



ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ: Большая стратегия (Grand Strategy) и сирийский кризис: коалиционные войны великих и восходящих держав

DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-4-755-774

«Взаимно гарантированная обструкция»? Россия, страны Запада и политические дилеммы восстановления Сирии

В.И. Бартенев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация

Зримое изменение соотношения сил в Сирии в 2017—2018 гг. вывело на первый план в международной повестке дня проблему восстановления территорий, затронутых долгим и разрушительным конфликтом. Масштабы материального ущерба, гуманитарного кризиса и дефицита средств, требующихся для ликвидации последствий войны и возвращения к нормальной жизни в Сирийской Арабской Республике (САР), указывают на неизбежность значимого участия внешних сил. В статье на основе открытых источников обозначены специфические особенности подходов России и стран Запада к восстановлению Сирии и их восприятия политических дилемм, связанных с этим процессом. Такого рода сопоставление не проводилось пока ни отечественными учеными, которые либо затрагивали проблемы реконструкции опосредованно, либо рассматривали отдельно только мотивы России, ни зарубежными авторами.

В первом разделе обобщена доступная информация о ходе российско-сирийского взаимодействия по вопросам реконструкции и основные направления усилий России, призванных обеспечить более активное участие третьих стран в восстановлении Сирии. Во втором разделе рассматриваются истоки и эволюция позиции представителей «Группы друзей сирийского народа», в первую очередь США и стран ЕС, по проблеме реконструкции Сирии. Особое внимание уделено сходствам и различиям между ситуацией вокруг восстановления Сирии и международным контекстом реализации других программ постконфликтного восстановления, в частности в Ираке и Афганистане.

Сделан вывод о том, что «взаимно гарантированная обструкция» и развитие параллельных процессов реконструкции к западу и востоку от Евфрата могут иметь крайне негативные последствия не только для Сирии, но и для всего ближневосточного региона. Противодействие воплощению в жизнь данного сценария сопряжено с рядом имиджевых, экономических и политико-стратегических рисков для каждого из акторов внутри Сирии и за ее пределами.

Ключевые слова: Сирия, восстановление, реконструкция, помощь, санкции, политическое урегулирование, Российская Федерация, «Группа друзей сирийского народа», США, Европейский союз

Сирийская Арабская Республика находится в центре внимания мировой общественности вот уже более семи лет. В результате уникального сочетания внутренних и внешних факторов здесь сформировался сложнейший конфликтный узел, в котором переплелись интересы множества государственных и негосударственных акторов — локальных, региональных и внерегиональных.

На фоне радикального изменения в соотношении сил в САР, произошедшего, в первую очередь, благодаря российскому военному вмешательству, на первый план выходит проблема восстановления пострадавших от войны территорий. Стоимость реконструкции была оценена специальным представителем Генерального секретаря ООН по Сирии С. де Мистурой в 250 млрд долл. США¹, в то время как, по словам президента САР Башара Асада, только для восстановления разрушенной инфраструктуры потребуется не менее 400 млрд долл. США и 10—15 лет². Некоторые эксперты, впрочем, полагают, что счет может идти на триллионы долларов, а сам процесс растянется на десятилетия. На это указывают бедственное экономическое положение страны (бюджет САР с 2010 г. сократился с 14 до 6,2 млрд долл. США³, золотовалютные резервы — с 21 млрд долл. США в 2010 г. до 1,3 млрд долл. США, а ВВП — на 63% с 2010 г. по 2016 г. — значительно больше, чем среднестатистические значения (–2% ВВП за каждый год конфликта), которыми привыкли оперировать ученые) [Gates et al. 2012]), а также масштабы гуманитарной катастрофы. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), до сих пор более 12 млн сирийцев — половина населения Сирии — являются беженцами или внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) — 5,64 млн⁴ и 6,6 млн⁵ человек соответственно.

Говоря о восстановлении за счет собственных сил, руководство САР не скрывает заинтересованности в получении внешней помощи, обещая отдать приоритет «дружественным странам — России, а также Ирану и Китаю»⁶, в то время как европейские и американские компании, по словам министра экономики САР А. Майалеа, должны будут «сначала попросить свои правительства извиниться за поддержку оппозиции, прежде чем претендовать на какую-то роль в процессе восстановления»⁷. Россия, Иран и Китай, со своей стороны, проявляют устойчивый интерес к участию в восстановлении САР, тогда как страны Запада, «традиционные» доноры, которые исторически несли основное финансовое бремя по восста-

¹ См.: Help Assad or Leave Cities in Ruins? The Politics of Rebuilding Syria // The New-York Times. 03.12.2017.

² См.: Асад оценил восстановление инфраструктуры Сирии в \$400 млрд // Ведомости. 15.04.2018.

³ См.: Assad Wants \$400 Billion to Rebuild Syria: Russian Lawmaker // Rudaw. 15.04.2018.

⁴ The UN Refugee Agency (UNHCR) Syria Regional Refugee Response. Update 22.11.2018. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (accessed: 25.11.2018).

⁵ UNHCR. Syria Emergency. URL: <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (accessed: 25.11.2018).

⁶ Восстанавливать Сирию попросят Россию, Китай и Иран // Коммерсантъ. 30.03.2016.

⁷ Europe, U.S. to Apologize to Syria Before Getting Reconstruction Contracts — Government Official // The Syria Report. 15.02.2017.

новлению постконфликтных государств, а также ряд их партнеров в регионе заняли обструкционистскую позицию, поставив участие в реконструкции областей, подконтрольных Дамаску, в зависимость от хода политического процесса.

Более того, процесс реконструкции запускается в стране, находящейся под санкциями и переживающей период раскола внутри общества. В отсутствие мирного урегулирования в САР идет «восстановление инфраструктуры ad hoc по разным каналам» — как «сверху вниз», так и «снизу вверх» [Звягельская, Кузнецов, Наумкин 2018: 6].

Совокупность этих факторов делает ситуацию вокруг восстановления Сирии настолько нестандартной, что ценность обращения к богатому международному опыту постконфликтной реконструкции, описанному в научной литературе [см., например: Barakat 2013; Amara 2016; Girod 2015; Langer, Brown 2016], становится, скорее, условной.

Большая часть наиболее релевантных трудов российских авторов [Наумкин и др. 2016; Аксененок и др. 2017; Звягельская, Кузнецов, Наумкин 2018] затрагивает проблему реконструкции на уровне региона и «по касательной», а те немногие ученые, кто делает ее центральным сюжетом своих исследований, рассматривают российский подход вне связи с подходами других акторов [Агеев и др. 2017]. В зарубежной же библиографии имеется ряд материалов, посвященных восстановлению Сирии [Freear 2016; Asseburg, Oweis 2017; Daher 2018; Reconstruction Calling... 2018; Heydemann 2018a, 2018b, 2018c; Alaaldin et al. 2018; Brown 2018a, 2018b], но не рассматривающих детально российские инициативы и перспективы их реализации, которые мы обозначим в этой статье первыми.

