уступок — больше участия»

Устойчивая стабилизация в Сирии возможна только при условии масштабных реформ. В этом контексте ЕС должен обстоятельно разъяснить свой принцип «больше уступок — больше участия», показав, каким образом можно постепенно нормализовать отношения с Дамаском в обмен на курс последнего на политическую открытость и структурные реформы. На нынешнем этапе нереалистично было бы ожидать от Дамаска восприятия принципа «больше уступок — больше участия» как некоего руководства к немедленному действию. Весьма маловероятно, чтобы его применение на практике в сегодняшних обстоятельствах привело к значимым политиче-

ским переменам. И все же выработка европейскими государствами единой линии в вопросе о том, какие действия сирийского руководства необходимы для того, чтобы Европа пошла на уступки, остается безусловным императивом. Следует также отчетливо дать понять Дамаску, что ЕС и государства-члены исходят и будут исходить из того, что необходимым условием долгосрочной стабилизации являются фундаментальные реформы. В этом контексте целесообразно показать, как может выглядеть восстановление добрых отношений, поскольку никоим образом нельзя исключать сценарий развития событий, при котором будущее сирийское руководство проявит интерес к сближению и/или Москва выразит готовность поддержать такое сближение в каких-то аспектах.

Исходя из этого, представляется полезным пересмотреть позиции Европы, определив, что можно сделать уже сегодня, а что будет зависеть от действий сирийского руководства.

Как уже было сказано, меры, направленные на удовлетворение насущных потребностей населения Сирии, не должны ставиться в зависимость от выполнения политических условий. Главное в этом отношении — исключить переадресацию и политизацию европейской гуманитарной помощи. Однако любое сближение с Дамаском, каких бы аспектов оно ни касалось, и любое участие в восстановлении сирийской экономики должны быть поставлены в зависимость от конкретных и верифицируемых политических шагов сирийского руководства. Речь идет прежде всего о вопросах, имеющих непосредственное отношение к основополагающим правам человека. То есть о прекращении систематических злоупотреблений, незаконных задержаний, пыток и принудительной мобилизации, практикуемых силовыми структурами; необходимо освобождение политических заключенных, прояснение судьбы пропавших без вести, возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц при гарантиях достойного обращения и безопасности, соблюдение прав на жилье, землю и собственность. Шансы на успех возникнут, только если удастся положить конец практике безнаказанности и установить верховенство права. Дальнейшие шаги должны быть направлены на обеспечение политической открытости и расширение инклюзии (посредством, например, выборов с участием всех сирийцев в присутствии иностранных наблюдателей), поддержку Женевского процесса (Конституционный комитет, усилия, направленные на достижение примирения). Европа, в свою очередь, может поэтапно расширять свое сотрудничество с сирийскими министерствами, выходя за рамки восстановительных мер, поддерживая разработку и реализацию планов восстановления, реформ и примирения совместно с государственными структурами, местными участниками процесса и гражданским обществом Сирии, а через какое-то время направить в Дамаск уполномоченного представителя высокого ранга для восстановления отношений с Сирией.

В то же время Европейскому союзу и государствам-членам ЕС рекомендуется воздерживаться от нормализации отношений с первыми лицами режима Б. Асада. При этом нужно продолжать практику поддержки НПО

и международных механизмов в деле документирования военных преступлений, грубых нарушений прав человека и использования запрещенного на международном уровне оружия; по возможности необходимо также продолжать процесс подготовки материалов для последующих судебных процессов, которые будут проводиться в соответствии с принципом универсальной юрисдикции.

Целенаправленный диалог ЕС — Россия

Потребность в диалоге ЕС и государств-членов ЕС с одной стороны и Россией — с другой обусловлена необходимостью обсуждения трех главных вопросов, касающихся ситуации в Сирии. Среди них вопросы о том, какие меры можно принять в связи с ухудшением гуманитарной ситуации (эта тема включает в себя вопросы доступа, защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте, обеспечения справедливого распределения гуманитарной помощи); как повысить эффективность международной поддержки (создание условий для перехода от экстренной помощи к реабилитации и восстановлению); как достичь устойчивой и долгосрочной стабилизации обстановки в стране. Несмотря на все разногласия между Европой и Россией по сирийской проблеме, а также на рост политической напряженности, обусловленный различиями в подходах ЕС и России к другим политическим сферам, глубокий целенаправленный анализ перечисленных выше вопросов отвечает интересам обеих сторон.

