



Проект «Вызовы переходного периода в Сирии»

Документ, представленный на обсуждение (3)

Перспективы и недостатки Конституционного комитета Сирии

Д-р Синан Хатахет, Al Sharq Forum

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

Синан Хатахет

Доктор Синан Хатахет – старший научный сотрудник аналитического центра Al Sharq Forum и Центра стратегических исследований «Омран». Исследовал динамику сирийской национальной и местной политэкономии в рамках проекта Европейского университетского института «Сирия в военное и послевоенное время». Научные интересы охватывают неправительственных игроков, курдское политическое движение и формирующееся новое региональное устройство. Удостоен докторской степени (PhD) по кибербезопасности Технологического университета Компьена, Франция.

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

Опубликовано в феврале 2020 г.

Все права принадлежат Женевскому центру политики безопасности

Введение

Конституционный комитет Сирии – уполномоченное ООН учредительное собрание, основанное в рамках мирного процесса с целью примирения сирийского правительства и оппозиции путем разработки новой конституции Сирии. Комитет признан легитимным на международном уровне, и его решения могут перевесить положения резолюции 2254 Совета Безопасности ООН¹, сделав переговоры в астанинском формате единственным регулятором политического процесса. Комитет столкнулся с рядом вызовов: во-первых, расходятся ожидания оппозиции и сирийского правительства; во-вторых, отсутствуют четкие сроки рассмотрения вопросов; в-третьих, сирийское правительство настаивает на антитеррористическом подходе; и наконец, отсутствует поддержка со стороны международного сообщества, в особенности со стороны США и их партнеров. В документе кратко описаны позиции сирийского правительства и оппозиции, их ожидания от процесса разработки конституции, а также влияние турецких наступательных операций на северо-востоке страны.

Позиция сирийского правительства

С 2012 года сирийское правительство продемонстрировало сильное нежелание вести сколь-либо серьезные и эффективные переговоры, которые привели бы к прекращению гражданской войны. На то есть множество причин, но за всеми действиями правительства стоят два основных политических довода. Во-первых, Дамаск расценивает переговоры такого рода как признание сирийской оппозиции, которую настойчиво выставляет в невыгодном свете, называя террористами или иностранными агентами, отстаивающими интересы внешних сил (правительство относится с подозрением даже к представителям системной оппозиции). Во-вторых, правительство никогда не стремилось достичь основной цели женевского процесса по урегулированию и создать в стране представительный переходный руководящий орган. Напротив, оно всегда настаивало на принятии дорожной карты, которая бы начиналась антитеррористическим подходом, нацеленным на прекращение продолжающихся «мятежей», а завершалась бы селективным и индивидуальным подходом к политическому примирению.

В целом, сирийское правительство полагает, что его существование зависит от бесспорного и полноценного контроля над Сирией, который вынудил бы международное сообщество вести переговоры по частным вопросам страны и вопросам безопасности и экономики именно с правительством, что, в свою очередь, восстановило бы его статус на международной арене. Поэтому в действительности правительство расценивает любое

¹ Calls for a ceasefire and a political settlement in Syria. See: United Nations, “Security Council Unanimously Adopts Resolution 2254 (2015), Endorsing Road Map for Peace Process in Syria, Setting Timetable for Talks” 18 December 2015// Призывы к прекращению огня и политическому урегулированию в Сирии. См. ООН «Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 2254 (2015). Подписание дорожной карты по мирному процессу в Сирии. Определение графика проведения переговоров», 18 декабря 2015 г. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm>

политическое решение конфликта путем диалога с оппозицией как прямую угрозу своей легитимности и поддержки со стороны народа, а также опасается, что это отрицательно повлияет на попытки выхода страны из региональной и международной изоляции.