ПОЗИЦИЯ РОССИИ: ПОМОГАТЬ ДАМАСКУ, НЕЛЬЗЯ ЖДАТЬ

Участие России в восстановлении Сирии выглядит вполне закономерным ввиду многократного усиления ее влияния в САР после 2011 г. и в особенности после организации военной кампании в поддержку режима Б. Асада в его борьбе с «Исламским государством» (ИГ)⁸ в 2015 г. Операция в САР при участии более 63 тыс. российских военнослужащих⁹ принесла Москве ощутимые политико-стратегические дивиденды. Во-первых, российское правительство нанесло сокрушительный удар по боевикам ИГ, среди которых было немало выходцев из самой России, а также из других стран бывшего СССР. Во-вторых, оно предотвратило повторение «ливийского сценария» в Сирии и обвальная крах правящего режима, который мог бы обернуться, по мнению наиболее авторитетных отечественных ученых-востоковедов, неконтролируемым распадом страны [Наумкин и др. 2016: 28]. В-третьих, Россия смогла заметно укрепить свои позиции в Восточном Средиземноморье. Сначала, в августе 2015 г., она получила право на размещение авиагруппы в районе аэродрома Хмеймим на бессрочной и безвозмездной основе,

⁸ Организация запрещена в РФ.

⁹ Как сирийская кампания стала главным полигоном российской армии // Ведомости. 22.08.2018.

а спустя полтора года подписала с САР соглашение о расширении территории пункта материально-технического обеспечения российского флота в районе порта Тартус до 24 га сроком на 49 лет. В-четвертых, Россия продемонстрировала верность отстаиваемым ею принципам территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела. В этом плане российская операция, по мнению ведущих специалистов Института востоковедения РАН, стала для России «демонстрацией гораздо более широких возможностей и заявкой на глобальную роль» [Звягельская, Кузнецов, Наумкин 2018: 14]. Наконец, в-пятых, как справедливо отмечает М.С. Ходынская-Голенищева, силовое вмешательство Москвы «стало катализатором создания принципиально новых многосторонних форматов сирийского урегулирования», которые «объективно отвечали тенденциям трансформации современного миропорядка» [Ходынская-Голенищева 2019: 700, 705].

Вместе с тем военная кампания обошлась российской казне достаточно дорого — только первые полгода пребывания российских войск в Сирии стоили бюджету 33 млрд руб.¹⁰ По этой причине Россия рассчитывает на получение в Сирии в том числе и экономических дивидендов. Как отметил вице-премьер России Д.О. Рогозин во время визита в Дамаск в декабре 2017 г., «российские компании имеют моральное право (тем более в присутствии наших военных) (курсив наш. — В.Б.) развить здесь крупные экономические проекты»¹¹.

За последние годы России удалось добиться существенных успехов на двустороннем треке. В их числе:

— заключение двух инвестиционных соглашений на общую сумму 850 млн долл. США, закрепивших участие российских компаний в восстановлении разрушенных электросетей, нефтедобывающих и нефтеперегонных станций в Сирии (апрель 2016 г.)¹²;

— восстановление при активном содействии российских специалистов участка железной дороги протяженностью 65 км из Тартуса в Джабли (осень 2016 г.);

— подписание компанией «Стройтрансгаз» (контрольный пакет акций принадлежит ООО «ОСХ», контролируемой, в свою очередь, владельцем ООО «Волга Групп» Г.Н. Тимченко) соглашения о восстановлении добычи фосфатов на двух месторождениях в окрестностях Пальмиры — Эш-Шаркия и Хнейфис, которые первоначально были «обещаны» иранцам (декабрь 2016 г.)¹³;

— участие специалистов «Стройтрансгаза» в достройке ГПЗ-2¹⁴ (декабрь 2017 г.);

¹⁰ См.: Владимир Путин: на военную операцию в Сирии потрачено 33 млрд рублей // Коммерсантъ. 17.03.2016.

¹¹ Асад и Рогозин подтвердили, что российские компании будут восстанавливать Сирию // Настоящее время. 18.12.2017.

¹² См.: Россия потратит €850 млн на восстановление Сирии // Коммерсантъ. 25.04.2016.

¹³ Damascus Signs New Contract with Russian Company to Extract Phosphate // Al-Watan. 26.03.2018.

¹⁴ Строительство ГПЗ-2 было начато в 2007 г. и заморожено в 2011 г. на фоне начала вооруженного противостояния в САР. Компания Тимченко начала достройку завода по переработке газа в Сирии // РБК. 20.12.2017.

— подписание дорожной карты сотрудничества в энергетике и электроэнергетике на 2018 г. и последующий период, предусматривающей восстановление, модернизацию и строительство новых энергообъектов в Сирии (январь 2018 г.)¹⁵;
 — подписание дорожной карты в нефтегазовой отрасли (апрель 2018 г.).

Правительство Сирии также предлагает ОАО «РЖД» участвовать в восстановлении одной из важнейших для экономики страны веток Пальмира — Тартус (длинной почти 300 км) через Хомс, что позволит доставлять продукцию, добытую на фосфатных месторождениях, на побережье с целью последующего экспорта; стоимость контракта оценивается в 2 млрд долл. США¹⁶. С учетом упомянутого участия в разработке этих месторождений «Стройстрансгаза» (чей опыт премьер Сирии В. аль-Халки называл «модельным» потому, что компания «работает даже на проектах, которые находятся в зоне опасности»¹⁷) вероятность заключения такого соглашения представляется крайне высокой.

По словам главы Минпромторга России Д.В. Мантурова, российские компании считают перспективными направлениями для инвестиций в Сирию также химическую промышленность, строительство и машиностроение¹⁸. Его заместитель Г.В. Каламанов включает в список основных отраслей также сельское хозяйство, поставки лекарственных средств (а в перспективе — их выпуск на территории Сирии), восстановление аэронавигационной инфраструктуры. Эти направления предполагается зафиксировать в дорожной карте восстановления Сирии, которую планируется согласовать на заседании российско-сирийской межправкомиссии в Дамаске в конце 2018 г.¹⁹

Весьма показательно, что в 2018 г. Россия заняла второе место после Ирана по числу компаний (37), представленных на юбилейной 60-й Дамасской международной ярмарке²⁰, и поделила с ним первое место по занятым площадям. Экспозиции в Дамаск привезли, в частности, «Алмаз-Антей» и «Уралвагонзавод», а официальная часть была представлена Минпромторгом России и Федеральным медико-биологическим агентством (ФМБА) России²¹. Российские компании приняли участие и в выставке Syria Rebuild в октябре 2018 г.

Следует отметить и активность представителей отдельных российских регионов, в частности крымских властей, которые организовали в рамках IV Ялтинского международного экономического форума, проходившего с 19 по 21 апреля 2018 г. впервые с участием сирийской делегации²², отдельную конференцию «Эко-

¹⁵ См.: «Технопромэкспорт» может реконструировать четыре ТЭС в Сирии // Ведомости. 02.02.2018.

¹⁶ См.: Россия поможет Сирии восстановить железные дороги // ТВЦ. 14.02.2018.

¹⁷ См.: Сирия предложила компании миллиардера Тимченко восстановить Пальмиру // РБК. 12.04.2016.

¹⁸ Международная ярмарка в Дамаске соберет компании из 48 стран, включая Россию // ТАСС. 06.09.2018.

¹⁹ Там же.

²⁰ Первая ярмарка была организована еще в 1954 г.

²¹ См.: После войны // Российская газета. 11.09.2018.

²² В Крыму обсудили, как Россия может помочь в восстановлении Сирии // РИА Крым. 21.04.2018.

номическое развитие Сирии». Власти Крыма заинтересованы в задействовании портовой инфраструктуры полуострова для организации сообщения с САР²³.