Восстановление экономики Сирии — область выборочного сотрудничества между ЕС и Россией?

Александр
Аксененок

Задача восстановления экономики разоренной войной Сирии ставит перед нами целый ряд вопросов о возможности сотрудничества ЕС и России в контексте сирийского конфликта, дестабилизирующего как международную, так и региональную обстановку. Можно ли счесть изменения, произошедшие за последнее время в Сирии и вокруг нее, способствующими успеху такого сотрудничества? Достаточно ли будет корректировки Европейским союзом его сирийской стратегии или России тоже нужно радикально пересмотреть свой подход к восстановлению экономики страны?

Оценка текущей ситуации

Вооруженная конфронтация в Сирии еще не окончена. Однако начавшаяся девять лет назад гражданская война подошла к концу — во всяком случае, в своей исходной форме. Самое важное: военная инфраструктура ИГ (организация признана террористической, ее деятельность запрещена в России) прекратила свое существование. Оппозиция и умеренные повстанческие группировки в конечном итоге предпочли объявить о лояльности в надежде на сохранение былого влияния в максимально возможных масштабах.

Однако условием окончательного урегулирования конфликта является полное искоренение породивших его социально-экономических причин. До тех пор, пока не поменяется ментальность, лежавшая в основе конфликта, пока не начнут претворяться в жизнь практически политические решения, никакие меры не смогут обеспечить стабильный мир. Несмотря на то что сегодня самые густонаселенные и политически значимые районы Сирии находятся под контролем Дамаска, де-факто страна по-прежнему разделена на несколько географических сфер политического и военного влияния. Последний очаг напряженности на Северо-Западе (Идлиб и примыкающие к нему регионы) не представляет военной угрозы для режима. В рамках борьбы с террористической угрозой Россия и правительство Сирии рассматривают эту область как территорию замороженного локального конфликта.

Во всех трех крупных регионах, остающихся за пределами зоны правительственного контроля, линии, разграничивающие сферы влияния, становятся все менее и менее проницаемыми. Их пересечение сопряжено с риском провоцирования неконтролируемых столкновений с силами одной из основных сторон, участвующих в конфликте (Турции, России, США или Ирана), что с большой вероятностью повлечет за собой необходимость поиска новых политических компромиссов или заключения целой серии сепаратных договоренностей. То есть в условиях столь неустойчивого равновесия любая из

сторон, включая и сам Дамаск, может нарушить шаткий баланс, ухудшив и без того нестабильную ситуацию. При этом политический процесс заблокирован. Концепция распределения или децентрализации власти за счет формирования «переходного правительства», наделенного «всецелой исполнительной властью», выработанная на конференции «Женева-2» (Заключительное коммюнике Группы действий по Сирии от 30 июня 2012 г.), была практически отвергнута режимом. В результате был достигнут международный консенсус относительно необходимости конституционной реформы и последующих «свободных и справедливых выборов под надзором со стороны Организации Объединенных Наций» в соответствии с резолюцией 2254 Совета Безопасности ООН, принятой 18 декабря 2015 г. Однако возникшая было надежда обернулась разочарованием: Женевский процесс забуксовал. Два года и недюжинные усилия ушли на формирование Конституционного комитета, результатом деятельности которого стали лишь бесконечные отсрочки и затягивание процесса.

Многие — хотя, конечно же, не все — европейские политики пришли к заключению, что политические преобразования, в рамках которых президент Башар Асад будет отстранен от власти, очень маловероятны. Результатом усилий по дипломатической и экономической изоляции сирийского правительства стало удушение экономики Сирии и отказ Запада от участия в реконструкции. Что же касается поведения сирийского правительства — сколько-нибудь значимых изменений в этом отношении добиться не удалось. Следование такому подходу привело к полной утрате рычагов влияния на ситуацию.

Это не означает, однако, что все пути к достижению мира в Сирии безвозвратно отрезаны. Оценка ситуации на месте должна быть трезвой и реалистичной. Есть целый ряд факторов, способных стать предпосылками урегулирования ситуации в рамках реалистичного политического решения, которые могут не понравиться как оппозиции, так и Б. Асаду.

