



Центр внешнеполитического
сотрудничества
имени Е.М. Примакова

Аналитические тезисы

Сирийское восстановление в меняющемся региональном контексте: вызовы и возможности

А.Г. Аксененок

№2, 2024



Центр внешнеполитического сотрудничества им. Е.М. Примакова

Аналитические тезисы

**Сирийское восстановление в меняющемся региональном контексте:
вызовы и возможности**

Автор:

Аксененок А.Г., к.юр.н., Чрезвычайный и Полномочный Посол России,
Вице-президент РСМД

Редакторская группа: к.и.н. Мамедов Р.Ш., Исакова А.А., Решетняк И.А., Киселева А.Д.

А.Г. Аксененок. Сирийское восстановление в меняющемся региональном контексте:
вызовы и возможности: аналитические тезисы № 2 / 2024. — М.: Центр Примакова,
2024. — 21 с.

ISBN 978-5-6051936-2-3

№ 2, 2024

**Высказанные в материале мнения отражают исключительно взгляды
и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения
Центра внешнеполитического сотрудничества им. Е.М. Примакова**

© Аксененок А.Г. 2024

© Составление, оформление, дизайн обложки. Горохова А.Ю., 2024

Источник иллюстрации на обложке: canva.com

Содержание

Тезисы (основное)	4
1. Социально-экономическая ситуация в Сирийской Арабской Республике.....	6
2. Возвращение Сирии в Лигу арабских государств: итоги прошедшего года	10
3. Конфликтное урегулирование.....	13
4. Сирия–Турция.....	15
5. Особенности политической системы и государственного управления...	17

Тезисы (основное)

- Восстановление Сирии — одна из главных и наиболее острых проблем ее послевоенного развития. Гражданская война как таковая завершилась, но сам конфликт остается неурегулированным, а его материальный ущерб огромен. В условиях западных санкций и непростых отношений с арабскими государствами Персидского залива предпосылки к широкой реконструкции и осуществлению крупных инвестиционных проектов практически отсутствуют.
- На данном этапе возможно только так называемое «раннее восстановление», которое ограничивается работами по поддержанию жизнедеятельности населения и обеспечению функционирования социальной сферы. В условиях сокращающихся ресурсов сирийскому правительству становится все труднее удерживать экономику на плаву и решать социальные вопросы. В то же время внешняя помощь со стороны потенциальных спонсоров таких работ по-прежнему связана с выполнением ряда политических условий в области конфликтного урегулирования.
- Экономическая ситуация в стране продолжает ухудшаться, и уровень жизни большинства населения стремительно падает. В складывающейся обстановке процесс послевоенной реконструкции, который может облегчить положение сирийских граждан, неразрывно связан с политикой, безопасностью, восстановлением территориальной целостности страны мирными средствами и на основе национального примирения. Кроме того, его условием также является проведение реформ в области государственного управления как в центре, так и на местах. Таким образом, процесс восстановления носит многомерный характер и требует нахождения компромиссов. Однако со стороны властей Сирии пока не наблюдается практических шагов в данном направлении.
- Влияние таких внешних факторов как санкционное давление, раздробленность территории и сохранение американского контроля над значительной частью сирийских ресурсов лишь отчасти является причиной тяжелого экономического положения в Сирии. Наряду с этим существуют серьезные проблемы в области государственного управления. В последние годы система госуправления значительно трансформировалась и утратила прежнюю эффективность, не претерпев существенных внешних изменений.

- В мае 2023 г. для Сирии сложились более благоприятные условия для привлечения внешней помощи. Это было связано с возвращением страны в Лигу арабских государств, наметившейся тенденцией к смягчению региональной напряженности и строительству новой архитектуры безопасности на Ближнем Востоке. Несмотря на внешнюю нормализацию, в области решения практических вопросов инвестиционного сотрудничества и оказания Сирии финансовой поддержки существенных изменений так и не произошло. Арабские государства по-прежнему исходят из необходимости реализации принципа «шаг в обмен на шаг».
- Дамаск связывает возможности проведения политических реформ и запуска работы Конституционного комитета с принятием арабскими странами обязательства добиться снятия западных санкций. При этом представители власти делают акцент на парламентские выборы в июле 2024 г. С похожими трудностями также сталкивается начавшийся в 2023 г. по инициативе России процесс нормализации отношений между Сирией и Турцией.
- На данном этапе обстановка в Сирии и вокруг нее не способствует достижению быстрых результатов и выходу из кризиса, в котором находится послевоенная экономика страны. Россия и Иран продолжают экономическое сотрудничество с Сирией, однако возможностей двух стран недостаточно для восстановления разрушенной сирийской экономической системы. Существует три возможных канала получения внешней финансовой и технической поддержки в ближайшей перспективе. Это Целевой Фонд ООН (UN Trust Fund), гуманитарные изъятия (humanitarian exemptions) из санкций США и ряда государств-членов ЕС, а также возможности Программы развития ООН, в соответствии с которой осуществляются отдельные восстановительные работы. В случае продвижения политического процесса можно также ожидать участия в восстановительных мероприятиях ряда арабских государств Персидского залива.