Сирийские власти, со своей стороны, изначально говорили о приоритетности российского участия в восстановлении страны. Эта мысль звучала и из уст самого Б. Асада, пообещавшего личную поддержку проектам по сотрудничеству с Россией²⁴. «Усилия сирийской стороны по предоставлению российским компаниям особых условий (Курсив наш. — В.Б.) при работе на местном рынке» были отмечены вице-премьером Ю.Н. Борисовым на встрече с вице-премьером и министром иностранных дел Сирии В. Муаллемом в конце августа 2018 г.²⁵ Основными конкурентами России в САР в экономической сфере являются на данный момент Иран и Китай, уже предпринявшие весьма серьезные усилия по закреплению своей роли в восстановлении Сирии, заслуживающие того, чтобы стать предметом самостоятельного исследования.

Вместе с тем российские власти не могут не осознавать отсутствие финансовых возможностей внести решающий вклад в восстановление Сирии. Любые заявления о том, что «по праву, добрая половина инвестиций будет из РФ»²⁶, представляются, скорее, попыткой выдать желаемое за действительное.

В сложившейся ситуации Россия вынуждена искать возможности мобилизации средств третьих стран на восстановление Сирии. Впервые о готовности России принять участие в совместной работе по реализации «своего рода „плана Маршалла“ для возрождения истерзанного войнами и конфликтами Ближнего Востока» президент России В.В. Путин заявил еще в конце 2016 г. на итоговой пленарной сессии XIII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай»²⁷. Однако первым публичным сигналом — приглашением других государств к диалогу непосредственно по проблеме реконструкции Сирии со стороны России — стало выступление В.В. Путина на открытии Ассамблеи Межпарламентского союза в октябре 2017 г. Вопрос обсуждался на переговорах с президентами Турции и Ирана в Сочи 22 ноября 2017 г., где президент России выступил с предложением «подумать о разработке комплексной программы возрождения Сирии»²⁸.

Новый поворот дискурс российских властей совершил летом 2018 г., когда Россия призвала мировое сообщество участвовать в восстановлении Сирии, дабы

²³ В Крыму обсудили, как Россия может помочь в восстановлении Сирии // РИА Крым. 21.04.2018.

²⁴ См.: Асад на встрече с российскими парламентариями оценил восстановление Сирии в \$400 миллиардов // БИЗНЕС Online. 15.04.2018. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/378972> (дата обращения: 15.09.2018).

²⁵ Юрий Борисов встретился с Заместителем Председателя Совета министров, Министром иностранных дел и по делам соотечественников Сирии Валидом Муаллемом // Правительство России. 31.08.2018. URL: <http://government.ru/news/33804/> (дата обращения: 15.09.2018).

²⁶ В Крыму обсудили, как Россия может помочь в восстановлении Сирии // РИА Крым. 21.04.2018.

²⁷ Путин: Россия все еще предлагает партнерам объединиться в борьбе с террором // РИА-Новости. 27.10.2016.

²⁸ Путин: Россия, Иран и Турция разработают план восстановления Сирии // REGNUM. 22.11.2017.

создать материальные условия для возвращения беженцев на родину. Пытаясь продвигать свою позицию, Россия действует сразу на нескольких направлениях.

Первое затрагивает непосредственно САР. 18 июля 2018 г. на территории Сирии был развернут Центр приема, распределения и размещения беженцев. Его «филиалы» открылись на пунктах пропуска беженцев на границе с Ливаном и Иорданией. Кроме того, 20 августа 2018 г. решением министра обороны России С.К. Шойгу создан Межведомственный координационный штаб по возвращению беженцев на территорию САР под руководством Национального центра управления обороной России. Среди его задач значилась и организация взаимодействия с сирийскими властями по вопросам восстановления социально значимых объектов — школ, больниц, хлебопекарен, объектов электро- и водоснабжения.

Второе направление — поддержка стремления других дружественных правительству Б. Асада государств вкладываться в восстановление САР. Вопрос о реконструкции Сирии стал, в частности, одной из тем переговоров В.В. Путина и председателя КНР Си Цзиньпина во Владивостоке в сентябре 2018 г. Показательно и недавнее заявление посла России в Китае А.И. Денисова: «Есть вопросы, в которых китайские коллеги особенно преуспели, например, строительство объектов инфраструктуры. Это просто конек наших китайских коллег. Если они смогут в этих вопросах оказать действенную помощь, ради Бога. Всем найдется работа»²⁹. О подключении к программам помощи в Сирии не только Китая, но и других стран БРИКС В.В. Путин говорил и на встрече лидеров объединения «на полях» саммита «Группы двадцати» в Аргентине 1 декабря 2018 г.

Третье направление работы — взаимодействие с США. В рамках подготовки к российско-американскому саммиту на высшем уровне в Хельсинки сирийская проблематика мыслилась Москвой одной из основных. После ее обсуждения на саммите 19 июля 2018 г. последовало направление главе Комитета начальников штабов ВС США генералу Дж. Данфорду по конфиденциальному каналу связи главой Генштаба ВС РФ В.В. Герасимовым предложения о восстановлении Сирии. Вскоре оно было описано Министерством обороны США в меморандуме, судя по всему, специально «слитом» в информационное агентство Reuters в целях преодоления негативного эффекта от крайне невразумительного выступления Д. Трампа в финской столице³⁰. В письме, отправка которого была подтверждена Минобороны России, предлагалось создать на базе мониторингового центра в Аммане совместную группу РФ — США — Иордания по сирийским беженцам и аналогичную структуру в Ливане, а также совместную группу по финансированию восстановления инфраструктуры Сирии³¹.

Четвертое направление — взаимодействие со странами ЕС. «Задачи ускорения процесса политического урегулирования, а также вопросы постконфликтного восстановления Сирии с акцентом на важность скорейшего возвращения беженцев

²⁹ Путин и Си Цзиньпин обсудят во Владивостоке восстановление Сирии // Вести: Приморье. 11.09.2018.

³⁰ Exclusive: Despite Tensions, Russia Seeks U.S. Help to Rebuild Syria // Reuters. 03.08.2018.

³¹ См.: Россия предложила США вместе восстанавливать Сирию // Коммерсантъ. 20.07.2018.

и временно перемещенных лиц в места своего первоначального проживания» стали темой отдельных переговоров министра иностранных дел С.В. Лаврова и начальника Генштаба В.В. Герасимова с лидерами Франции и Германии в конце июля³², а также переговоров В.В. Путина с А. Меркель в резиденции Мезеберг в конце августа 2018 г.

Пятое направление — взаимодействие РФ с соседями САР. Вопрос возвращения беженцев обсуждался в рамках турне спецпредставителя президента по сирийскому урегулированию А.Л. Лаврентьева и заместителя министра иностранных дел С.В. Вершинина по Сирии и соседним странам, принявшим наибольшее количество беженцев — Турции, Иордании и Ливану. Этому же были посвящены и переговоры С.В. Лаврова с его ливанским визави Дж. Басилем 20 августа 2018 г., по итогам которых Москва и Бейрут заявили, что условия для начала возвращения сирийских беженцев уже созданы³³.

Наконец, Россия активно продвигает свою инициативу и на различных международных площадках, в том числе в рамках астанинского формата. Так, на последней, 11-й Международной встрече по Сирии в Астане, представители России, Турции и Ирана, отметив «необходимость продолжения всех усилий по оказанию помощи всем сирийцам в восстановлении нормальной, мирной жизни и облегчении их страданий» и подчеркнув «важность создания условий для безопасного и добровольного возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц в места их проживания в Сирии», призвали «международное сообщество, особенно ООН и ее гуманитарные агентства, увеличить содействие Сирии, в том числе через наращивание гуманитарных поставок, восстановление объектов гуманитарной инфраструктуры — водо- и электроснабжения, школ, больниц»³⁴.

