Проект «Вызовы переходного периода в Сирии»

Документ, представленный на обсуждение (4)

Взгляд России на Конституционный комитет и политический процесс в Сирии

Сухов Николай Вадимович, Институт востоковедения

Женевский центр политики безопасности (GCSP)

Женевский центр политики безопасности (GCSP) – международный фонд, основанный в 1995 году и включающий 51 страну-участницу. Основной целью фонда является поддержание мира, безопасности и международного сотрудничества путем подготовки руководящих кадров, проведения прикладных политических исследований и диалога. Женевский центр политики безопасности обучает государственных должностных лиц, дипломатов, офицеров вооруженных сил, сотрудников международных организаций и НПО, а также представителей частного сектора, работающих в соответствующих сферах поддержания международного мира и безопасности.

Проект «Вызовы переходного периода в Сирии»

Данный проект предполагает многосторонний диалог и научные исследования, направленные на создание точек соприкосновения между ЕС, Россией, Турцией и США по трем вопросам: реформы, возвращение беженцев и восстановление. Проект реализуется Женевским центром политики безопасности совместно с Европейским университетским институтом (EUI), Сирийским центром политических исследований (SCPR) и Швейцарским фондом мира (Swisspeace).

Редакторы:

Абдулла Ибрагим, ведущий исследователь проекта

Лоррейн Чарльз, научный сотрудник

Автор

Сухов Николай Вадимович

Сухов Николай Вадимович (кандидат исторических наук) – научный сотрудник Института востоковедения, эксперт Российского совета по международным делам, вице-президент Международного клуба ближневосточных исследований. В качестве сотрудника Министерства иностранных дел России при дипломатической миссии в Рабате (2005–2012 гг.) принимал участие в проводимых в регионе международных мероприятиях и конференциях высокого уровня. Также участвовал в Рабочей группе Дартмутской конференции по проблемам российско-американских отношений, Стратегическом форуме в Абу-Даби, Российско-американском диалоге по Сирии, Закрытом совещании посредников в урегулировании сирийского кризиса и Внутрипалестинских переговорах. С октября 2017 г. по июль 2019 г. являлся Старшим сотрудником по политическим вопросам при Специальном посланнике ООН по Сирии в Дамаске. Автор исследований по теории Халифата и истории российско-арабских межкультурных связей, статей на тему «Арабской весны» и проектов правительственных отчетов. После окончания Московского государственного университета (Институт стран Азии и Африки, 1988 г.) работал военным переводчиком в Южном Йемене, позднее – в Ливии. Свободно владеет арабским, английским и французским языками.

Все содержащиеся в настоящем документе идеи являются исключительно соображениями автора и ни в коей мере не являются мнением издателя.

Опубликовано в январе 2020 г.

Все права принадлежат Женевскому центру политики безопасности

Введение

Российские власти считают, что Конституционный комитет играет ключевую роль в политическом урегулировании в Сирии. Россия надеется, что страны Запада, в первую очередь государства ЕС, не допускающие идеи «восстановления без политических преобразований»[1], воспримут создание Конституционного комитета началом политического процесса и увеличат объем гуманитарной помощи сирийцам, проживающим на подконтрольных правительству территориях. Однако позиция России по вопросу конституции отличается от позиции сирийского правительства. Небольшую надежду дают события на северо-востоке Сирии[2], укрепившие положение оппозиции в Конституционном совете. Тем не менее ни Россия, ни Сирия пока не готовы это признать.

Как полагает российское руководство, сближение сирийского правительства и оппозиции по вопросу проведения реформ – внутренние дела Сирии, а потому поддержка со стороны России в этом отношении маловероятна. С точки зрения России, процесс разработки конституции и последующий политический процесс, подкрепленный новой конституцией, могут способствовать возвращению беженцев. За принятием новой конституции должна последовать законодательная реформа, которая привела бы сирийское законодательство в соответствие с конституцией. Европа может использовать тему законодательной реформы в Сирии в качестве инструмента давления в ходе переговоров с Россией.

Чтобы стабилизировать ситуацию в Сирии и на Ближнем Востоке, Европа в первую очередь должна участвовать в мерах по восстановлению Сирии посредством оживления экономики и, соответственно, восстановления гражданского общества, что может косвенно способствовать политическим реформам. Для этого европейским лидерам требуется долгосрочная стратегия, нацеленная на положительные изменения в сирийском обществе и предотвращение радикализма, терроризма и новых волн миграции в Европу. Россия сможет содействовать внедрению инициатив стран Европы по стабилизации ситуации в Сирии и во всем регионе, поскольку ее интересы в этом отношении совпадают с европейскими.