1. Социально-экономическая ситуация в Сирийской Арабской Республике

Восстановление Сирии — одна из самых главных и самых острых проблем ее послевоенного развития. Особенность тяжелой обстановки в стране состоит в том, что гражданская война как таковая завершилась, но сам конфликт остается неурегулированным. Его коренные причины не устранены, а социально-экономические и политические последствия, отягощенные западными санкциями, продолжают оказывать дестабилизирующее воздействие. В условиях ограниченности внутренних ресурсов и недостаточного внешнего финансирования предпосылки широкой реконструкции и осуществления крупных проектов практически отсутствуют. На данном этапе речь идет не более, чем о восстановительных работах для поддержания жизнедеятельности населения и функционирования социальной сферы в целом, что входит в распространенное на Западе понятие «early recovery» («раннее восстановление»).

Термин «раннее восстановление» подразумевает оказание гуманитарной помощи, которая не охватывает проекты, связанные с реконструкцией экономики. Она включает в себя работы в области водоснабжения, канализации, электроснабжения, торговой логистики, реабилитации сетей медицинских и образовательных центров вплоть до консультаций по вопросам местного управления, реинтеграции беженцев и перемещенных лиц¹. Четкой грани между восстановлением и реконструкцией по-прежнему не выявлено, и между западными политиками ведутся споры на этот счет. Осложняет общую ситуацию и другое обстоятельство. С одной стороны, в 2020 и в 2023 гг. были введены различного рода «исключения», «авторизации», выдачи «специальных лицензий» для оказания гуманитарной помощи Сирии с целью борьбы с COVID-19 и ликвидации последствий землетрясения. С другой — Соединенные Штаты наращивают «максимальное давление» на Сирию и угрожают вторичными санкциями тем странам, в том числе арабским, которые готовы предоставить Сирии финансовую и материальную поддержку. По мнению ряда европейских специалистов, положения о санкционных изъятиях на практике не эффективны не столько по политическим причинам, сколько ввиду того, что

1 Al-Issa J., Ibrahim H., Karazi H. Early recovery projects in Syria and political obstacles // Enab Baladi, 30 May 2024. — URL: <https://english.enabbaladi.net/archives/2024/05/early-recovery-projects-in-syria-and-political-obstacles/>

множество ограничений, принятых за последние двадцать лет, дублируют друг друга и создают клубок запутанных бюрократических процедур².

Главная проблема заключается в том, что территория Сирии представляет собой раздробленное военное и политическое пространство. Де-факто в стране сложилось и несколько параллельных экономик:

- территории, находящиеся под контролем сирийского правительства (~68%);
- северо-восток, подконтрольный курдской Автономной администрации северной и восточной Сирии (AANES), пользующийся поддержкой военных США (~22%);
- «буферная зона» северной Сирии, находящаяся под контролем Турции и поддерживаемых ею сирийских вооруженных формирований (~5%);
- зона провинции Идлиб, контролируемая террористической организацией «Хайят Тахрир аш-Шам» (запрещена в России) и управляемая «Правительством национального спасения» (~2%);
- зона Ат-Танф на юго-востоке Сирии, в которой доминируют США (~3%).

В результате экономические и торговые коммуникации разорваны. При сокращающихся внутренних и внешних ресурсах правительству становится труднее, чем в ходе активной фазы военных действий, поддерживать экономику на плаву и решать социальные вопросы. США, Евросоюз и арабские государства Персидского залива выдвигают, со своей стороны, предварительные условия, удовлетворить которые сирийское правительство пока не готово.

Большинство сирийцев ведут борьбу за выживание в условиях постоянного роста цен, дефицита продуктов, энергии и топлива. Из всех конфликтных очагов в регионе Сирия понесла наибольшие потери. Они выражаются в виде материальных разрушений, людских жертв и снижения качества человеческого капитала. Общий ущерб от военных действий оценивается министерством финансов Сирии в 300 млрд долларов США³. Уничтожено более половины базовой инфраструктуры. Значительно подорвана система здравоохранения, одна из самых развитых на Ближнем Востоке до войны.

◆ **Уровень жизни подавляющего большинства населения стремительно падает. Особую проблему составляет массовое обеднение. По данным ООН, 90% сирийцев проживают за чертой бедности, 70% нуждаются в международной гуманитарной помощи, а продолжительность жизни сократилась на 20 лет⁴.**

2 Briefing: Just how “smart” are sanctions on Syria // The New Humanitarian. — URL: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2019/04/25/briefing-just-how-smart-are-sanctions-syria>

3 Syrian Finance Minister: 300 Billion Dollars in War Losses // The Syrian Observer, 23 May 2024. — URL: <https://syrianobserver.com/society/syrian-finance-minister-300-billion-in-war-losses.html>

4 Security Council: 12 years of war, leaves 70 per cent of Syrians needing aid // UN News, 25 January 2023. — URL: <https://news.un.org/en/story/2023/01/1132837/>

Министр экономики и внешней торговли Самер Халиль вынужден был признать, что 2022 г. был «самым тяжелым за последние 50 лет»⁵.