В таких обстоятельствах процесс конституционной реформы – допустимый компромисс для сирийского правительства, которое занижает политический статус женевских переговоров под эгидой ООН, сводя их к юридическим рамкам для ведения «внутренних» переговоров во главе с сирийским правительством. Однако при такой логике это означает, что правительство до сих пор до конца не принимает текущий формат переговоров. Правительство будет заинтересовано в результатах работы Комитета, если заседания будут проходить в Дамаске под руководством Сирии, а за ООН будет закреплён исключительно статус наблюдателя. Такая позиция была высказана в ходе интервью в ноябре 2019 года, когда участники переговоров со стороны сирийского правительства были названы неофициальной делегацией, а сам процесс – исключительно совещательной и ни к чему не обязывающей попыткой реформировать конституцию.

Сопредседатель Конституционного комитета Ахмад Кузбари на открытии работы Комитета в октябре 2019 года придавал мало значения женевскому процессу, отметив, что у страны уже есть недавно утвержденная конституция. Тем не менее Кузбари намекнул, что сирийцы готовы «встретиться с целью возможного внесения поправок в ныне действующую конституцию или рассмотрения новой конституции, которая улучшила бы действительность и принесла позитивные перемены»². Кузбари в своем выступлении наметил приемлемые результаты такого диалога: новая или реформированная конституция должна обеспечить суверенитет, независимость и территориальную целостность Сирии, а также закрепить неприемлемость прямого или косвенного внешнего вмешательства в какой-либо форме во внутренние дела страны. Заданный тон поддержали и члены сирийской делегации, чьи высказывания в ходе женевского переговорного процесса были часто пространными, неясными и не содержали четких, конкретных и желаемых результатов.

Позиция оппозиции

Цель делегации от оппозиции, в свою очередь, – вынудить правительство пойти на три основные уступки. Во-первых, передать парламенту основные полномочия Президента Сирии. Во-вторых, четко отделить исполнительную ветвь власти от судебной и законодательной. В соответствии с конституцией 2012 года, Президент Сирии возглавляет Высший судебный совет, обладая единоличным правом внесения законопроектов. В-третьих, передать полномочия центрального правительства местным органам власти, чтобы расширить экономическое и политическое влияние муниципалитетов.

² The Guardian “Russia-backed Syria constitution talks begin in Geneva” 30 October 2019 // The Guardian «В Женеве при поддержке России начались переговоры по конституции Сирии» 30 октября 2019 г. <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/30/russia-backed-syria-constitution-talks-begin-in-geneva>

Позиция делегации сирийской оппозиции в переговорах ослабла в связи со внутренними разногласиями, постоянной потерей контроля над территориями и отсутствием значимой международной поддержки в сравнении с поддержкой, оказываемой сирийскому правительству Россией. Более того, оппозиция пошла на достаточно серьезную уступку, согласившись на обсуждение конституции вместо переговоров по конкретным вопросам, – например, по учреждению представительного переходного руководящего органа. При этом не установлены сроки переговорного процесса, что позволяет правительству затягивать его на неопределенное время, чтобы тем временем консолидировать власть, занимая территории военным путем. Глава оппозиционного Сирийского комитета по переговорам Наср аль-Харири в интервью попытался снизить значимость Конституционного комитета, отметив, что данный процесс параллелен резолюции 2254 Совета Безопасности ООН. Однако возврат к исходному женевскому формату невозможен, поскольку Турция (основной союзник оппозиции) поддерживает сочинские договоренности, достигнутые в ходе саммитов в 2018 и 2019 годах.

Действительно, сочинская тройка – Россия, Турция и Иран – пришли к согласию по дорожной карте, которая начинается реформой конституции, а завершается всеобщими выборами на муниципальном, парламентском и президентском уровнях. Оппозиция, в свою очередь, считает уход Башара Асада обязательным условием для серьезных и значимых изменений, однако у нее нет уверенности в том, что Конституционный комитет будет способствовать данной цели. Более того, само участие в этом переговорном процессе может узаконить его результат, а им могут стать нечестные/несвободные выборы. Оппозиция ограничена в своих возможностях отстаивать первоочередные цели в связи с военным давлением России и сирийского правительства, политическим давлением со стороны Турции, стремящейся сохранить результаты своих успехов в Сирии, и отсутствием заинтересованности со стороны США и ЕС.