Россия взаимодействует с УВКБ ООН и другими международными организациями, в том числе в рамках оказания поддержки подготовке и созыву Международной конференции по возвращению сирийских беженцев и ВПЛ. Параллельно на площадке ООН Россия призывает к «деполитизации экономического и гуманитарного содействия Сирии»³⁵, выставляя в неприглядном свете позицию чиновников этой организации. Так, например, С.В. Лавровым 20 августа 2018 г. был предан огласке факт принятия в октябре 2017 г. Секретариатом ООН внутреннего документа «Параметры и принципы содействия Сирии со стороны ООН», запрещающего организации предоставлять помощь в восстановлении районов Сирии до осуществления подлинного и всеобъемлющего политического перехода³⁶.

³² См.: Лавров и Герасимов обсудили с Макроном ситуацию в Сирии и «нормандский формат» // ТАСС. 24.07.2018.

³³ См.: Власть инвестиций: почему Россия добивается возвращения беженцев в Сирию // РБК. 20.08.2018.

³⁴ Совместное заявление Ирана, России и Турции по итогам Международной встречи по Сирии в Астане (МВСА-11), 28—29 ноября 2018 года. 29.11.2018. URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3424004 (дата обращения: 30.11.2018).

³⁵ См.: Небензя: Москва выступает за «деполитизацию экономического и гуманитарного содействия Сирии» // SANA. 22.09.2018.

³⁶ См.: «Реконструкция только после политических реформ» // Коммерсантъ. 02.09.2018.

Содержание этого документа, автором которого предположительно является американский дипломат, бывший заместитель Генерального секретаря ООН по политическим вопросам Дж. Фелтман, покинувший свой пост весной 2018 г., и о котором не был уведомлен Совет Безопасности (СБ ООН), глава российского МИД обсудил с Генеральным секретарем ООН А. Гуттеришем³⁷.

Вскрытие такого рода фактов, безусловно, придает вес призывам к деполитизации помощи Сирии. Однако насколько высока вероятность того, что такого рода шаги побудят страны Запада пересмотреть свою позицию? Для ответа на этот вопрос нужно выйти за рамки анализа событий последних полутора лет и рассмотреть специфику отношения «традиционных» доноров к восстановлению Сирии на более ранних стадиях конфликта.

ПОЗИЦИЯ СТРАН ЗАПАДА: ПОМОГАТЬ ДАМАСКУ НЕЛЬЗЯ, ЖДАТЬ

Западные страны, выступившие в сирийском конфликте на стороне оппозиции режиму Б. Асада и составившие костяк «Группы друзей сирийского народа», начали обсуждать проблемы восстановления Сирии очень давно. Еще в апреле 2012 г. была сформирована Рабочая группа по экономическому восстановлению и развитию Сирии под совместным председательством ФРГ и ОАЭ для подготовки превращения Сирии в либеральную рыночную экономику после свержения правительства Б. Асада. На ее первом заседании в Абу-Даби 24 мая 2012 г. с участием более 60 стран, а также представителей ЛАГ, ЕС, ССАГПЗ и ПРООН³⁸, представителей Сирийского национального совета (СНС), гражданского общества и бизнеса, СНС была представлена программа восстановления Сирии стоимостью 11,5 млрд долл. США.

2 сентября 2013 г. тремя участниками Рабочей группы, а также Национальной коалицией сирийских революционных и оппозиционных сил был учрежден Трастовый фонд восстановления Сирии (ТФВС), администрируемый немецким банком KfW. Целью фонда провозглашалось облегчение страданий сирийского народа и оказание помощи местным институтам в областях, контролируемых умеренной оппозицией, в предоставлении базовых функций в таких областях, как водоснабжение, здравоохранение, электроснабжение, образование, обеспечение продовольственной безопасности, уничтожение твердых отходов, а также обеспечение верховенства закона, развитие сельского хозяйства, транспорта, телекоммуникаций, развитие предприятий, строительство жилищного фонда³⁹. Предполагалось, что когда конфликт подойдет к концу, средства фонда будут использоваться для восстановления инфраструктуры Сирии в сотрудничестве с ООН и Всемирным банком. По состоянию на 15 марта 2018 г. взносы в ТФВС составили 212,72 млн евро, из них порядка 131 млн евро было доведено до бенефициаров (табл. 1).

³⁷ См.: Лавров раскрыл секрет ООН // Российская Газета. 20.08.2018.

³⁸ См.: Working Group on Economic Recovery and Development: 1st Conference // Carnegie Middle East Centre. 04.12.2012. URL: <http://carnegie-mec.org/diwan/50231?lang=en> (accessed: 15.09.2018).

³⁹ См.: Overview // Syria Recovery Trust Fund. URL: http://www.srtfund.org/articles/1_overview (accessed: 15.09.2018).

Таблица 1 / Table 1

**Распределение взносов стран — участниц Тростового фонда восстановления Сирии /
Distribution of contributions from countries participating in the Syria Recovery Trust Fund**

№ п/п	Страна	Объем взносов (млн евро)
1	США	49,66
2	Германия	38,68
3	Япония	31,25
4	Кувейт	21,77
5	Франция	20,00
6	Великобритания	10,22
7	ОАЭ	10,00
8	Дания	9,49
9	Швеция	6,16
10	Финляндия	6,00
11	Нидерланды	6,00
12	Италия	3,40
ВСЕГО		212,72

Источник: Contributions // Syria Recovery Trust Fund. URL: http://www.srtfund.org/articles/9_contributions (accessed: 15.09.2018).

Члены «Группы друзей сирийского народа» с самого начала планировали участвовать в восстановлении Сирии, ожидая скорого падения правительства Б. Асада. При этом они готовы были заниматься до окончания конфликта тем, что специалист Фонда Карнеги Ф.З. Браун назвала «проектом либерального контр-государствостроительства», а также «локализованным, превентивным восстановлением» [Brown 2018a: 8]. Речь шла об оказании помощи сформированным на «освобожденных» от власти Б. Асада территориях местным советам в восстановлении инфраструктуры и осуществлении элементарных функций управления.

В проекте «либерального контр-государствостроительства» участвовали многие «традиционные» доноры, которые, по оценкам той же Ф.З. Браун, с 2011 г. в общей сложности потратили на эти цели около 1 млрд долл. США [Brown 2018b: 1].

Наибольший интерес представляет мотивация США. Поддержав вооруженную оппозицию в конфликте с правительством Б. Асада, США стремились оказать давление на Дамаск через Совет Безопасности ООН, озвучивали и воплощали в жизнь угрозы нанесения ударов по позициям правительственных войск. Кроме того, операция России в Сирии заставила США активизировать действия против ИГ и разместить в САР достаточно крупный контингент (сегодня его численность составляет около 2 тыс. человек⁴⁰). В апреле 2018 г. Д. Трамп заявил о желании вывести войска из Сирии, но к осени 2018 г. от реализации этих планов до конца года Белый дом отказался.

При этом возможности США по взаимодействию с правительством Б. Асада ограничены законодательно. С 1979 г. Сирия включена в список стран — спонсоров терроризма, фигурантам которого Закон об иностранной помощи (ст. 620А) запрещает оказывать помощь за исключением случаев, когда президент сочтет это необходимым по соображениям национальной безопасности или в гуманитарных

⁴⁰ U.S. Setting up “Observation Posts” along Turkey — Syria Border // Reuters. November 21, 2018.