◆ **Экономическая ситуация в стране продолжает ухудшаться. Не только в провинциях, но и в столице население по-прежнему вынуждено жить в условиях отсутствия устойчивого электроснабжения (в некоторых районах электричество подается на 1–2 часа в день, в других – по часу каждые пять или шесть часов), перебоев с водоснабжением и при постоянной нехватке товаров первой необходимости.**

Растущий бюджетный дефицит и галопирующая инфляция вынуждают власти снижать размер государственных субсидий и сужать круг их реципиентов, что ранее позволяло поддерживать цены на более или менее приемлемом уровне. В условиях резкого падения производства и роста импорта, в том числе контрабандного, цены на предметы первой необходимости определяются курсом доллара. С февраля 2023 г. сирийская лира обесценилась по отношению к доллару почти в два с половиной раза⁶.

Принятые правительством меры по сближению официального и неофициального курсов сирийской лиры хотя и оказали некоторый эффект, но в корне ситуацию не изменили. Несмотря на то, что летом 2023 г. правительство удвоило зарплаты, инфляция «съела» весь прирост, а доходы населения сократились. В результате таких действий оплата труда в долларовом эквиваленте стала еще ниже. Особенно болезненно воспринимается безудержный рост цен (в среднем примерно 10% в месяц) на топливо и такие базовые продукты питания как лепешки хлеба, куры, яйца, оливковое масло и др. Баранина и другие традиционные блюда из мяса животных постепенно исчезают из ежедневного рациона большинства сирийцев.

Правительство Сирии прилагает усилия для того, чтобы в меру своих ограниченных возможностей смягчить социально-политические последствия кризиса, в том числе путем сочетания рыночных методов и государственного регулирования, а также частичного реформирования налоговой системы. Вместе с тем, помимо внешних негативных воздействий, существует целый ряд объективных внутренних препятствий к экономическому восстановлению, которое практически невозможно без притока инвестиций от арабских государств Персидского залива и Запада.

Это, в первую очередь, проблемы в сельском хозяйстве и нехватка во-

5 2022 Worst Economic Performance in 50 Years: Regime's Economy Minister Promotes Magical Decisions // The Syrian Observer, 3 February 2023. — URL: <https://syrianobserver.com/news/81565/2022-worst-economic-performance-in-50-years-regimes-economy-minister-promotes-magical-decisions>

6 Syrian Arab Republic: 2024 Humanitarian Needs Overview (December 2023) // Unocha.org, 21 December 2023. — URL: <https://www.unocha.org/publications/report/syrian-arab-republic/syrian-arab-republic-2024-humanitarian-needs-overview-december-2023>

дных ресурсов, что связано с изменением климата. По данным сирийского специалиста по агротехнике Джаляля Аль-Аттара, в 2015 г. объемы воды в сирийской части Евфрата сократились на 40% по сравнению с 1972 г.⁷

◆ **Землетрясение и частые засухи отразились на урожаях пшеницы, в результате чего Сирия испытывает острую нехватку этой стратегической культуры, покрывая спрос на нее за счет импорта, в том числе из России. К этому также добавился топливный дефицит, усугубивший энергетический кризис. Проблема в том, что при внутренних потребностях в нефти в размере 3 млн баррелей в месяц, на подконтрольных правительству территориях добывается лишь 300 тыс. баррелей⁸.**

Остальной объем нефти добывается в курдской зоне ААСВС (Автономной администрации северо-востока Сирии). После того, как США, оккупирующие эту зону, ввели для Дамаска фактическое эмбарго на поставки оттуда нефти, в районах под правительственным контролем наблюдается острая нехватка топлива. Дефицит компенсируется поставками нефти из Ирана и частично из России.

Новые невоенные, но не менее опасные вызовы обязывают правительство Сирии адекватно оценивать риски, исходя из того, что реальные угрозы кроются прежде всего в экономике. Очаги протестных выступлений периодически возникают на юге и северо-западе страны, но резкое ухудшение в этой области может привести к более радикальным проявлениям накопившихся противоречий в самых их неожиданных формах.

Однако, в сложившейся обстановке экономическая реконструкция, способная облегчить положение большинства населения, неразрывно связана с политикой, безопасностью, восстановлением территориальной целостности страны мирными средствами на основе национального примирения, а также с реформой системы государственного управления в центре и на местах. Процесс восстановления носит многомерный характер и требует поиска компромиссов. Однако со стороны сирийского руководства пока не наблюдается практических шагов в данном направлении. Об этом свидетельствует анализ внутренней и региональной политики Дамаска в условиях складывающейся на Ближнем Востоке новой архитектуры безопасности с учетом кризиса в Газе и характера его отношений с крупными игроками.