Поддержка Конституционного комитета и политического процесса со стороны России

Российские власти считают, что Конституционный комитет играет ключевую роль в политическом урегулировании в Сирии. Во-первых, он позволил представителям правительства и оппозиции впервые попытаться совместно обсудить текст новой сирийской конституции. Во-вторых, Россия считает работу Конституционного комитета продолжением политического процесса, запущенного в рамках Конгресса сирийского национального диалога, состоявшегося в Сочи в январе 2018 года. Министр иностранных дел России Сергей Лавров назвал это событие крупным дипломатическим успехом. По его словам, в формировании Конституционного комитета приняли участие все сирийские политические силы. Сергей Лавров также отметил, что работа астанинского формата позволит сохранить сирийскую государственность.

---

[1] Comments by French embassy spokesperson to the press; The Atlantic “No One Wants to Help Bashar al-Assad Rebuild Syria”15 March 2019 // Комментарии представителя посольства Франции прессе; The Atlantic «Никто не хочет помогать Башару Асаду восстанавливать Сирию», 15 марта 2019 г. https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/03/where-will-money-rebuild-syria-come/584935/

[2] Отсылка к перемещению американских и турецких сил в ноябре и декабре 2019 г.

Россия надеется, что страны Запада, в первую очередь государства ЕС, не допускающие идеи «восстановления без политических преобразований», воспримут создание Конституционного комитета началом политического процесса и увеличат объем гуманитарной помощи сирийцам, проживающим на подконтрольных правительству территориях. Речь идет о восстановлении основной инфраструктуры для обеспечения людей жильем, налаживании регулярного водоснабжения, предоставлении базового медицинского и образовательного обслуживания и поддержке возвращения беженцев.

Тем не менее позиции России и питающего недоверие к Западу сирийского правительства расходятся. Асад считает, что любые политические уступки будут бессмысленны, если западные страны подведут Сирию, не сделав уступки в ответ на политические изменения в стране. Однако давление со стороны Москвы уже вынудило Дамаск пойти на некоторые уступки политического характера.

Влияние России на Сирию уже не так значительно, как в 2015 году. Изначально Москва действовала методом «кнута и пряника», обещая сократить военно-экономическую помощь, если Дамаск не выполнит ее условия. Однако снижение зависимости сирийского режима от российской военной помощи повлекло за собой и ослабление влияния Москвы на Дамаск[3].

Россия по-прежнему ведет реакционную политику в отношении сирийского кризиса. Несмотря на все предпринятые в Астане, Женеве и Сочи политические шаги, Россия разделяет уверенность сирийского правительства в том, что оно выиграло войну. В то же время Россия уже предпринимала и продолжает совершать попытки убедить Правительство Сирии проявить гибкость и хотя бы неформально поучаствовать в политическом процессе в целях продвижения официальной демократической реформы. Ответ сирийского правительства на такие требования России бескомпромиссен: никаких уступок ни оппозиции, ни Западу.

Для России цель политического процесса заключается в установлении мира по всей Сирии, достижении территориальной целостности и восстановлении суверенитета страны. Поскольку Россия преследует конкретные экономические интересы в Сирии: контроль добычи нефти, газа, фосфатов, а также инфраструктуры, предполагается, что суверенное государство будет находиться под руководством Асада и текущего правительства.

Официальная позиция Москвы согласуется с резолюцией 2254 Совета Безопасности ООН[4]. Фактически ее поддерживают страны БРИКС и отчасти такие страны региона, как Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Египет, Алжир и Иран. Российские дипломаты активно убеждают лидеров стран MENA в правильности такого подхода. Доводы становятся еще более убедительными, когда экономические интересы России и других государств совпадают.

Новые реалии на северо-востоке и Конституционный комитет

[3] The Economist “Russia’s military gamble in Syria is paying off handsomely: But for how long?” 16 May 2019 // The Economist «Российская военная авантюра в Сирии приносит прекрасные плоды. Надолго ли?», 16 мая 2019 г. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/05/16/russias-military-gamble-in-syria-is-paying-off-handsomely

[4] United Nations, “Security Council Unanimously Adopts Resolution 2254 (2015), Endorsing Road Map for Peace Process in Syria, Setting Timetable for Talks” 18 December 2015 // ООН «Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 2254 (2015). Подписание дорожной карты по мирному процессу в Сирии. Утверждение графика проведения переговоров», 18 декабря 2015 г. https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm

Сирийцы, проживающие в самой Сирии, называют сирийскую оппозицию «пятизвездочной»[5], поскольку ее поддерживают западные и ближневосточные спонсоры, но сама она не отражает интересы сирийского народа. Турция сформировала Сирийскую национальную армию, занявшую территорию, на которую из Турции были перемещены сирийские беженцы – будущие избиратели. Фактически была создана альтернативная административная единица, которая позволила оппозиции потребовать признания, заявив, что она представляет интересы миллионов сирийцев. Правдивость таких заявлений остается спорной, но у оппозиции появился сильный аргумент в свою пользу. Тем не менее, когда речь идет о Конституционном совете, правительства России и Сирии предпочитают игнорировать сложившуюся ситуацию. Турецкая поддержка оппозиции при работе в астанинском формате может изменить отношение России к новым реалиям на северо-востоке. Однако на позицию сирийского правительства по этому вопросу повлиять будет непросто.