Новые проблемы и аргументация

Развитие событий привело к тому, что Сирия вступила в фазу растущей неопределенности и неясных угроз — не менее критичную, чем предыдущая. Проблемы, с которыми столкнулась страна сегодня, возможно, даже более серьезны, чем те, которые были актуальны на протяжении активной фазы конфликта. Чрезмерные амбиции сирийского руководства сталкиваются с двойным давлением: внутренним и внешним. На этом этапе конфликта реальную угрозу представляют последствия войны для экономики, системная коррупция и в высшей степени неустойчивая социально-политическая среда. В ситуацию влетает клубок старых и новых проблем, усугубляемых тяжелейшим энергетическим и финансовым кризисом, а также новыми американскими и — в меньшей степени — европейскими санкциями, пандемией COVID-19, последствия которой по-прежнему непредсказуемы, и растущей напряженностью внутри правящего класса, в том числе и в семье Б. Асада.

Мюриэль Ассебург справедливо указывает на то, что сегодня в стране отсутствует какой бы то ни было восстановительный процесс, соответствующий международным стандартам, т. е. осуществляемый в рамках общенациональной, централизованно спланированной, контролируемой и финансируемой из международных источников программы.

Никто из союзников Дамаска не располагает потенциалом, позволяющим обеспечить решение неподъемной задачи по послевоенной реконструкции экономики Сирии, — даже если бы Китай, Индия и некоторые европейские страны согласились внести свой вклад в эти процессы. Впрочем, если бы с политической точки зрения такое восстановление и было возможным, наиболее насущной задачей текущего момента оставалось бы удовлетворение потребностей сирийского населения в пище, лекарствах, электроэнергии, топливе и санитарно-гигиенических принадлежностях, а также исключение дальнейшего снижения уровня жизни.

Для достижения этих целей международной гуманитарной помощи недостаточно. Страна испытывает острую потребность во вливании финансовых ресурсов, необходимых для такого рода восстановительных процессов. С учетом особого статуса данного конфликта в мировой повестке дня, инвестирование в Сирию следует отнести к «глобальным общественным благам».

Однако Дамаску не предлагается никаких экономических стимулов, хотя о военной угрозе режиму речи уже не идет. Следствием такого подхода стала утрата Западом всех рычагов политического влияния, что значительно осложнило задачу оказания положительного влияния на режим для России. Отказ от политики максимального давления в пользу использования экономических инструментов мог бы усилить позиции тех лиц в сирийском правительстве и армии, которые склоняются к разумному компромиссу в духе решений, закрепленных в резолюции 2254 Совета Безопасности ООН.

По мнению Мюриэль Ассебург, стратегия ЕС в Сирии нуждается в корректировке. То же можно сказать и о подходе, которого придерживается Россия.

В течение последних двух лет Россия настолько активно пыталась убедить правительства разных стран мира инвестировать в послевоенную реконструкцию экономики Сирии, что складывалось впечатление, будто она заинтересована в этом даже больше, чем сам Дамаск.

Сначала Россия уговаривала США — неожиданно для последних обращаясь главным образом к военным кругам высокого уровня и по возможности избегая традиционных дипломатических каналов. После того как эти попытки натолкнулись на отказ, Москва переориентировала свои усилия, начав адресовать соответствующие призывы высшему руководству государств ЕС и стран Персидского залива, — результат, однако, оказался аналогичным.

Всякий раз, когда Россия обращалась к кому-либо с такого рода предложениями, речь шла главным образом о «реконструкции», т. е. об работах по восстановлению физической инфраструктуры и оказании логистической поддержки при организации возвращения беженцев.

Однако накопленный до сих пор опыт постконфликтной реабилитации показывает, что при переходе страны от войны к миру восстановление экономики и политические реформы должны идти рука об руку. В Сирии такой холистический подход пока не практикуется.

Россия и ЕС: общие интересы и перспективы сотрудничества

Российские политики, судя по всему, в полной мере осознали, что все вышеупомянутые вопросы связаны между собой. Параллельно с мерами по оказанию неотложной экономической помощи Москва стала уделять больше внимания усилиям, имеющим целью убедить сирийское руководство в необходимости внесения более конструктивного вклада в работу Конституционного комитета, обеспечения надлежащего уровня безопасности и оптимизации инвестиционного климата, а также начала деятельности в рамках подготовки к будущим президентским выборам. Назначение посла России в Сирии Александра Ефимова на пост специального представителя президента РФ по развитию отношений с Сирийской Арабской Республикой можно считать шагом, знаменующим окончание периода «военной дипломатии». Новая должность повысит статус А. Ефимова и расширит его полномочия как координатора работы в Сирии российских и сирийских экономических операторов, равно как и во взаимодействии с президентским дворцом в Дамаске.

