

Проект «Вызовы переходного периода в Сирии»

Документ, представленный на обсуждение (8)

Влияние пандемии COVID-19 на политику России на Ближнем Востоке и в Сирии

Исаев Леонид Маркович, Высшая школа экономики

Захаров Андрей Александрович, Российский государственный гуманитарный университет

Женевский центр политики безопасности (GCSP)

Женевский центр политики безопасности (GCSP) – международный фонд, основанный в 1995 году и включающий 53 страны-участницы. 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
Тамер Бадави, научный ассистент

Авторы

Исаев Леонид Маркович

Исаев Леонид Маркович – доцент Центра азиатских и африканских исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ВШЭ), г. Санкт-Петербург. Заместитель заведующего Лабораторией мониторинга рисков социально-политической дестабилизации ВШЭ, старший научный сотрудник Центра цивилизационных и региональных исследований Института Африки Российской академии наук, а также координатор исследовательского проекта, посвященного российской политике на Ближнем Востоке. Член Научного совета Российской ассоциации политической науки. Автор многочисленных монографий и журнальных статей. Соавтор книг «Сирия и Йемен: неоконченные революции» (2013), «Революции и нестабильность на Ближнем Востоке» (2016), «Схватка за Ближний Восток: региональные акторы в условиях реконфигурации ближневосточного конфликта» (2019), а также многих других. Регулярно предоставляет материалы для новостного канала «Аль-Джазира».

Захаров Андрей Александрович

Захаров Андрей Александрович (кандидат философских наук) – доцент Российского государственного гуманитарного университета. Занимается сравнительным изучением федерализма, которому посвятил несколько книг. В их число входят «E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма» (2003), «Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме» (2008) и «‘Спящий институт’. Федерализм в современной России и в мире» (2012). Редактор журнала «Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре», одного из ведущих российских интеллектуальных периодических изданий. Депутат Государственной думы в 1990–1995 годах. Кроме того, эксперт Московской школы гражданского просвещения, Горбачёв-фонда и экспертной группы «Европейский диалог».

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

Опубликовано в июне 2020 г.

Все права принадлежат Женевскому центру политики безопасности

По состоянию на 3 мая уровень заболеваемости COVID-19 в России был аналогичен показателям Соединенного Королевства. Данное положение может в значительной мере повлиять на финансовую ситуацию в стране и, соответственно, на ее внешнюю политику на Ближнем Востоке. По самым оптимистичным прогнозам, сделанным в начале карантинных мероприятий, падение российской экономики в 2020 году могло составить до 4–6 % ВВП¹. Однако спустя четыре недели после ввода ограничений самым позитивным сценарием, согласно прогнозам Высшей школы экономики, представлялось падение на 6–8 % – при том условии, что стране удастся избежать второй волны эпидемии осенью².

Ситуация в России осложняется еще и тем, что эпидемия коронавирусной инфекции совпала с резким падением цен на нефть и газ. Расходы федерального бюджета на 2020 год планировались из расчета безубыточной цены в 42,4 доллара за баррель³. Однако к концу марта и началу апреля цены были значительно ниже. Это значит, что в 2020 году государственные расходы России могут не совпасть с исходным планом. Более того, руководство страны не сможет щедро тратить деньги на продвижение внешнеполитических проектов.

Снижение дохода не позволит Москве вести рискованную внешнюю и внутреннюю политику. Будут заморожены внешнеполитические проекты, в особенности ближневосточные и сирийские, поскольку они требуют серьезных бюджетных затрат. Предполагается, что до конца 2020 года Россия будет вести пассивную внешнюю политику, за исключением случаев, когда страна все же будет вынуждена ответить. Внутренняя политика также превратится в политику реагирования, нацеленную, по причине нехватки финансовых ресурсов, на поддержание текущего положения дел и смягчение ударов, угрожающих стабильности страны.

А. Хрупкая внутренняя и низкозатратная внешняя политика

Меры по противодействию распространению COVID-19 привели не только к нехватке ресурсов на внешнюю политику, но и к укреплению позиций субгосударственных структур. Поскольку федеральное правительство оказалось не в полной мере подготовленным к пандемии, полномочия глав регионов были расширены.

¹ Russia's Central Bank Cuts Rates and Warns of Deep Recession, The Moscow Times, 24 April 2020 // Центробанк России снижает ставки и предупреждает о глубокой рецессии, The Moscow Times, 24 апреля 2020 г.

<https://www.themoscowtimes.com/2020/04/24/russias-central-bank-cuts-rates-and-warns-of-deep-recession-a70096>

² HSE Analysts Predict Drop in Russian GDP for Four Quarters in a Row, Interfax, 9 April 2020 // Аналитики ВШЭ предсказали падение российского ВВП на протяжении четырех кварталов подряд, Интерфакс, 9 апреля 2020 г. <https://www.interfax.ru/russia/703389>

³ Max Seddon, Falling oil prices threaten to derail Putin's spending promises, The Financial Times, 1 March 2020 // Макс Седдон «Падение цен на нефть угрожает финансовым обещаниям Путина», The Financial Times, 1 марта 2020 г.