⁷ Из личного архива автора.

⁸ Поляков Д. Сирия в 2023 году: упадок и несбывшиеся надежды // РСМД, 11 января 2024.
— URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/siriya-v-2023-godu-upadok-i-nesbyvshiesya-nadezhdy/?sphrase_id=146557723

2. Возвращение Сирии в Лигу арабских государств: итоги прошедшего года

В мае 2023 г. было принято решение о возобновлении членства Сирии в ЛАГ, которое было приостановлено после начала гражданской войны в 2011 г. Вслед за этим был предпринят целый ряд шагов в направлении нормализации с Саудовской Аравией. Среди них открытие дипломатических представительств в Дамаске и Эр-Рияде, обмен послами (ОАЭ, Бахрейн и Оман сделали это ранее), взаимные визиты на высоком политическом уровне, частичное размораживание двусторонней торговли и возобновление авиасообщения. Изменилась тональность в заявлениях «сверху» в самой Сирии. Президент Башар Асад принял участие в двух совещаниях глав государств в Джидде (ЛАГ + ОИС в мае 2023 г.) и в Манаме (ЛАГ в мае 2024 г.), что говорит о прагматизме в подходах к международной и региональной политике. Конечно, особое значение для Сирии имеет позиция Саудовской Аравии, которая набирает вес в регионе и совместно с другими государствами Персидского залива располагает наибольшими возможностями для смягчения давления, оказываемого на Сирию со стороны Соединенных Штатов и Израиля.

Разворот в сторону возвращения Сирии в «арабское лоно» произошел на фоне наметившейся в последние два года тенденции к строительству новых региональных альянсов. Стимулом к этому послужили такие факторы, как усталость от непрекращающихся конфликтов, потребность в налаживании взаимовыгодного экономического сотрудничества в условиях замедления мирового роста и разочарования в ближневосточной политике Соединенных Штатов. К числу признаков смягчения напряженности, своего рода ближневосточного «детанта», можно отнести целый ряд важных подвижек в данном направлении. Турция пошла по пути примирения с соседними арабскими государствами. В ходе поездки Эрдогана по региону Персидского залива (июль 2023 г.) в Саудовской Аравии, Катаре и ОАЭ было подписано множество экономических соглашений. Только с ОАЭ у Турции подписаны соглашения на общую сумму 50,7 млрд долларов США. Кроме того, в Саудовской Аравии были заключены выгодные для Турции контракты на закупку крупной партии дронов⁹. Произошло сближение Турции и Ирана, было урегулировано большин-

⁹ Dalay G. Turkish Foreign Policy in an Unhinged World // Middle East Council on Global Affairs, 30 May 2024. — URL: <https://mecouncil.org/publication/turkish-foreign-policy-in-an-unhinged-world/>

ство внутренних разногласий, сковывавших работу Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), заметно возросла роль ОАЭ, Египта и Катара в качестве модераторов конфликтов в Ливане, Ираке и Ливии. Дипломатия Катара и Египта вносит незаменимый вклад в переговоры об условиях прекращения огня в секторе Газа. В этот контекст вписываются и продолжающиеся обсуждения условий признания Израилем со стороны Саудовской Аравии, получившие название «большой сделки».

Важно особо отметить, что новая региональная динамика, в том числе решение о возвращении Сирии в ЛАГ, вряд ли была бы возможной без восстановления дипломатических отношений между Саудовской Аравией и Ираном в марте 2023 г. Этот крупный прорыв, которому предшествовали посреднические усилия не только Китая, но и самих арабских государств, способствовал оздоровлению обстановки в регионе. Составной частью широких саудовско-иранских «пакетных договоренностей» была и Сирия.

Все эти перемены пока не приобрели необратимый характер, хотя и прошли проверку на устойчивость в ходе обострившегося после 7 октября 2023 г. палестино-израильского конфликта. Обмен ракетными ударами между Израилем и Ираном в мае с.г. не повлек за собой негативных последствий для региона. Саудовская Аравия заняла взвешенную позицию в то время, как Иран сократил присутствие подконтрольных ему прокси-милиций в районе Голанских высот на территории Сирии. Контакты на высоком политическом уровне, в том числе между саудовскими и иранскими спецслужбами, не прекращались. Двусторонние договоренности, охватывающие сферу безопасности, также продолжают действовать. В Йемене, несмотря на обострения в Красном море, вызванные кризисом вокруг сектора Газа, самое длительное прекращение огня по-прежнему сохраняется в то время, как Саудовская Аравия устранилась от вмешательства в зону иранских интересов на территории Сирии и Ирака.