Однако как бы сильно ни изменилась роль России за последние несколько лет, Москва не может в одиночку принудить Б. Асада или Иран к выполнению положений резолюции 2254 Совета Безопасности ООН. Дамоклов меч закона Цезаря делает эту задачу еще более сложной. Если Россия и ЕС хотят повысить потенциал своего влияния, им следует попытаться по-новому взглянуть на развитие конфликта в Сирии. Только совместными усилиями они смогут предотвратить новые социально-политические катаклизмы, которые грозят выплеснуться за пределы региональных границ.

Москва нуждается в определенном уровне понимания со стороны западных партнеров — в первую очередь Европейского союза и наиболее влиятельных государств, входящих в его состав (таких, например, как Германия и Франция), — по трем практическим вопросам: смягчение санкций, пределы политической обусловленности и подход «больше уступок — больше участия». Публикация Мюриэль Ассебург могла бы стать той стартовой площадкой, с которой можно начинать подобный диалог по Сирии.

Изначально, вводя санкции в отношении Сирии, Европейский союз пытался создать условия для смены режима. Потом ЕС снизил уровень давления,

ограничившись требованием политических реформ, однако в режим санкций не было внесено никаких изменений. В результате санкции приобрели контрпродуктивный характер, потеряв связь с теми политическими целями, ради достижения которых они объявлялись. Парадоксальным образом они обеспечили преимущества «партии войны» (горстке сирийских миллиардеров и сотням полевых командиров). Некоторые западные политики рассматривают сегодняшнюю — близкую к коллапсу — ситуацию в Сирии как доказательство эффективности санкций, однако этот тезис представляется весьма сомнительным в свете той цены, которую уже заплатили простые сирийцы, а также риска полной дестабилизации обстановки в стране на многие годы вперед.

Европейскому союзу пора, прислушавшись к гуманитарным соображениям, приостановить действие санкций, оказывающих разрушительное действие на национальный сектор здравоохранения Сирии. Такой жест сострадания мог бы поддержать гражданское население, оказавшееся под очень серьезной угрозой, — по крайней мере сейчас, в период кризиса здравоохранения.

Санкции ЕС, касающиеся восстановительных работ в Сирии, могут быть ослаблены или сняты исключительно при условии выполнения правительством Сирии требований по принятию ряда корректирующих мер. И хотя ЕС не поставил условием своего участия в восстановительной деятельности отставку Б. Асада, декларируемая им формула политической обусловленности вызывает большие сомнения с точки зрения перспектив ее действительности в качестве положительного стимула. Она нуждается в дальнейшем уточнении и адаптации к подходу «больше уступок — больше участия».

Россия же, со своей стороны, должна, во-первых, признать (имплицитно), что процесс урегулирования конфликта в Сирии может идти разными — непересекающимися — путями, в рамках которых экономические задачи неотделимы от политических, как бы кому ни хотелось.

Во-вторых, такая политическая открытость может способствовать созданию атмосферы, благоприятствующей проведению консультаций (именно по Сирии) по ряду практических вопросов, касающихся условий вступления ЕС во взаимодействие с сирийским правительством.

В-третьих, при наличии договоренности высокого уровня по предметам и масштабам сотрудничества или согласованных параллельных действий Россия могла бы провести работу по практической оценке комплекса конкретных альтернативных шагов (возвращение беженцев, меры по укреплению доверия, реальные действия, направленные на урегулирование политической ситуации, защита гражданского населения, гуманитарный доступ и т. д.), которые ЕС потребует от Дамаска в обмен на пакет экономических стимулов. В одностороннем порядке Россия уже предпринимает все возможные меры в этом направлении. Однако договоренности с ЕС могли бы повысить эффективность этих усилий.