целях⁴¹. На гуманитарную помощь эти ограничения, впрочем, не распространяются. Это позволяло США с 2011 г. выделять средства на ее оказание на двусторонней основе в районах, которые не контролировались правительством Б. Асада, а также по линии ООН — в том числе и в интересах граждан, проживающих на территориях, подконтрольных Дамаску (суммарный объем помощи — около 8,6 млрд долл. США, первое место среди всех стран-доноров⁴²). По оценкам Ф.З. Браун, объемы американской негуманитарной помощи политического характера, выделенной местным советам в областях, контролируемых оппозиционными силами, составили 420,6 млн долл. США [Brown 2018b: 38]. Хотя со временем — в том числе под влиянием императивов противодействия ИГ — задачи программ все менее соответствовали общей логике сирийской политики США, эти средства играли достаточно значимую роль в осуществлении управленческих функций на указанных территориях.

В Консолидированном законе о бюджетных ассигнованиях на 2018 фин. год на реализацию программ стабилизации обстановки в Сирии, в том числе нацеленных на обеспечение репрезентативного, инклюзивного и подотчетного управления, развитие гражданского общества, обеспечение стабильности и экономического развития и противодействие терроризму (на территориях, освобожденных от боевиков ИГ и не подконтрольных правительству Б. Асада. — *прим. В.Б.*) было выделено 500 млн долл. США. Узнав об этом из СМИ, Д. Трамп решил в марте заморозить выделенные средства. Однако Минобороны США сохраняло право распоряжаться значительно бóльшими средствами (объемом 1,769 млрд долл. США) в рамках Фонда укрепления потенциала по противодействию ИГ, часть которых предназначается для Сирии⁴³.

Комитет по иностранным делам Палаты представителей, со своей стороны, в декабре 2017 г. запустил законопроект, который фиксирует, что помощь на цели восстановления и стабилизации обстановки может предоставляться только «демократической Сирии» или на территориях Сирии, не контролируемых правительством или связанными с ним силами⁴⁴. В 2019—2023 гг. средства могут тратиться на оказание помощи (на двусторонней либо многосторонней основе) областям, подконтрольным правительству Сирии, только в том случае, если президент заверит Конгресс в том, что оно: 1) прекратило атаки на гражданских лиц и гражданскую инфраструктуру; 2) предпринимает меры по освобождению политических заключенных; 3) предпринимает меры по увольнению высокопоставленных чиновников, замешанных в нарушении прав человека; 4) находится на пути организации свободных и конкурентных выборов; 5) добивается прогресса в деле обеспечения независимости судебной власти; 6) соблюдает права человека; 7) выполняет

⁴¹ Foreign Assistance Act of 1961, as amended through Pub. L. 115-141, March 23, 2018.

⁴² См.: Humud C.E., Blanchard C.M., Nikitin M.B.D. *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*. Congressional Research Service Report #33487. Updated September 21, 2018.

⁴³ См.: Burchfield E. *Has the US Given Up on Stabilization Efforts in Syria?* // Atlantic Council. 10.09.2018.

⁴⁴ H.R.4681 — No Assistance for Assad Act // Library of Congress. 25.04.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4681/text> (accessed: 15.09.2018).

обязательства, предусмотренные международными соглашениями, регулирующими распространение химического и ядерного оружия; 8) прекратило разработку и размещение баллистических и крылатых ракет; 9) предпринимает меры по увольнению чиновников, замешанных в пытках, внесудебных убийствах или использовании химического оружия; 10) реализует реформу вооруженных сил и служб безопасности с целью минимизации роли Ирана и его «прокси»; 11) обеспечивает добровольное возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц.

Члены Конгресса предусмотрели исключения только для проектов, нацеленных на удовлетворение гуманитарных нужд и уничтожение ОМУ, а также на удовлетворение потребностей местных общин и администрируемых местными властями, о реализации которых президент должен специально отчитываться перед Конгрессом. Кроме того, законопроект требовал от Госдепартамента и Агентства США по международному развитию (АМР США) информировать Конгресс и о поставках гуманитарной помощи в Сирию⁴⁵. 25 апреля 2018 г. законопроект был принят Палатой представителей и передан на рассмотрение в Комитет по международным отношениям Сената. Хотя на голосование он поставлен не был, позиция Конгресса не предрасполагала к изменению позиции исполнительной власти.

После саммита в Хельсинки Белый дом быстро дал понять, что никакого изменения не предвидится и утечка информации о письме В.В. Герасимова Дж. Данфорду была отнюдь не случайной. 16 августа 2018 г. в Вашингтоне госсекретарь США М. Помпео обсудил со С. де Мистурой процесс политического урегулирования в стране и возвращения беженцев. Было согласовано, что любое обсуждение вопроса о восстановлении в отсутствие политического решения и реализации положений резолюции СБ ООН № 2254 преждевременно⁴⁶. Д. Трамп также отменил выделение 230 млн долл. США на стабилизацию обстановки в Сирии, акцентировав стремление переложить финансовое бремя на союзников по коалиции, в частности, на Саудовскую Аравию, согласившуюся выделить 100 млн долл. США, и ОАЭ — 50 млн долл. США. 18 сентября спецпредставитель госсекретаря США по Сирии Дж. Джеффри в СБ ООН выразил позицию США еще более жестко: «Асад и его приспешники никогда не будут приняты в сообщество цивилизованных стран. Никакой помощи в восстановлении страны не будет, во всяком случае, с нашей стороны»⁴⁷. 22 сентября постоянный представитель США в ООН Н. Хейли сформулировала дополнительный набор условий: «Мы не будем платить за восстановление Сирии, пока в стране сохраняется иранское влияние. Мы не будем платить, пока ИГ не нанесено поражение. Мы не будем платить за восстановление, чтобы помочь России решить их собственную проблему»⁴⁸.

⁴⁵ H.R.4681 — No Assistance for Assad Act // Library of Congress. 25.04.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4681/text> (accessed: 15.09.2018).

⁴⁶ Помпео и де Мистура обсудили урегулирование в Сирии // РИА Новости. 16.08.2018.

⁴⁷ Госдепартамент: США не помогут в восстановлении Сирии, пока Асад находится у власти // ТАСС. 18.09.2018.

⁴⁸ Haley: We're Not Going to Pay for Reconstruction of Syria as Long as There is Iranian Influence There // Free Beacon. 23.09.2018.

28 сентября Дж. Джеффри пошел еще дальше, пригрозив правительству Б. Асада дополнительными жесткими санкциями, аналогичными тем, которые были в свое время введены против Ирана, в случае, если оно будет продолжать блокировать политический процесс⁴⁹. В октябре появились сведения о том, что Белый дом прорабатывает возможность введения финансовых санкций в отношении российских и иранских компаний, участвующих в восстановлении Сирии, что вызвало резко негативную реакцию Москвы и Тегерана.