Россия продолжает настаивать на участии курдов в Конституционном комитете, не поддерживая при этом Сирийские демократические силы. Сирийцы не воспринимают Сирийские демократические силы как представителей курдов, считая данный альянс марионеткой США. Правительство Сирии настаивает на том, что курды уже представлены в Конституционном комитете сторонниками Асада с курдским происхождением.

Поиск точек соприкосновения между сирийским правительством и оппозицией

Сирийское правительство намерено не допустить закрепления в конституции смены президентской формы правления на парламентскую. Лояльная правительству часть Конституционного комитета нацелена сохранить правовую базу, лежащую в основе текущей автократической системы. Однако сирийская оппозиция хочет перейти к западной демократической модели, наделив парламент большей независимостью, разделив ветви власти и установив многопартийную политическую систему. Для сирийского правительства это неприемлемо.

Не до конца ясна позиция России по вопросам децентрализации, реформы армии и разделения ветвей власти. В теории Россия понимает, что такие изменения необходимы, но не знает, каким образом их внедрить. Российские военные могут предпринять попытку реформирования определенной части сирийской армии, но местный менталитет и социальные традиции усложняют данный процесс. При попытках реформирования других сирийских институтов российские военные уже столкнулись с сопротивлением сирийских военных и политического руководства.

Кроме того, Россия знает о желании Сирии не допустить вмешательство по вопросам реформирования армии и спецслужб, а также по другим вопросам, связанным с изменением текущего положения вещей. Ввиду отсутствия кооперации со стороны сирийского правительства сложно представить, чтобы Россия все же смогла каким-то образом способствовать сближению сирийского правительства и оппозиции по тем

[5] Al Arabiya “Syrian opposition splintered ahead of peace talks” 2 December 2013 // Аль-Арабия «Раскол в сирийской оппозиции в преддверии мирных переговоров», 2 декабря 2013 г. https://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2013/12/02/Syrian-opposition-splintered-ahead-of-peace-talks.html; International Crisis Group “Anything But Politics: The State of Syria’s Political Opposition” Middle East Report N°146, 17 October 2013 // Международная кризисная группа «Все что угодно, только не политика. Политическая оппозиция Правительству Сирии». Отчет по ситуации на Ближнем Востоке № 146, 17 октября 2013 г.
https://www.refworld.org/pdfid/526115934.pdf

вопросам, которые, по мнению России, носят исключительно внутригосударственный характер.

Россия полагает, что не имеет возможности помочь сирийскому правительству и оппозиции прийти к соглашению по вопросу децентрализации власти. Во-первых, она считает такого рода попытки вмешательством во внутренние дела суверенного государства. Во-вторых, российское руководство поддерживает концепцию авторитарной вертикали власти как способа сохранения государственности, как в России, так и в Сирии.

Немаловажно, что децентрализация в России не соответствует ожиданиям сирийской оппозиции. Другими словами, российский опыт – плохой пример для сирийцев. В основе российской модели финансовой децентрализации лежит следующий принцип: центральное правительство забирает природные и финансовые ресурсы из регионов и распределяет их на свое усмотрение в другие регионы и республики в соответствии с внутренними политическими и, нередко, личными предпочтениями. Российская модель культурной децентрализации позволила центральному правительству принять такие законы в сфере образовательной политики, которые привели к исчезновению языков национальных меньшинств в формально автономных республиках. В данной связи российское руководство разделяет нежелание Асада и его окружения даже обсуждать возможность децентрализации в Сирии.

Взгляд России и ЕС на восстановление

Россия уверена в необходимости ускорить возвращение сирийских беженцев, как из соседних, так и из остальных принявших их стран. Москва открыто выражает свое желание создать условия для их возвращения. Российские военные сыграли значительную роль в восстановлении Сирии, сконцентрировав усилия на вопросах инфраструктуры, разминирования, а также на попытках восстановления промышленности для обеспечения возвращающихся жителей рабочими местами. Россия совместно с сирийским правительством старается развеять страхи по поводу безопасности возвращения беженцев, не связанных с оппозиционными группами.

С точки зрения России, процесс разработки конституции и последующий политический процесс, подкрепленный новой конституцией, могут способствовать возвращению беженцев[6]. Скептики же, напротив, считают, что конституция едва ли сможет в ближайшем будущем создать безопасные условия для их возвращения[7]. Башар Асад, который должен согласовать новую конституцию, подчеркнул, что Конституционный комитет не является единственным решением, ведущим к завершению конфликта[8]. В ближайшем будущем низка вероятность как проведения референдума, так и принятия парламентского решения по принятию новой конституции.