<https://www.ft.com/content/1bf1f7fa-5a41-11ea-a528-dd0f971febbc>

Когда выяснилось, что Премьер-министр Михаил Мишустин недостаточно подготовлен к управлению в условиях кризисной ситуации, главой рабочей группы Госсовета по противодействию распространению коронавируса был назначен мэр столицы. Успехи, достигнутые в борьбе с инфекцией, припишут не Кремлю и не Белому дому (резиденция правительства России), а некоторым руководителям на местах. Ошибки системы государственного управления ассоциируются в первую очередь с федеральными властями, что подрывает доверие к ним. Согласно опросу, проведенному «Левада-центр» в апреле 2020 года, доверие граждан к Президенту России Владимиру Путину сократилось в два раза по сравнению с 2017 годом⁴.

Восстановить общественное доверие трудно, особенно на фоне ослабления экономики в период после пандемии. Экономический кризис, вызванный распространением инфекции и падением цен на нефть, может заставить пересмотреть даты голосования по поправкам в конституцию, запланированного на май 2020 г. Вряд ли можно найти подходящее время для подобного референдума в 2020 году, поскольку уровень доверия населения к правительству едва ли достигнет показателей 2019 года. Кроме того, в сентябре 2021 года должны состояться очередные парламентские выборы, и правящей партии («Единая Россия») будет непросто завоевать доверие избирателей на фоне затяжного экономического кризиса.

Ввиду того, что внимание будет сфокусировано на внутренних проблемах, а во внутренней расстановке сил возможны перемены, внешняя политика может пойти по противоречивым направлениям. В краткосрочной перспективе это также приостановит активную внешнеполитическую деятельность, и на арену смогут выйти субгосударственные акторы, которые сыграют значительную роль во внешней политике страны, особенно на Ближнем Востоке.

1. Сокращение официальной деятельности на Ближнем Востоке

По-видимому, большинство стран предпочитают бороться с пандемией путем политики изоляции. На смену глобальному сотрудничеству сторон пришло фрагментированное. Преодоление последствий пандемии – долгосрочная задача, и едва ли удастся поддерживать прежний уровень как многостороннего, так и двустороннего сотрудничества. Роль России на мировой арене может ослабнуть. Попытки Москвы справиться с последствиями пандемии в стране могут отразиться на ее участии в мировых

⁴ Putin's Approval Rating Drops to Historic Low: Poll, The Moscow Times, 6 May 2020 // Рейтинг Путина упал до исторического минимума: опросы общественного мнения, The Moscow Times, 6 мая 2020 г.
<https://www.themoscowtimes.com/2020/05/06/putins-approval-rating-drops-to-historic-low-poll-a70199>

конфликтах в Сирии, Ливии, Йемене и на востоке Украины. В результате Москва будет более тщательно оценивать свои шаги во всех конфликтах, затрагивающих ее интересы.

2. Потенциальный рост неофициальной деятельности в Сирии

В условиях потенциального увеличения доли задействованных субгосударственных структур за пределами России Москва столкнется с трудностями при реализации повышенно осторожного подхода. Участие субгосударственных структур в делах государства восходит к 2010-м годам, когда Россия вернулась к решению ближневосточных вопросов⁵. В этот период Москве пришлось иметь дело с различными неофициальными российскими неправительственными организациями и квази-государственными структурами, которые не вписывались в традиционные форматы дипломатии. Такие субгосударственные структуры – например, частные компании, – а также личные амбиции лидеров некоторых республик часто препятствовали ведению эффективной официальной внешней политики. Постепенно внедрение таких субгосударственных структур привело к применению доктрины «параллельной демократии», при которой негосударственные акторы участвуют в формировании официальной внешней политики⁶.

Пандемия пришлась на время дезинформационной кампании против Президента Башара Асада, которую запустил ряд российских информационных каналов, связанных с Евгением Пригожиным, причастным к управлению ЧВК «Вагнер». Находящиеся за пределами России наблюдатели расценили это как указание на то, что Россия прекратила скрывать свое недовольство Президентом Башаром Асадом.