Единство позиции администрации и Конгресса подкрепляется и консенсусом в экспертном сообществе. Наиболее известные специалисты по Сирии в один голос говорят о контрпродуктивности участия в восстановлении западных областей. В понимании специалистов, аффилированных с Институтом Брукинга, это лишь «укрепит позиции режима Б. Асада и будет содействовать поощрению тех лояльных ему лиц и групп, которые извлекли выгоду из войны» [Alaaldin et al. 2018: 3]. Вместе с тем содействие восстановлению территорий, контролируемых курдами и Сирийскими демократическими силами, бенефициарами которого должны стать и арабские общины, должно продемонстрировать им наличие альтернативы взаимодействию с правительством Б. Асада, дать возможность усилить давление на Дамаск и расширить возможности по выстраиванию постконфликтного управления в Восточной Сирии. Эксперты считают целесообразным в том числе и обучение местных сил безопасности, реализацию точечных, а не общерегиональных проектов — для недопущения формирования единой сильной курдской зоны, воспринимаемого в качестве угрозы безопасности Турцией [Alaaldin et al. 2018: 1]. В целом такой подход призван не только улучшить условия жизни сирийцев, но и «побудить группы под властью Асада приобщиться к дивидендам восстановления, получаемым другими сирийцами, что усилит тягу к политическим изменениям даже внутри алавитских и христианских общин» [Alaaldin et al. 2018: 7].

Хотя вопрос о том, в какой степени республиканская администрация будет прислушиваться к этим рекомендациям, открыт, такой политизированный подход к проблеме восстановления Сирии в США отнюдь не является маргинальным.

Что касается европейских стран, то они, как и США, несмотря на введенные еще в 2011 г. санкции в отношении САР, предоставляли огромные объемы помощи в интересах Сирии и сирийских беженцев (более 10,8 млрд евро, из них по линии Еврокомиссии — 5,2 млрд евро⁵⁰), из которых 1,05 млрд были расходованы на территории Сирии, $\frac{2}{3}$ средств доведены в виде гуманитарной и $\frac{1}{3}$ — в виде негуманитарной помощи — на территориях, не подконтрольных правительству в Дамаске — преимущественно через Инструмент содействия стабильности и миру и Европейский инструмент демократии и прав человека. Негуманитарную помощь областям, контролируемым оппозицией, оказывали также с 2011—2012 гг. по двусторонним каналам отдельные страны — члены ЕС — Великобритания (около

⁴⁹ См.: Wroughton L. Syria could face tough sanctions if it blocks political process: U.S. diplomat // Reuters. 28.09.2018.

⁵⁰ European Commission. Fact Sheet. The EU and the Crisis in Syria. September 24, 2018. P. 3.

308 млн долл. США), Германия, Швеция (48,8 млн долл. США), Нидерланды [Brown 2018b: 38].

Отдельно стоит отметить «Региональный траст-фонд реагирования на сирийский кризис» (Фонд «Madad»), учрежденный в декабре 2014 г. для предоставления гуманитарной помощи и удовлетворения потребностей трех групп — беженцев, внутренне перемещенных лиц и возвращающихся в свои дома (returnees) — и предоставления помощи общинам и органам управления в странах пребывания в части укрепления стрессоустойчивости и раннего восстановления. Фонд должен был фокусироваться на удовлетворении текущих потребностей, но его средства могли быть по завершении конфликта мобилизованы для целей восстановления и государственностроительства. На данный момент средства Фонда, достигшие к июлю 2018 г. объема в 1,5 млрд долл. США (из них взносы от ЕС — 89,3%, 22 стран — членов ЕС — 9% и Турции — 1,7%), расходовались только на проекты вне Сирии⁵¹.

ЕС и отдельные страны-члены также изначально увязывали содействие восстановлению Сирии с ее политическим будущим. Вместе с тем для европейских стран, переживших масштабный миграционный кризис, вопрос о возвращении беженцев на родину приобретал все большую значимость, особенно в ФРГ, принявшей наибольшее их число. Наиболее откровенно отличную от общеевропейской позиции точку зрения на восстановление Сирии выражает партия «Альтернатива для Германии» (АдГ), которая еще в июле на партийном съезде в Аугсбурге приняла резолюцию, призывающую к снятию санкций ЕС в отношении Сирии⁵². 31 августа 2018 г. АдГ было объявлено о готовности внести в Бундестаг предложение об участии в восстановлении Сирии совместно с Россией в целях решения проблемы нелегальной иммиграции⁵³.

В последнее время в заявлениях представителей ФРГ наблюдаются признаки смягчения позиции. Так, в сентябре, в преддверии переговоров с С.В. Лавровым, глава МИД ФРГ Х. Маас положительно оценил стремление Москвы позволить жителям Сирии вернуться на родину, хотя и сделал оговорку, что «сейчас российская инициатива не обещает успех»⁵⁴. При этом он не назвал в качестве условия для участия в процессе восстановления страны уход Б. Асада, подтвердив готовность ФРГ взять на себя ответственность в вопросе восстановления, «если будет найдено политическое решение, которое в конечном итоге приведет к свободным выборам»⁵⁵. Готовность Берлина, а также Парижа к диалогу можно усмотреть и в факте проведения в Стамбуле четырехстороннего саммита с участием лидеров России, Германии, Франции и Турции, где вопросы восстановления обсуждались

⁵¹ European Commission. Fact Sheet. The EU and the Crisis in Syria. September 24, 2018. P. 5.

⁵² См.: Germany's AfD Party Passes Resolution to Lift EU Sanctions against Syria // Sputnik. 04.07.2018.

⁵³ См.: «Альтернатива для Германии» намерена помочь РФ в восстановлении Сирии // Известия. 31.08.2018.

⁵⁴ Глава МИД ФРГ: участие в восстановлении Сирии зависит от политического решения конфликта // ТАСС. 14.09.2018.

⁵⁵ Ibid.

в контексте выработки новых формул политического урегулирования конфликта. В итоговом заявлении лидеры четырех стран обозначили необходимость обеспечения возвращающимся в места проживания беженцам и ВПЛ как безопасности и защиты от политического преследования и произвольных арестов, так и гуманитарной инфраструктуры, включая водо- и электроснабжение, предоставление медицинского обслуживания и социальных услуг⁵⁶.

Пока, однако, публичная позиция представителей ЕС не претерпела каких-либо изменений под влиянием трансформации ситуации «на земле» или выдвижения инициатив по возвращению беженцев. 14 сентября 2018 г. на встрече со С. де Мистурой Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини подтвердила, что ЕС будет готов участвовать в восстановлении Сирии только после начала «всеобъемлющего, подлинного и инклюзивного политического транзита» на основе резолюции СБ ООН № 2254 и Женевского коммюнике 2012 г.⁵⁷ Схожая позиция была отражена и в организованной ЕС на полях Генассамблеи ООН встрече по Сирии 26 сентября, в которой принял участие заместитель министра иностранных дел России С.В. Вершинин. Ф. Могерини отметила, что видит «окно возможностей», если Конституционный комитет⁵⁸ начнет свою работу и если ситуация в Идлибе будет развиваться согласно тем договоренностям, которых достигли Россия и Турция⁵⁹.

Другими словами, Брюссель, как и Вашингтон, идет на откровенный шантаж, пытаясь воспользоваться заинтересованностью России в разделении бремени с «традиционными» донорами. Вместе с тем решающую роль сыграет позиция не Брюсселя, а ключевых доноров, и в первую очередь ФРГ и Франции.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ: В ЛАБИРИНТЕ ЗАКОНОМЕРНЫХ РАЗНОГЛАСИЙ

Восстановление Сирии вызывает в мировом сообществе настолько же острые разногласия, как и любые другие политические или военные аспекты развития обстановки в данной стране. Главными участниками баталий вполне закономерно являются Россия и государства Запада.