Следующим этапом после принятия новой конституции станет законодательная реформа, в ходе которой будут приняты законы в соответствии с сирийской конституцией.

---

[6] Asharq Al-Awasat “Damascus Says 'Opening Doors' For Safe Return of Refugees” 29 September, 2019 // Ашарк Аль-Аусат «Дамаск открывает двери для безопасного возвращения беженцев», 29 сентября 2019 г. https://aawsat.com/english/home/article/1923571/damascus-says-opening-doors-safe-return-refugees

[7] Al Jazeera “Ankara summit on Syria: 'A win for Moscow and al-Assad” 7 September 2019 // Аль-Джазира «Саммит по Сирии в Анкаре. Выгоды для Москвы и Башара Асада», 7 сентября 2019 г. https://www.aljazeera.com/news/2019/09/ankara-summit-syria-win-moscow-assad-190917051916123.html

[8] Asharq Al-Awasat “Constitutional Committee Will Not End War, Assad Says” 5 November 2019, // Ашарк Аль-Аусат «Асад заявил, что Конституционный комитет не положит конец войне», 5 ноября 2019 г. https://aawsat.com/english/home/article/1992966/constitutional-committee-will-not-end-war-assad-says

Официально тема законодательной реформы в Сирии не является приоритетной для Москвы, однако Европа может поднять этот вопрос в ходе переговоров с Россией. Так, Эммануэль Макрон или Ангела Меркель могут предложить В. В. Путину сотрудничество в данном направлении.

Запад требует провести политические преобразования, сменить руководство и обеспечить демократизацию. Однако при текущей политической конъюнктуре это представляется маловероятным, особенно в условиях давления на сирийское правительство со стороны международных игроков. В действительности отношение сирийцев к странам Запада могло бы измениться, если бы те обратились в ООН с предложением поддержать восстановление страны, включая ее экономику. Восстановление в Сирии возможно только после экономической стабилизации, которая переключила бы внимание населения с удовлетворения своих базовых потребностей на политику, что способствовало бы политическому процессу в средне- и долгосрочной перспективе. Если экономическая ситуация не улучшится, то не появятся и возможности для проведения реформ, что приведет к усугублению нестабильности в Сирии. В долгосрочной перспективе по мере роста экономических возможностей и расширения доступа к мировым (западным) СМИ гражданское общество в Сирии будет укрепляться, а его потребности в больших политических свободах возрастут, особенно среди молодежи.

Политические преобразования – основная цель стран Запада, поэтому они заинтересованы в поддержке Конституционного комитета. После принятия новой конституции будет проведена законодательная реформа, в рамках которой законы должны быть приведены в соответствие с конституцией. Официально тема законодательной реформы в Сирии не является для Москвы приоритетной, однако Европа может поднять этот вопрос в ходе переговоров с Россией.

Тем не менее политические преобразования невозможны без создания (восстановления) социальной основы, а именно среднего класса, чьи интересы отличаются от интересов олигархов и бюрократичной правящей элиты. Это длительный процесс. Европа сможет реализовать свои намерения по стабилизации ситуации на Ближнем Востоке только в случае своего участия в восстановлении Сирии, ее гражданского общества и экономики. Этого можно добиться путем косвенного стимулирования политических реформ в Сирии. Европейская правящая элита должна поддержать долгосрочную стратегию, нацеленную на положительные перемены в сирийском обществе и предотвращение радикализма, терроризма и новых волн миграции в Европу. Россия также сможет содействовать внедрению инициатив стран Европы по стабилизации ситуации в Сирии и во всем регионе, поскольку ее интересы в этом отношении совпадают с европейскими. Более того, основная цель участия России в сирийских делах – налаживание сотрудничества с Западом для решения сирийского кризиса.

Выводы

Россия надеется, что Запад ослабит экономические и политические санкции против Сирии в ответ на политический процесс, который ознаменовался созданием Конституционного комитета. Россия потеряла рычаги давления на сирийское руководство, а потому ослабевают и ее попытки надавить на Асада, который, по мнению Москвы, пытается саботировать ее политику в отношении Сирии. Соответственно, существует вероятность, что Москва не сможет убедить сирийское правительство уступить требованиям Запада провести политическую реформу. Турецкие действия на территории

Сирии сближают Россию и ЕС, что может привести к созданию новой совместной архитектуры безопасности, которая будет прозрачной для Москвы. Россия считает, что ЕС должен уделить большее внимание тем вопросам будущего Сирии, которые вызывают обеспокоенность Москвы. Благодаря созданию группы по Сирии в формате ЕС – Россия под руководством представителей европейских стран, Москва получила бы тщательно выверенный план запуска политической реформы в Сирии.