Подход к вопросам безопасности и процесс разработки конституции

Согласно тексту резолюции ООН, политический переход в Сирии определяется как «создание представительного переходного руководящего органа», который должен будет управлять страной в послевоенное время и установит правила следующего этапа урегулирования. Однако Москва, представив процесс разработки конституции в качестве основного механизма по вовлечению в переговоры как правительства, так и оппозиции, свела таким образом политический переход к поиску теоретического взаимного согласия между всеми сирийскими участниками конфликта. С точки зрения России, в рамках переговоров должны обсуждаться исключительно юридические вопросы, касающиеся будущих органов государственного управления и их полномочий, а не политическая составляющая и способы достижения соответствующих целей. Предполагается, что такие вопросы будут решаться путем всеобщих выборов на всех уровнях. Тем временем Правительство Сирии может свободно осуществлять свои права и обязанности, чтобы уничтожить всех террористов и устранить угрозы собственной безопасности. Российская инициатива по запуску мирного процесса в Сирии как таковая позволила сознательно исключить из переговорного процесса вопросы по обеспечению безопасности

правительства, предоставив ему возможность силовым и военным путем укреплять свои позиции.

Основанный на принципах секьюритизации подход правительства к завершению конфликта подразумевает, что все его участники должны прекратить подрывающие безопасность действия, включая все соответствующие взаимоотношения с внешними силами. Правительство применяет последовательную захватническую стратегию в отношении вооруженной арабской системной оппозиции. При этом правительство полагается на поддержку России, которая обеспечивает исполнение обещаний Турции по сдерживанию групп вооруженного сопротивления, а присутствие организаций, внесенных ООН в список террористических, придает законность его действиям. Наконец, правительство будет продолжать наступление на подконтрольную арабской оппозиции территорию сирийского северо-запада до тех пор, пока не установит на ней полный контроль.

В отношении Сирийских демократических сил (СДС) задача правительства несколько сложнее. Во-первых, США, Франция и Великобритания поддерживают коалицию, возглавляемую партией «Демократический союз», что создает значительные препятствия для признания правительства единоличным представителем сирийского государства. Во-вторых, вооруженное противостояние данной группировке – затратный, длительный и изнурительный процесс, который может косвенно помочь Турции укрепить свое положение на севере Сирии. В свою очередь, это усложнит задачу правительства по уничтожению арабской оппозиции. Правительству пришлось выбрать альтернативный подход к сдерживанию Сирийских демократических сил, сделав ставку, в первую очередь, на поддерживаемый Россией переговорный процесс, а не основанный на секьюритизации подход.

Турецкая военная операция «Источник мира» на северо-востоке Сирии произвольно вывела из тупика переговоры между правительством и Сирийскими демократическими силами. С учетом решения США остаться на этой территории, рано говорить о возможных результатах переговоров. Однако в данном случае подход сирийского правительства отличается от подхода к поддерживаемой Турцией вооруженной арабской оппозиции: Дамаск не отказывается от политических механизмов взаимодействия с партией «Демократический Союз», чья позиция в отношении правительства значительно ослабла в связи с потребностью в защите со стороны России. Остается открытым вопрос, решит ли правительство эту проблему «внутренними» силами или вынесет ее на международную арену.

С учетом подхода правительства к выходу из конфликта, Дамаск предпримет попытку решить курдский вопрос и после предварительной договоренности с курдами постарается договориться об участии партии «Демократический Союз» в женеvском процессе по урегулированию или в Конституционном комитете исключительно в качестве союзника. Зная об этом, США, Франция и Великобритания пытаются вынудить партию «Демократический Союз» участвовать в организованном ООН процессе в роли независимой стороны. Однако Турция выступает категорически против этого, а Россия не проявляет интереса. В таких условиях время – не лучший союзник правительства. Чем больше оно медлит, тем увереннее в переговорах становится партия «Демократический

Союз», что, в свою очередь, может помочь США достичь своей цели остаться в Сирии, несмотря на отвод войск от сирийско-турецкой границы. При таком сценарии потребуются поддержка России, которая придает большую значимость конкретным решениям Конституционного комитета.