Государства Ближнего Востока предпочитают самостоятельно искать пути решения накопившихся внутренних проблем и стараются избегать американского диктата. Большинство из них тяготеют к адаптационной политике, придерживаясь диверсификации своей внешней политики в условиях развернувшегося глобального противостояния. Вместе с тем, в плане решения практических вопросов инвестиционного сотрудничества и оказания столь важной для Сирии финансовой помощи после восстановления ее членства в ЛАГ каких-то существенных сдвигов не произошло. Саудовская Аравия и другие арабские государства по-прежнему исходят из того, что улица должна быть с двусторонним движением.



Решением арабского «саммита» в Джидде была образована «контактная группа» ЛАГ в составе пяти государств (Египта, Саудовской Аравии, Ирака, Ливана, Иордании) и Сирии. В заявлении членов этой группы прямо говорится: «мы подчеркиваем необходимость эффективных

практических шагов в направлении постепенного урегулирования кризиса на основе принципа «шаг в обмен на шаг»¹⁰.

То есть возобновление экономического сотрудничества носит обусловленный характер. От Сирии требуется подтвердить серьезность своих намерений искать пути к национальному примирению. Имеется в виду достижение договоренностей с умеренной оппозицией в рамках политического процесса на базе резолюции 2254 Совета Безопасности ООН, также предусматривающей внесение поправок в конституцию и проведение «свободных и справедливых выборов» под эгидой ООН.

На начальном этапе приоритет со стороны министерской группы ЛАГ, созданной для наблюдения за ходом выполнения предварительных договоренностей, отдается решению таких вопросов как прекращение контрабанды из Сирии наркотических веществ в страны Персидского залива через границу с Иорданией, создание безопасной среды для возвращения беженцев и освобождение политических заключенных, не причастных к террористической деятельности.

◆ **В плане «раннего восстановления» поступление финансовых средств пока ограничивается гуманитарной помощью от специального Центра имени короля Саудовской Аравии и других государств Залива в целях ликвидации последствий землетрясения 2023 г. Показательно, что при запоздалой и политизированной реакции Запада 74% срочной гуманитарной помощи Сирии в период с 6 по 13 февраля 2023 г. пришлось именно на арабские страны.**

Б. Асад, со своей стороны, дал согласие на открытие двух дополнительных пограничных переходов с территории Турции (Баб Ас-Сальяме и Ар-Рай) на неподконтрольном правительству северо-западе Сирии.

Надежды сирийцев на поствоенное восстановление и помощь со стороны внешних доноров, однако, не могут быть претворены в жизнь из-за американских санкций. С конца 2023 г. они стали оказывать более жесткое воздействие на третьи страны, сотрудничающие с Сирией, а также приобрели экстерриториальный характер.

◆ **Расплывчатость и широта санкций создали атмосферу «over-compliance», в которой правительства потенциальных стран-доноров, компании, коммерческие организации и НПО перестраховываются и избегают прямого участия даже в небольших проектах.**

Некоторые арабские государства Персидского залива дают понять, что готовы поддержать восстановление, в расчете создать противовес иранскому влиянию, но пока не могут рисковать.

¹⁰ Hendawi H. Syria granted conditional return to Arab League // The National, 7 May 2023. — URL: <https://www.thenationalnews.com/mena/syria/2023/05/08/arab-league-syria-return/>

3. Конфликтное урегулирование

Специальный представитель Генерального секретаря ООН Гейр Педерсен на брифингах для Совета Безопасности регулярно призывает международное сообщество держать Сирию в фокусе внимания, предупреждая о сохраняющихся рисках неурегулированного — некоторые даже говорят «забытого» — конфликта. По его оценкам, обстановка в Сирии находится в состоянии «стратегического тупика» и выход может быть найден только на политическом треке. Работа Конституционного комитета, созданного с большим трудом при содействии России в 2019 г., стоит на месте. С мая 2022 г. он практически парализован. Сами сирийцы, похоже, уже не способны договариваться, по-прежнему находясь в плену политических заблуждений. Правительство ощущает себя победителем, а разношерстная оппозиция не отказывается от своих требований и амбиций.

В тактическом плане Дамаск пытается привлечь к посредническим усилиям Саудовскую Аравию и предлагает Эр-Рияд в качестве места для возобновления работы Конституционного комитета. Королевство, со своей стороны, пока не проявляет заинтересованности в более активном участии в межсирийских делах, наблюдая за развитием событий вокруг Газы и посредническими усилиями США на переговорах об условиях окончательной нормализации с Израилем, которые включают в себя принятие обязательств по решению палестинской проблемы.