Восстановление Сирии: возможно ли «выборочное сотрудничество» между Россией и ЕС?²

После хорошо известных событий 2014 г. в Украине конфронтация, санкции и контрсанкции стали рутинным форматом отношений России с государствами-членами ЕС. Обе стороны отдают себе отчет в том, что возврат к прежней, «штатной», модели в ближайшей или среднесрочной перспективе невозможен. В то же время обе стороны понимают, что отношения России и ЕС — даже не на самом высоком уровне — осложнены (взаимными обвинениями и претензиями) не так сильно, как отношения России и Соединенных Штатов. При всех фундаментальных разногласиях Москва и Брюссель все же имеют достаточное количество общих интересов и общих проблем, что обеспечивает условия для диалога как на официальном уровне, так и в формате народной дипломатии — диалога, посвященного широкому кругу вопросов в сфере внешней политики и двусторонних отношений, позволяющего находить формы и методы взаимодействия в изменившихся условиях.

Участники Экспертной сети ЕС — Россия по внешней политике договорились об использовании в дальнейшей работе термина «выборочное сотрудничество» вместо слова «партнерство», употреблявшегося до кризиса. Под выборочным сотрудничеством понимается процесс, в рамках которого стороны могут наметить области возможного взаимодействия в целях предотвращения дальнейшего ухудшения ситуации и сохранения хрупкого баланса.

Ситуация в Сирии вошла в перечень из девяти высокоприоритетных тем, предложенных для обсуждения Россией и ЕС. Позиции России и ЕС различаются по целому ряду вопросов. Но в то же время существует некая общность интересов в борьбе против не теряющей актуальность террористической угрозы, а также в восстановлении послевоенной Сирии как территориально целостного государства за счет достижения урегулирования, способного обеспечить внутрисирийское согласие и региональную стабильность в соответствии с положениями основных международных правовых документов — в первую очередь резолюции 2254 Совета Безопасности ООН. Если Соединенных Штатов угрозы, порождаемые этим затяжным конфликтом, напрямую не касаются, то для Европы и России сохранение взрывоопасной ситуации в Сирии сопряжено с опасностью новых всплеск террористической активности, распространения экстремистских идеологий, наплыва беженцев, покидающих родные места не столько по политическим, сколько по экономическим причинам.

К ключевым сферам разногласий относятся три группы вопросов, имеющих непосредственное отношение к условиям «экономической реабилитации» Сирии, режима санкций и механизма обеспечения населения международной гуманитарной помощью.

Европейский союз напрямую не участвует в сирийском конфликте, однако

² Эта часть статьи была впервые опубликована на веб-сайте клуба «Валдай»: <https://valdaiclub.com/a/highlights/rebuilding-syria-is-selective-cooperation-between/>.

является крупным донором гуманитарной и экономической помощи, предоставление которой осуществляется при посредничестве структур ЕС, ООН и неправительственных организаций. Естественно, наиболее влиятельным государствам-членам ЕС безразлично, какое именно место в политической игре они займут. Именно понимание европейцами этой роли обуславливает использование ими экономических инструментов в политических целях и применение санкционных мер. Однако санкции, исходящие от ЕС, не могут сравниться с американскими санкциями ни по диапазону, ни по поражающей силе: вспомним недавно вступивший в силу так называемый закон Цезаря.

Руководство ЕС рассматривает регулярно (с 2017 г.) проводимые совместно с организациями ООН донорские конференции по Сирии не только как платформу для привлечения средств, но и как подтверждение собственных долгосрочных стратегических интересов в Ближневосточном регионе, соседствующем с Европой. Четвертая и последняя конференция в таком формате прошла в Брюсселе с 22 по 30 июня (в условиях пандемии — по видеосвязи). Обсуждения нескольких первых дней были посвящены сложной ситуации в Сирии; в них приняли участие представители сирийского гражданского общества, одни из которых находились на тот момент в Сирии, другие — за ее пределами; 30 июня прошли обсуждения на уровне министров. Россию на конференции представлял заместитель министра иностранных дел Сергей Вершинин, занимающийся вопросами урегулирования сирийского конфликта.

Итогом конференции стала мобилизация обязательств по новым пожертвованиям на общую сумму 6,9 млрд евро, две трети из которой исходили от Европейского союза. Из ранее сформированных донорских фондов, подлежащих распределению в 2020 г., 3,4 млрд долл. были предназначены для поддержки девяти миллионов сирийцев, в том числе внутренне перемещенных лиц, нуждающихся в гуманитарной помощи. 5,2 млрд долл. были выделены на оказание помощи шести миллионам сирийских беженцев в соседних странах (Турции, Ливане, Иордании, Ираке и Египте). По данным ЕС, с начала конфликта, т. е. с 2011 г., страны и экономические агентства ЕС пожертвовали на разного рода помощь в общей сложности более 20 млрд евро.