Тем не менее, если бы Кремль хотел что-то сообщить Дамаску, то сделал бы это через официальные и, скорее всего, закрытые каналы, а не через кампанию в СМИ. Кроме того, учитывая текущую нестабильную ситуацию в Москве, отстранение Асада от власти фактически означало бы признание поражения и неминуемо привело бы к выводу российских войск из Сирии. Данная кампания может преследовать определенные цели и быть вызвана недовольством решением Дамаска передать иранским бизнесменам контракты, которые ранее были обещаны Группе Вагнера. Еще одна цель кампании по дезинформации могла заключаться в необходимости отвлечь внимание от скандала вокруг

⁵ Aron Lund, *Russia in the Middle East*, The Swedish Institute of International Affairs, February 2019 // Арон Лунд «Россия на Ближнем Востоке», Шведский институт международных отношений, февраль 2019 г. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-paper-no.-2-2019.pdf>

⁶ For more on the fragmentation of Russia's foreign policy in the Middle East please consult: // Дополнительная информация по фрагментированию российской внешней политики на Ближнем Востоке: <https://www.ridl.io/en/the-fragmentation-of-russia-s-middle-east-policies/>

казни сирийца бойцами Группы Вагнера⁷. Другая возможная цель – обелить Россию перед Западом за счет давления на сирийское правительство и убеждения присоединиться к переговорам (в Женеве или за закрытыми дверями) для активизации политического процесса. Интересы Дамаска, Тегерана и Москвы не всегда совпадают, но все сигналы, которые союзники друг другу подавали по крайней мере, за последнее время, были исключительно доброжелательными.

3. Тихое расширение влияния

В данном случае роль, которую сыграл «Вагнер», иллюстрирует вклад субгосударственных структур во внешнюю политику России в Сирии. У них есть свои интересы, которые в обычные времена не пересекаются с официальной линией. В текущих условиях господство официальной политики, скорее всего, будет вынуждено пройти испытание пандемией, и неофициальные действия, из экономических соображений, с высокой долей вероятности возьмут верх над официальными.

Скорее всего, российское влияние в Сирии будет поддерживаться за счет неофициальных структур в связи с низкой стоимостью их деятельности. Будут дислоцированы частные военные и охранные компании, способные обеспечить безопасность портовой инфраструктуры и объектов добычи фосфатов, нефти и газа. В конце 2017 года специалисты компании «Стройгаз», связанной с Геннадием Тимченко, которого считают близким другом Президента России, перешли к завершающему этапу строительства Северного газоперерабатывающего завода в окрестностях города Ракки и начали реконструкцию шахт на крупнейших сирийских месторождениях фосфатов Кунайфис и Эш-Шаркия в районе Пальмиры⁸. Стратегические интересы России сводятся не только к экономической деятельности. Российские частные компании также предоставляют сторонам на Ближнем Востоке услуги политического характера: например, осуществляют мониторинг общественного мнения, наращивают мощности СМИ и социальных сетей, а также консультируют по вопросам проведения выборов. Одна из российских частных фирм, возглавляемая Пригожиным, «консультировала» в 2018–2019 годах одну из сторон гражданской войны в Ливии.

В. Последствия официального отступления

1. Замедление процесса реформирования и снижение российского влияния в сирийской армии

⁷ Korotkov D. Golovorezy 2.0, Novaya Gezeta, 21 April 2020 // Д. Коротков «Головорезы 2.0», Новая газета, 21 апреля 2020 г. <https://novayagazeta.ru/articles/2020/04/21/85017-golovorezy-2-0>

⁸ Anton Mardasov, Has Russia grown tired of Syria's Bashar al-Assad?, Aljazeera English, 19 May 2020 // Антон Мардасов «Россия устала от сирийского Президента Башара Асада?», Aljazeera English, 19 мая 2020 г. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/rift-moscow-damascus-200517173011730.html>

Москва и Тегеран борются за право перестройки структур сирийской армии. С точки зрения России, Тегеран оказывает повсеместное влияние на сирийскую армию, охватывающее такие важные функции, как, например, обучение персонала военно-воздушных сил. России непросто обеспечивать формирование подразделений сирийской армии без участия Ирана. Более того, Россия и Израиль достигли взаимопонимания по вопросу сдерживания исходящей от Ирана угрозы Тель-Авиву, и потому Москва осторожно, хотя и без особого успеха, работает над ограничением присутствия Тегерана на юго-западе и востоке Сирии. Оказываемое на Иран давление осложняет отношения с Россией на других фронтах, но Россия компенсирует это за счет сотрудничества с Ираном в иных областях. Например, Москва поставляет иранскую продукцию на авиабазу Хмеймим⁹, а Тегеран предоставляет находящуюся на его территории базу Хамадан для ротации российских военно-воздушных сил, задействованных в Сирии.¹⁰

Россия пытается вывести сирийские вооруженные силы на новый уровень профессионализма и организованности, для чего требуются внимание и ресурсы. Москва стремится к централизации армейских подразделений под единым флагом и командованием, в то время как Иран является противником централизации, которая может помешать работе его посредников, прикрывающихся сирийской формой. Россия старается обеспечить безопасность Израиля и избежать конфликта с Соединенными Штатами (США) в Сирии. Иран же преследует иные цели. Несмотря на многочисленные преграды, Иран надеется косвенными средствами укрепить так называемый Шиитский полумесяц. Вопреки этому Россия предпринимает попытки реорганизовать Национальные силы обороны на востоке и юго-западе Сирии, где Иран планирует создать суннитскую буферную зону вблизи израильских границ¹¹.