Итоги заседания министерской арабской группы 15 августа 2023 г. в Каире показали, что восстановление отношений Сирии и арабских государств Персидского залива проходит через значительные трудности. Сирийская сторона связывает политические реформы, в том числе запуск Конституционного комитета, с обязательством арабских стран добиться гарантий снятия западных санкций, а также ссылается на парламентские выборы июля 2024 г. По большому счету, Б.Асад пока не проявляет готовности идти на уступки, без которых получение необходимой помощи не представляется возможным. Состоявшаяся в мае с.г. встреча президента Асада с наследным принцем Саудовской Аравии Мухаммедом бен Сальманом в Манаме не принесла ощутимых результатов. Текст декларации, принятой по итогам «арабского саммита», повторяет арабскую позицию и не содержит указаний на какие-либо перемены, а очередное заседание министерской группы ЛАГ по Сирии отложено на неопределенный срок¹¹.

11 Full text of the Arab League summit's Bahrain Declaration // The National, 16 May 2024. — URL: <https://www.thenationalnews.com/news/mena/2024/05/16/full-text-arab-league-summit-bahrain-declaration/>

Российская дипломатия на протяжении многих лет прилагала усилия к тому, чтобы добиться потепления политического климата вокруг Сирии в арабском мире и обеспечить ей каналы для поступления внешних инвестиций. Теперь, после возвращения Сирии в ЛАГ, ее негибкая линия в условиях, когда большинство сирийского народа находится на грани выживания, воспринимается в Москве с определенным недовольством.

4. Сирия–Турция

Во многом схожая ситуация складывается и с процессом нормализации сирийско-турецких отношений. Стремительные перемены в глобальном и региональном измерениях в 2022-23 гг. подтолкнули лидеров Сирии и Турции к осознанию того, что дальнейшее балансирование на грани прямого столкновения не выгодно для обеих стран. Движение в направлении сближения началось по инициативе России, которая рассматривает смягчение военной напряженности и политические договоренности между Сирией и Турцией как одну из возможностей продвижения мирного урегулирования после того, как мирный процесс в Женеве зашел в тупик.

◆ Полоса территории на сирийско-турецкой границе представляет собой единое «экопространство» с точки зрения экономики, торговых обменов, транзита людей и безопасности. Внутри Турции вопрос о восстановлении отношений напрямую связан с миграционным кризисом и необходимостью возвращения (репатриации) сирийских беженцев, число которых, только зарегистрированных, оценивалось в середине 2023 г. в 3,3 млн человек.

Выгоды от сближения с Турцией рассчитывают получить и в Дамаске с учетом официального подтверждения с турецкой стороны приверженности принципам территориальной целостности и борьбы с терроризмом, хотя в отношении того, кого причислять к террористам, существуют глубокие разногласия. В контексте государственного устройства Сирии на договоренности с Турцией завязано в конечном счете решение одной из составных проблем политического урегулирования – курдской.

К середине 2022 г. закрытые каналы коммуникаций по линии сирийских и турецких спецслужб продемонстрировали готовность продолжать переговоры на военном и политическом уровнях, а также заинтересованность в содействии со стороны России. Позднее был выстроен механизм взаимодействия путем последовательных переговоров в трех форматах: спецслужбы, министры обороны и министры иностранных дел. Присоединение Ирана к этому процессу придало ему дополнительный вес. Финальным итогом серии встреч в таком формате должны были стать переговоры на высшем уровне. О такой готовности с турецкой стороны президент Эрдоган заявил официально¹².

В 2023 г. состоялись переговоры на уровне министров обороны (25 апреля)

12 Dalay G. Turkey's New Syria Narrative // Middle East Council on Global Affairs, 24 October 2022/ – URL: https://mecouncil.org/blog_posts/turkeys-new-syria-narrative/?utm_campaign=MECGA%20Soft%20Launch&utm_medium=email

и иностранных дел (10 мая), которым предшествовали встречи заместителей министров на рабочем уровне. Переговорный процесс проходил с большим трудом как с организационной точки зрения, так и с точки зрения хода обсуждений разногласий по существу. Российским представителям удалось подвести сирийских и турецких участников к предварительным договоренностям о согласовании «дорожной карты» и восстановлении отношений с целью подготовки встречи в верхах. Достичь дальнейшего прогресса, однако, не удалось.

Сирийская сторона настаивала на предварительных условиях, главным из которых было предоставление графика вывода турецких сил с территории Сирии. Без конкретных обязательств по данному вопросу встречу с Эрдоганом в Дамаске сочли преждевременной. Турция, проявляя готовность к нормализации отношений без предварительных условий, делала акцент на необходимости предоставления гарантии безопасности в случае, если турецкие войска покинут буферную зону в северной Сирии.

◆ **Вооруженные формирования «сирийских демократических сил» (СДС), которые служат опорой курдской Автономной администрации северо-востока Сирии (ААСВС), рассматриваются турками как террористическая организация. Поэтому весь комплекс вопросов, связанных с выводом войск, Турция предпочитает решать постепенно, по мере нормализации отношений и в комплексе с вопросами безопасности.**

В противном случае, как считают в Анкаре и не без оснований, вывод турецких войск может повлечь за собой новую широкомасштабную вспышку военных действий с участием террористических организаций, сконцентрированных в Идлибе и на северо-западе провинции Алеппо.