Приведенные выше цифры выглядят весьма внушительно. Что же касается практической реализации обещаний доноров и использования собранных средств на восстановление разрушенной за годы войны экономики, здесь картина получается куда менее радужная. Доноры нередко сами нарушают взятые обязательства. Распределение помощи вязнет в бюрократических процедурах в отсутствие согласованного на международном уровне регламентирующего механизма. Однако главным препятствием, с которым сталкивается ЕС, являются политические условия размещения целевых фондов реконструкции разрушенной инфраструктуры и санкционная политика — эти факторы тормозят гуманитарную деятельность и компаний, и различных НПО.

В этом плане Брюссельская конференция лишь подтвердила ранее обозначенные позиции. Как заявил верховный представитель ЕС по иностранным делам Жозеп Боррель, «Европейский союз будет принимать участие в реконструкции Сирии только при условии стабилизации политического процесса в соответствии с положениями резолюции 2254 Совета Безопасности ООН. В противном случае все усилия будут напрасны. На сегодняшний день Сирия не удовлетворяет ни одному из этих критериев». Никакие изменения в санкционную политику внесены не были, хотя руководство ЕС и утверждает, что «ограничительные меры» не направлены против мирного населения и не распространяются на гуманитарную помощь и поставки медикаментов. Представитель России, со своей стороны, подчеркнул, что «одной из причин сложившейся на сегодняшний день непростой ситуации являются односторонние санкции, негативный эффект от которых не может быть скомпенсирован ни донорскими вкладами, ни заявленной гуманитарной помощью, которая на практике не работает».

Различия между официально декларируемыми позициями России и Европейского союза принципиальны и на первый взгляд непреодолимы. Однако в то же время ситуация в Сирии и вокруг нее меняется очень быстро.

В отличие от повестки 2016 г., когда Европейский союз начинал деятельность по привлечению донорских фондов, ситуация, на фоне которой состоялась четвертая конференция, проведенная под высокопарным названием «В поддержку будущего Сирии и региона», характеризовалась совершенно особой обстановкой, сложившейся в Сирии на 10-м году вооруженного конфликта. Наиболее острая фаза гражданской войны осталась позади, но конфликт весьма далек от разрешения. Что касается практических проблем текущего момента, они обуславливаются стремительным ухудшением социально-экономической ситуации в отсутствие реального прогресса во внутрисирийском диалоге. По мере приближения летних президентских выборов 2021 г. и на фоне роста тревожных ожиданий у международного сообщества, равно как и у большинства сирийцев, независимо от их политических взглядов, надежд остается все меньше.

Помимо упорного нежелания Брюсселя иметь дело с сирийским правительством, негативная динамика развития сирийского конфликта обуславливается и позицией самого Дамаска. Финансовые потери и материальный ущерб достигли таких масштабов, что задача реконструкции экономики стала практически невыполнимой — независимо от наличия или отсутствия изменений во властных эшелонах — ни для самой Сирии, ни для какого бы то ни было отдельного государства, ни даже для группы государств.

И хотя кризис сирийской экономики, не так бросавшийся в глаза в годы войны, с начала прошлого года начал углубляться с нарастающей скоростью, сирийское руководство продолжает заявлять о своем нежелании принимать помощь от «пособников терроризма», политизируя, таким образом, эту сферу. Очень показательны в этом отношении заявления министра иностранных дел Сирии от 23 июля: он призывает использовать закон

Цезаря «как шанс развития национальной экономики, претворения в жизнь принципа самодостаточности и укрепления разносторонних отношений с друзьями и союзниками Сирии». Министр иностранных дел Сирии обвинил Брюссельскую конференцию во «вмешательстве во внутренние дела Сирии», при этом чиновники на местах и СМИ возвращаются к избитой риторике, основанной на презумпции существования некоего «внешнего антисирийского заговора», призывая сирийцев к «стойкости и сопротивлению».