Предпринимая трудозатратные и зачастую рискованные усилия в целях содействия восстановлению Сирии, будь то на двусторонней основе или посредством попыток мобилизации средств других доноров, Россия действует в той же логике, что и на более ранних стадиях сирийского конфликта. Содействие рекон-

⁵⁶ Совместное заявление Президентов Турецкой Республики, Французской Республики, Российской Федерации и Канцлера Федеративной Республики Германия. 27.10.2018. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5351> (дата обращения: 30.11.2018)

⁵⁷ Federica Mogherini met with United Nations Special Envoy for Syria, Staffan de Mistura // European Union External Action. 15.09.2018.

⁵⁸ Конституционный комитет — орган, формируемый в соответствии с решениями Конгресса сирийского национального диалога в Сочи, который должен подготовить предложение по разработке новой Конституции САР.

⁵⁹ ЕС готов участвовать в восстановлении Сирии при наличии политического процесса // Коммерсантъ. 26.09.2018.

струкции она рассматривает, в первую очередь, как способ поддержки сирийского правительства в борьбе с внутренними и внешними оппонентами. Усилия в этом направлении должны одновременно помочь России зафиксировать уже достигнутые политико-стратегические дивиденды и создать возможности для подкрепления их материальными бонусами.

Такие установки невольно вызывают ассоциации с опытом реализации самых крупных в XXI в. программ постконфликтного восстановления в Афганистане и Ираке. США, равно как и некоторые их союзники, участвуя в реконструкции этих стран, решали одновременно и политическую задачу — укрепление позиций лояльных Западу правительств в Кабуле и Багдаде соответственно, и экономическую — содействие обогащению национальных компаний через механизмы «связанной» помощи. Иракский кейс представляется релевантным еще и по той причине, что Соединенным Штатам в 2003 г. также пришлось столкнуться с нежеланием ряда влиятельных стран (России, Франции, Германии) участвовать в восстановлении Ирака. Последние были принципиально не согласны с выбранным Вашингтоном методом решения «иракской проблемы» и не хотели содействовать восстановлению, перечисляя средства Коалиционной временной администрации и тем самым косвенно поддерживая оккупацию. Их сопротивление было преодолено только после обозначения ясного порядка передачи власти иракцам и запуска механизма финансирования восстановления через многосторонние организации.

Однако между приведенными примерами есть и принципиальные различия. Во-первых, США и их союзники в указанных случаях обладали достаточными ресурсами для финансирования реконструкции стран, восстановление которых они — в силу тех или иных причин — считали своим внешнеполитическим приоритетом, а электорат, по крайней мере, на первых порах в целом готов был их в этом поддержать, даже если речь шла о выделении средств на безвозмездной основе. России же вряд ли суждено внести решающий финансовый вклад в процесс восстановления Сирии, и распространяется это не только на гранты и кредиты, но и на инвестиции.

Во-вторых, в случае с Афганистаном и Ираком речь шла об оказании помощи новым правительствам, пришедшим к власти соответственно после свержения режима талибов и режима С. Хусейна, девиантность поведения которых в той или иной степени была признана международным сообществом. В случае с Сирией легитимность правительства Б. Асада оспаривается не только внутри страны, но и многими государствами, введшими против него жесткие международные санкции. Наконец, в-третьих, правительства в Ираке или Афганистане могли не контролировать полностью территорию своих стран, но они не сталкивались с ситуацией, когда добрая половина мирового сообщества предпочитала их обструкцию реконструкции и открыто готова была восстанавливать только территории, контролируемые их оппонентами.

Все это ставит перед российской дипломатией задачи, сложность которых невозможно переоценить. Для США и стран ЕС вопрос участия в восстановлении Сирии напрямую затрагивает их международную репутацию. Как и Россия, они

прекрасно осознают политическую составляющую процесса реконструкции и воспринимают их в контексте развития сирийской государственности, будущее которой видится из Вашингтона или Брюсселя иначе, чем из Москвы.

Нельзя исключать и того, что в отсутствие каких-либо подвижек в политическом процессе западные страны и монархии Персидского залива начнут выделять действительно серьезные средства на восстановление территорий к востоку от Евфрата. Это может привести к развитию полномасштабных параллельных процессов реконструкции, что будет противоречить российским национальным интересам и может создать реальный риск дестабилизации обстановки в западных областях, что может повлечь негативные последствия не только для САР, но и для региона в целом.

Противодействие воплощению в жизнь данного сценария представляется нетривиальной задачей, сопряженной с рядом имиджевых, экономических и политико-стратегических рисков для каждого из акторов внутри Сирии и за ее пределами. То, какие стратегии минимизации многочисленных рисков окажутся наиболее эффективными, покажет время. Ясно одно: полноценное подключение к процессу реконструкции САР государственных учреждений и негосударственных акторов из стран Запада, Турции и монархий Персидского залива будет неразрывно связано с прогрессом в деле политического урегулирования. События осени 2018 г. указывают на то, что решающую роль в обеспечении такого прогресса должны сыграть страны — гаранты астанинского процесса, и в первую очередь Российская Федерация.

Благодарности: Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Агеев А.И., Логинов Е.Л., Зоидов К.Х., Медков А.А.* Восстановление экономики Сирии: формирование российского инфраструктурного ядра в ближневосточном узле мировых стратегических проектов // *Экономические стратегии*. 2017. Т. 19. № 1 (143). С. 6—23.
- Аксененок А.Г., Звягельская И.Д., Кузнецов В.А., Наумкин В.В., Сухов Н.В.* Ближний Восток: тьма перед новым рассветом? Региональные конфликты и будущее глобального мира // *Международный дискуссионный клуб «Валдай»*. Июнь 2017.
- Звягельская И.Д., Кузнецов В.А., Наумкин В.В.* Россия на Ближнем Востоке: гармония полифонии // *Международный дискуссионный клуб «Валдай»*. Май 2018.
- Наумкин В.В., Кузнецов В.А., Сухов Н.В., Звягельская И.Д.* Ближний Восток в эпоху испытаний: травмы прошлого и вызовы будущего // *Международный дискуссионный клуб «Валдай»*. Август 2016.
- Ходынская-Голенищева М.С.* Сирия: трудный путь от войны к миру. Многосторонняя дипломатия сирийского урегулирования. М.: Абрис, 2019.
- Alaaldin R., Fritz J., Heydemann S., Jones B., O'Hanlon M.* A 10-degree Shift in Syria Strategy. Brookings Institution. Policy Brief. September 2018.
- Amara J.* Economic Development and Post Conflict Reconstruction. Routledge, 2016.
- Asseburg M., Oweis K.Y.* Syria's Reconstruction Scramble: in a Game Fraught with Political Risk, Europe Should Aim for Long-Term Stabilization // *SWP Comments*. 2017. N 51.
- Barakat S.* Reconstructing Post-Saddam Iraq. Hoboken: Taylor and Francis, 2013.
- Brown F.Z.* Dilemmas of Stabilization Assistance: The Case of Syria. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2018a.