5. Особенности политической системы и государственного управления

Тяжелое экономическое положение Сирии лишь отчасти является результатом влияния внешних факторов — санкционного режима, раздробленности территории, сохранения американского контроля над значительной частью сирийских природных ресурсов. Помимо этого, существуют серьезные проблемы в области государственного управления. Не претерпев внешне существенных изменений, эта система в последние годы сильно трансформировалась, а ее эффективность значительно снизилась.

По мере военной деэскалации все более явным становится нежелание или неспособность самого правительства наладить такую систему управления, которая обеспечила бы условия для сдерживания коррупции, криминалитета и перехода от «военной экономики» к нормальным торгово-экономическим отношениям.

◆ **На сегодняшний день в стране действует несколько параллельных вертикалей власти: семейно-клановые группы; спецслужбы и вооруженные силы; государственный аппарат; партийная структура Баас, религиозные институты. Эти структуры перекрывают друг друга, одновременно соперничая между собой в борьбе за контроль над финансовыми потоками.**

В последнее время сформировалась также сеть некоммерческих организаций, влияние которой связано с первой леди страны Асмой Асад. Каждая из властных структур действует на собственной ресурсной базе во главе с ключевыми фигурами из внутреннего круга президента.

По оценкам видных сирийских экономистов, центральной власти в Дамаске не удастся восстановить контроль над хозяйственной жизнью в отдаленных провинциях. Даже в районах, подконтрольных правительству, по-прежнему действуют «законы» местной экономики, где распространены поборы с любых видов торговли, транзита, транспортных перевозок, гуманитарных конвоев в интересах цепочки, состоящей из привилегированных армейских подразделений и служб безопасности, коммерческих посредников и связанных с ними

лояльных правительству крупных бизнесменов, как традиционных, близких к семейству президента, так и нуворишей, обогатившихся во время войны¹³.

◆ **Консолидация власти осуществляется при помощи системы патроната. Многоуровневое управление через формальные государственные институты и теневую сеть социально-экономических и конфессиональных взаимоотношений, выстроена по принципу клиент–патрон. Такая система постоянно подпитывает коррупционную среду при распределении финансовых потоков и природной ренты.**

Сформировавшиеся за годы войны центры влияния и связанные с ними бизнес структуры не заинтересованы в переходе к мирному развитию; при том, что в сирийском обществе, в кругах предпринимателей из секторов реальной экономики и среди части госаппарата, сформировался запрос на проведение реформ («Сирия уже не может быть такой, какой она была до войны»).

Текущая обстановка в Сирии и вокруг нее не способствует достижению быстрых результатов и облегчению того кризиса, в котором находится ее послевоенная экономика. Кроме того, сегодня у правительства Сирийской Арабской Республики отсутствует всеобъемлющая стратегия развития в новых условиях. Сирийское руководство также не проявляет необходимой гибкости и опасается идти на политические уступки, которые могут повлечь за собой неприемлемые риски.

На практике, однако, можно отметить наличие трех каналов для потенциального получения внешней финансовой и технической помощи в восстановительных работах. Необходимым условием при этом станет смягчение Соединенными Штатами и странами Евросоюза их позиции по вопросу нормализации с САР на региональном уровне с учетом того, что сирийская сторона заняла нейтральную позицию в кризисе вокруг Газы и воздержалась от поддержки ХАМАС. Так, к таким возможным каналам предоставления поддержки САР относятся Целевой Фонд ООН, помощь со стороны ряда европейских государств и возможности Программы развития ООН, подразумевающей реализацию в Сирии отдельных восстановительных работ с бюджетом в 692 млн долларов США в 2024-2026 гг¹⁴.

Во второй половине 2023 г. в соответствии с резолюциями Совета Безопасности, принятыми в период с 2022 по 2023 гг., специализированные служ-

13 Аксененок А. Война, экономика, политика в Сирии: разорванные звенья // Клуб «Валдай», 17 апреля 2020. — URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/voina-ekonomika-politika-v-sirii-razorvannye-zvenya/>

14 Syria: United Nations Development Programme // UNDP.org. — URL: <https://www.undp.org/syria>

бы ООН совместно с сирийским правительством начали работу по подготовке Программы «раннего восстановления» Сирии и порядка ее финансирования через создаваемый под эти цели специальный Фонд. Объем средств, которые планируется собрать, оценивается в 500 млн долларов США сроком на пять лет. В аппарате ООН рассчитывают, что на фоне кризиса в Газе и возможности его распространения на соседние страны, будет устранен целый ряд препятствий для выделения финансовых средств. Целевой фонд под покровительством ООН рассматривается как альтернативный канал для доноров, опасавшихся введения санкций¹⁵.