Реальность же заключается в том, что на настоящий момент практически отсутствуют какие бы то ни было условия, дающие основания надеяться на успешную реализацию значимых проектов, направленных на послевоенную реконструкцию Сирии. Собственно, о реконструкции как таковой речи не идет. Большинство сирийцев буквально борются за жизнь в условиях непрерывно растущих цен, дефицита продуктов, нехватки топлива и отсутствия источников средств к существованию. Такие объективные факторы, как волатильность товарных бирж и пандемия коронавируса, значительно ограничили экономические возможности России и Ирана. В этих обстоятельствах реальная экономическая «реабилитация» Сирии возможна только при условии координации усилий на международном уровне. В данном случае совпадение интересов могло бы создать предпосылки для увязывания экономической и гуманитарной помощи с ходом политического процесса в единый стабилизационный пакет.

Сегодня новое руководство ЕС занято переоценкой политики ЕС в основных сферах внешней политики — с учетом глобальных процессов, в том числе и последствий пандемии коронавируса. Судя по высказываниям европейских политологов и политиков, можно предположить, что политика ЕС в Сирии подвергнется пересмотру. Европейцы все больше осознают непрактичность и нереалистичность концепции «политических преобразований», условием которых является отстранение от власти Башара Асада, и приходят к выводу о том, что проводившаяся до сих пор политика экономического давления и дипломатической изоляции не принесла никаких результатов. Тупик, в который зашла ситуация, усугубляет гуманитарный кризис, осложняет возвращение беженцев и создает предпосылки для нового витка эскалации насилия. Несколько европейских государств (Италия, Польша, Австрия, Греция, Венгрия), нарушая внутреннюю «дисциплину», занимаются восстановлением негласных контактов с Дамаском, обсуждая перспективы возвращения своих посольств и частичного разблокирования торговых и экономических связей.

В качестве альтернативы нынешнему курсу, доказавшему свою неэффективность, предлагается «тонкая настройка» европейской политики, ориентированная на принцип «больше уступок — больше участия». Такая адаптация курса предполагает частичное снятие секторальных санкций и отмену ряда других ограничений, что позволит несколько улучшить условия жизни сирийцев. В обмен на это сирийское правительство должно пойти на ряд уступок, заключающихся в практическом выполнении требований резолюции 2254 Совета Безопасности ООН и — в этом контексте — тесного сотруд-

ничества со специальным посланником генерального секретаря ООН при подготовке к грядущим президентским выборам.

Могут ли Россия и ЕС наладить конструктивное сотрудничество по сирийскому вопросу? Для этого необходимо выработать единое понимание того, каких действий и с какой целью следует ожидать от Дамаска, а также на какие уступки готов пойти ЕС в случае изменения «поведения режима». В этом контексте роль российской дипломатии в поиске точек соприкосновения между Брюсселем и Дамаском представляется незаменимой и исключительно своевременной. Если Европа пойдет на пересмотр своей санкционной стратегии, очень многое будет зависеть от готовности России к действиям в рамках холистического подхода. Это подразумевает достижение компромиссных соглашений сразу в трех сферах: реформирование конституциональной и политической структуры Сирии, восстановление экономики и формирование — при согласовании с сирийскими властями — международного механизма распределения гуманитарной помощи с учетом позиций всех сторон.

Понятно, что различий во взглядах России и Европы на восстановление Сирии больше, чем общих моментов. И хотя разница в подходах в значительной мере определяется нынешним состоянием российско-американских отношений, Европейский союз начинает все отчетливее осознавать, что геополитические интересы европейских государств не всегда совпадают с интересами их непредсказуемого евроатлантического союзника.

Об авторах

С российской стороны:

Андрей Кортунов — к. и. н., генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД)

Александр Аксенёнок — к. ю. н., Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации, вице-президент Российского совета по международным делам (РСМД)

Со стороны ЕС:

Фолькер Пертес (*Volker Perthes*) — доктор философии, университет Дуйсбурга; старший советник, Немецкий институт международных отношений и безопасности / *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP)

Мюриэль Ассебург (*Muriel Asseburg*) — доктор политологии, старший научный сотрудник, Немецкий институт международных отношений и безопасности, отдел Ближнего Востока и Африки / *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP)

Российский совет по международным делам

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

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

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

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

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

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

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

Российский совет по международным делам

РОССИЯ И ЕС В СИРИИ. В ПОИСКЕ НОВЫХ ПОДХОДОВ?

Рабочая тетрадь № 57/2020

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке: REUTERS/Omar Sanadiki/Pixstream

Формат 70×100 ¹/₁₆. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1,625. Тираж 75 экз.



Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8