Точки соприкосновения

Существуют вопросы, по которым правительство и оппозиция могли бы прийти к согласию, несмотря на разные цели и ожидания. В их число входит само определение сирийского государства: стороны согласны, что Сирия – арабское государство, законодательство которого зиждется на исламе. Правительство и системная оппозиция, состоящая преимущественно из арабов, разделяют такую точку зрения, которая, однако, идет вразрез с мнением Сирийских демократических сил, настаивающих на правах других этнических групп, в частности, курдов. Если Сирийские демократические силы будут участвовать в последующих раундах переговоров, эти точки соприкосновения могут пошатнуться. В 2017 году Россия выступала за создание в Сирии формы «Регионального собрания», которое теоретически предоставило бы курдам определенную степень автономности. Три года назад правительство бы с большей вероятностью приняло такое предложение, однако в настоящее время может не дать согласия. Главный союзник оппозиции – Турция, которая выступает категорически против, поэтому при подобных обстоятельствах оппозиция вряд ли пойдет на такие условия.

Кроме того, у сторон есть взаимопонимание по вопросу нового закона об административной децентрализации, несмотря на разные точки зрения на уровень делегированных полномочий. Это взаимопонимание совпадает и с мнением международного сообщества, которое полагает, что Дамаск не сможет сохранить степень централизации, существовавшую до восстания 2011 года. Местные сообщества адаптировались к сбоям в работе государственных институтов, создав общественные и муниципальные руководящие органы. Децентрализованная структура потенциально может примирить интересы конфликтующих сторон на местах, а также предложить схему нормализации присутствия различных зон иностранного влияния в Леванте. Тем не менее такая схема может успешно существовать только в стабильной и зрелой социальной среде.

Кроме того, возможен консенсус по вопросу расширения законодательных полномочий парламента. Однако правительство может оставить право вето за президентом. Правительство также будет настаивать на сохранении за президентом статуса верховного главнокомандующего и его полномочий по назначению глав Конституционного суда и Центрального банка. Оппозиция, в свою очередь, будет стремиться передать эти полномочия парламенту, однако за неимением весомых альтернатив сирийская политика в ближайший период будет обладать достаточным уровнем стабильности.

Тем не менее серьезный вызов связан именно с воплощением этих возможных договоренностей. Правительство может удовлетворить запросы оппозиции, приняв

законы пространного содержания, которые можно будет трактовать по-разному. Однако отсутствие четких процедур по реализации поправок может подорвать процесс в целом. Остается открытым вопрос, до какой степени сирийское правительство будет поддерживать новую версию конституции, учитывая игнорирование ее предыдущих самостоятельно разработанных проектов.

Выводы

Документ кратко описывает позиции сирийского правительства и оппозиции, а также их ожидания от процесса разработки конституции. Несмотря на все усилия России, Конституционный комитет, очевидно, не сможет стать альтернативой резолюции 2254 Совета Безопасности ООН. У сирийского правительства и оппозиции больше разногласий, чем точек соприкосновения. Подход правительства к решению конфликта основан на секьюритизации, а оппозиция, в свою очередь, полагается на ослабевающую политическую поддержку группы «Друзья Сирии».

Другая причина возможной неудачи Комитета – отсутствие четких сроков ведения переговоров. Правительство осознанно тянет время, вынуждая международное сообщество вести переговоры по частным вопросам страны и по вопросам безопасности и экономики именно с ним, что со временем восстановило бы статус сирийского правительства на международной арене.

В настоящее время, несмотря на официальную риторику местных, региональных и международных участников сирийского конфликта, каждый из них отстаивает свои интересы военным путем вместо ведения серьезных переговоров.