Последняя восьмая донорская конференция Европейского Союза, состоявшаяся в Брюсселе в конце мая 2024 г., продемонстрировала, что среди европейских стран существуют расхождения по вопросу восстановления Сирии в условиях стремительно ухудшающейся гуманитарной ситуации. Если Германия и Франция продолжают придерживаться жесткой линии, делая исключения только для северо-восточных районов, подконтрольных оппозиции, то группа восьми государств-членов ЕС (Австрия, Чехия, Кипр, Дания, Греция, Мальта, Польша) выступила за то, чтобы провести «переоценку» положения в Сирии с учетом обострившегося гуманитарного кризиса. Эта европейская «восьмерка» наиболее заинтересована в создании благоприятной среды для возвращения беженцев, чему призваны способствовать программы, входящие в категорию «раннего восстановления»¹⁶¹⁷.

Таким образом, восстановление Сирии за счет внешних ресурсов США, Европы и государств Персидского залива представляется крайне необходимым. При этом проблема послевоенной реконструкции Сирийской Арабской Республики остается политически обусловленной. В то же время военно-политическая напряженность в мире и санкционное давление ограничивают возможности союзников Сирии России и Ирана, по оказанию ей финансово-экономической помощи в требуемых объемах. В свою очередь Китай занимает выжидательную позицию, ограничиваясь общими заявлениями о готовности предоставить финансирование.

Военное участие Российской Федерации по многочисленным просьбам президента Б.Асада, а также ее твердая политическая позиция на международном уровне позволили Дамаску сохранить государственность, нанести по-

15 Al Dassouky A. Early Recovery Trust Fund in Syria: A Technical Approach With Political Implications and Associated Risks // OMRAN Strategic Studies, 16 May 2024. — URL: <https://www.omranstudies.org/index.php/publications/papers/early-recovery-trust-fund-in-syria-a-technical-approach-with-political-implications-and-associated-risks.html>

16 Brussels VIII: A Year of Prolonged Crisis and Unresolved Challenges for Syria // The Syrian Observer, 4 June 2024. — URL: <https://syrianobserver.com/refugees/brussels-viii-a-year-of-prolonged-crisis-and-unresolved-challenges-for-syria.html>

17 EU members say conditions in Syria should be reassessed to allow voluntary refugee returns // AP World News, 7 June 2024. — URL: <https://apnews.com/article/migrants-refugees-syria-eu-lebanon-safe-zones-returns-3b52a8b2d55acb6838c1e34916638f4b>

ражение многочисленным террористическим организациям и вернуться в орбиту региональной политики. В послевоенный период Россия также прилагает значительные усилия по оказанию реальной помощи САР в деле восстановления разрушенной экономики. Правительство поощряет российский бизнес к более тесному сотрудничеству с сирийскими компаниями на принципах частно-государственного партнерства и наибольшего благоприятствования, хотя «командные методы» по сравнению с советскими временами в российской экономике уже не так эффективны. Вместе с тем от правительства Сирии требуются последовательные шаги в направлении разработки всеобъемлющей стратегии развития, налаживания в центре и на местах системы государственного управления, способной обеспечить борьбу с коррупцией. Кроме того, ожидаются предоставление преференций для иностранных инвесторов, соблюдение законов и скорейший переход от «военной экономики» к нормальным торгово-экономическим отношениям.

Важный вклад Россия также вносит в восстановление и модернизацию энергетического сектора. Российские компании, которые находятся под санкциями, принимают участие в реконструкции объектов инфраструктуры ТЭК, включая гидроэлектростанции, НПЗ, а также проводят работы по разведке и эксплуатации новых нефтегазовых месторождений. Компания «Стройтрансгаз» в сотрудничестве с сирийскими партнерами реализует проект обустройства гражданской части порта Тартус, а также с 2018 г. осуществляет добычу фосфатов, экспорт которых до 2011 г. был важным источником валютных поступлений в бюджет. Примечательно, что в области энергетики и восстановления транспортной инфраструктуры Россия и Иран в последнее время перешли от конкуренции к сотрудничеству, взаимодополняя друг друга.

Всесторонний анализ перспектив экономической «реабилитации» Сирии в послевоенный период показывает, что решение этой срочной задачи возможно только путем координации усилий на международном уровне. Это могло бы стать точкой сопряжения интересов всех сторон, в которой экономическая и гуманитарная помощь рассматривались бы неразрывно от достижения прогресса на политическом треке.



Центр внешнеполитического
сотрудничества
имени Е.М. Примакова

Центр внешнеполитического сотрудничества имени Е. М. Примакова — это экспертно-аналитическая площадка, созданная в 2015 году в память о выдающемся дипломате Евгении Примакове.

Миссия Центра заключается в сохранении и развитии интеллектуального наследия Евгения Примакова, укреплении международного сотрудничества на экспертно-научном уровне, а также вовлечении институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс.

Центр имеет три ключевых направления деятельности: ближневосточная проблематика, ядерная тематика и наследие Евгения Примакова.

ISBN 978-5-6051936-2-3



9 785605 193623 >



primakovcenter.ru