- Brown F.Z.* Seeing Like a State-BUILDER: Replication of Donor Reconstruction Dilemmas in Syria // Politics of Post-Conflict Reconstruction. Beirut: Carnegie Middle East Center. 2018b. P. 8—13.
- Daher J.* The Syrian Reconstruction Question, Issues and Dynamics // Fondation pour la Recherche Stratégique. 2018. Avril.
- Freear M.* Syrian Stabilization and Reconstruction. Lessons Learned for a Post-Conflict Syria. White Paper. American Security Project. June 2016.
- Gates S., Hegre H., Nygård H.M., Strand H.* 2012. Development Consequences of Armed Conflict // World Development. Vol. 40, Issue 9, September 2012. P. 1713—1722. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.04.031>
- Girod D.M.* Explaining Post-Conflict Reconstruction. NY: Oxford University Press, 2015.
- Heydemann S.* Beyond Fragility: Syria and the Challenges of Reconstruction in Fierce States // Brookings Institution. June 2018.
- Heydemann S.* Civil War, Economic Governance & State Reconstruction in the Arab Middle East // Daedalus. 2018. Vol. 147. No 1. P. 48—63. DOI: https://doi.org/10.1162/DAED_a_00473.
- Heydemann S.* Reconstructing Authoritarianism: The Politics and Political Economy of Post-Conflict Reconstruction in Syria // Politics of Post-Conflict Reconstruction. Beirut: Carnegie Middle East Center, 2018. P. 4—21.
- Langer A., Graham K.B.* Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding. NY: Oxford University Press, 2016.
- Reconstruction Calling? Towards a Different EU Role in Rebuilding Syria.* 11.Report. 11.11.11. March 2018. URL: <https://www.11.be/item/syria-reconstruction-calling> (accessed: 12.11.2018).

Дата поступления: 01.12.2018

Для цитирования: Бартенеv В.И. «Взаимно гарантированная обструкция»? Россия, страны Запада и политические дилеммы восстановления Сирии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 4. С. 755—774. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-4-755-774.

Сведения об авторе: Бартенеv Владимир Игоревич — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-4-755-774

‘Mutually Assured Obstruction’? Russia, the West and Political Dilemmas of Syria’s Reconstruction

V.I. Bartenev

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

Abstract. In the view of an apparent change in balance of power in Syria in 2017—2018 the challenges of reconstruction of the territories affected by a durable and highly destructive conflict have quickly risen to the forefront of the international agenda. A sheer scope of physical damage and humanitarian crisis in the country and a catastrophic lack of financial resources needed to mitigate consequences of a military

confrontation and come back to normal life leave no doubt that the reconstruction process will imply a considerable external support. This paper identifies the particularities of Russia's and the Western countries' approaches to Syria's reconstruction based on available public sources and their respective perceptions of related political dilemmas. Such a comparison has been made neither by Russian scholars who have touched upon the reconstruction agenda only sporadically or examined only the Russian motives, nor by foreign experts who have not studied the Russia's initiatives scrupulously yet.

The first section summarizes publicly available information about the bilateral Russian-Syrian dialogue on reconstruction and the main dimensions of the Russian efforts aimed at ensuring a more active engagement of the established donors in reconstruction of Syria. The second section examines the origins and a subsequent evolution of the key representatives of the 'Group of Friends of the Syrian People' (primarily, the U.S. and the EU countries) positions on rebuilding Syria. Special attention is paid to identifying similarities and differences between the circumstances surrounding Syria's reconstruction and the international context around implementation of other large post-conflict reconstruction programs, primarily in Iraq and Afghanistan. The conclusion is drawn that 'mutually assured obstruction' and the development of two parallel reconstruction processes to the west and to the east of the Euphrates River will have an extremely negative impact on both Syria and a wider region. Prevention of this scenario entails a wide range of reputational, economic and political-strategic risks for all actors inside and outside Syria.

Key words: Syria, reconstruction, assistance, sanctions, political settlement, Russian Federation, Group of Friends of the Syrian People, United States, European Union

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

- Ageev, A.I., Loginov, E.L., Zoidov, K.Kh. & Medkov, A.A. (2017). Restoring Syrian Economy: Formation of Russian Infrastructural Nucleus in the Middle East Node of the World Strategic Projects. *Economic Strategies*, 19(1), 6—23. (in Russian).
- Aksenenok, A.G., Kuznetsov, V.A., Naumkin, V.V., Soukhov, N.V. & Zvyagelskaya, I.D. (2017). *The Middle East: Darkness before the New Dawn? Regional Conflicts and the Future of the Global Community* // Valdai Discussion Club, June. (in Russian).
- Alaaldin R. et al. (2018). *A 10-degree Shift in Syria Strategy*. Brookings Institution. Policy Brief. September.
- Amara, J. (2016). *Economic Development and Post Conflict Reconstruction*. Routledge.
- Asseburg, M. & Oweis, K.Y. (2017). *Syria's Reconstruction Scramble: in a Game Fraught with Political Risk, Europe Should Aim for Long-Term Stabilization*. SWP Comments, 51.
- Barakat, S. (2013). *Reconstructing Post-Saddam Iraq*. Hoboken, Taylor and Francis.
- Brown, F.Z. (2018a). Seeing Like a State-builder: Replication of Donor Reconstruction Dilemmas in Syria. *Politics of Post-Conflict Reconstruction*. Beirut, Carnegie Middle East Center, 8—13.
- Brown, F.Z. (2018b). *Dilemmas of Stabilization Assistance: The Case of Syria*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Daher, J. (2018). *The Syrian Reconstruction Question, Issues and Dynamics*. Fondation pour la Recherche Stratégique, Avril.
- Freear, M. (2016). *Syrian Stabilization and Reconstruction. Lessons Learned for a Post-Conflict Syria*. White Paper. American Security Project, June.
- Gates, S., Hegre, H., Nygård, H.M. & Strand, H. (2012). Development Consequences of Armed Conflict. *World Development*, 40(9), 1713—1722. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.04.031>.
- Girod, D.M. (2015). *Explaining Post-Conflict Reconstruction*. NY, Oxford University Press.
- Heydemann, S. (2018a). *Beyond Fragility: Syria and the Challenges of Reconstruction in Fierce States*. Brookings Institution, June.

- Heydemann, S. (2018b). Civil War, Economic Governance & State Reconstruction in the Arab Middle East. *Daedalus*, 147(1), 48—63. DOI: https://doi.org/10.1162/DAED_a_00473.
- Heydemann, S. (2018c). Reconstructing Authoritarianism: the Politics and Political Economy of Post-Conflict Reconstruction in Syria. *Politics of Post-Conflict Reconstruction*. Beirut: Carnegie Middle East Center, 4—21.
- Khodynskaya-Golenishcheva, M.S. (2019). Syria: Long Road from War to Peace. Multilateral Diplomacy of the Syrian Conflict Resolution. Moscow: Abris. (in Russian).
- Kuznetsov, V.A., Naumkin, V.V. & Zvyagelskaya, I.D. (2018). *Russia in the Middle East: The Harmony of Polyphony*. Valdai Discussion Club, May. (in Russian).
- Langer, A. & Graham, K.B. (2016). *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding*. NY, Oxford University Press.
- Naumkin, V.V., Soukhov, N.V., Kuznetsov, V.A. & Zvyagelskaya, I.D. (2016). *The Middle East in a Time of Troubles: Traumas of the Past and Challenges of the Future*. Valdai Discussion Club, August. (in Russian).
- Reconstruction Calling? Towards a Different EU Role in Rebuilding Syria*. (2018). 11.Report. 11.11.11. March. URL: <https://www.11.be/item/syria-reconstruction-calling> (accessed: 12.11.2018).

Received: 01.12.2018

For citations: Bartenev, V.I. (2018). ‘Mutually Assured Obstruction’? Russia, the West and Political Dilemmas of Syria’s Reconstruction. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18 (4), 755—774. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-4-755-774.

About the author: *Bartenev Vladimir Igorevich* — PhD in History, Associate Professor, Director for Center for Security and Development Studies at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

© Баргенов В.И., 2018