Поддержание новых структур в сирийской армии обеспечивается возможностью Москвы финансировать их из военного бюджета. После того, как в 2018 году была достигнута договоренность между Россией и США, Иорданией и Израилем о перемирии с сирийской оппозицией на юго-западе, бывшие повстанческие отряды вошли в состав 5-го корпуса в дополнение к ранее сформированной 4-ой дивизии. Цель проводимых Россией реформ – повысить безопасность путем регулирования и контроля вооруженных

⁹ Media: Iran uses Russian Khmeimim air base to transport weapons to Syria, UAWIRE, 15 May 2020 // СМИ: «Иран использует кремлевскую авиабазу Хмеймим для транспортировки оружия в Сирию», UAWIRE, 15 мая 2020 г. <https://uawire.org/media-iran-uses-russian-air-bases-to-transport-weapons-to-syria>

¹⁰ Iran allowing Syria-bound Russian planes to use airspace-report, Reuters, 11 February 2017 // Иран позволил российским самолетам, участвующим в операциях в Сирии, использовать свое воздушное пространство, Рейтер, 11 февраль 2017 г.

¹¹ Amos Harel, Israel Demanded 60km Buffer but Russia Let Iranian Forces in Syria Approach the Border, Haaretz, 24 April 2018 // Амос Харел «Израиль требует 60-километровую буферную зону, но Россия предоставила иранским силам в Сирии доступ к границе, Гаарец, 24 апреля 2018 г. <https://www.haaretz.com/middle-east-news/syria/russia-allowed-iranian-forces-to-approach-syrian-border-despite-israeli-demands-1.5450853>

группировок, которые необходимо пристроить на время переходного периода, что является обязательным условием стабильности, хотя и не может полноценно заменить политического решения вопроса их обустройства.

Следующим аспектом российских реформ в сирийской армии стала борьба с коррупцией. Попытки создать антикоррупционную¹² комиссию в армии привели к неоднозначным результатам. Были достигнуты определенные успехи в предотвращении контрабанды и преследовании военных должностных лиц, вовлеченных в коррупцию или покрывающих ее, однако такое положение дел ограничивалось периодами, когда сирийской армии требовалась помощь России в противостоянии враждебным действиям оппозиции. Административные и политические маневры Дамаска, стремящегося сбалансировать влияние России и Ирана, нивелировали положительные результаты.

Чтобы проводить реформы и сохранять влияние в сирийской армии, требуется давление и стимулирование, на что, в свою очередь, необходимы ресурсы, которых может не оказаться. Ирану, очевидно, их тоже не хватает. В результате реформы могут не измениться, а застопориться.

2. Расширение контроля сирийского правительства над политическим процессом

Ключевые разногласия России и Дамаска заключаются в их взглядах на Конституционный комитет, политические перспективы курдов и идлибский вопрос. Конституционный комитет важен для Москвы не только как доказательство ее способности провести хотя бы какие-то реформы в Сирии, но и как инструмент стабилизации ситуации в стране и снижения влияния стран региона. Турция, Объединенные Арабские Эмираты и Саудовская Аравия борются за возможность повлиять на оппозицию и выступают за потенциальное участие курдов в политическом процессе.

Россия считает участие Дамаска в женевском политическом процессе контрпродуктивным. Оно не просто задержало на два года формирование Конституционного комитета¹³, но и позволило Дамаску сделать все, чтобы переговоры в Женеве зашли в тупик. В состав сирийской делегации входили связанные с разведкой лица. На делегацию представителей гражданского общества оказывалось давление, а

¹² Russia Intervenes to 'Control Corruption' in Syrian Army, Asharq Al-Awsat, 16 January 2019 // Вмешательство России для «контроля коррупции в сирийской армии», Аш-Шарк Аль-Аусат, 16 января 2019 г. <https://english.aawsat.com/home/article/1548066/russia-intervenes-control-corruption-syrian-army?fbclid=IwAR1cEdaagEMzb9OjDF1fMrjaG13CZq6FtaE8fWAoEnEn3lfbDfhidLdD0Mg>

¹³ Fehim Tastekin, Syria's constitutional committee still mired in discord, Al-Monitor, 8 August 2019 // Фехим Тастекин «Конституционный комитет Сирии по-прежнему погряз в разногласиях», Аль-Монитор, 8 августа 2019 г. <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/08/turkey-russia-syria-constitution-committee-mired-in-discord.html>

делегацию от оппозиции запугивали. Россия сделала все возможное, чтобы переговоры состоялись, несмотря на все расставленные Дамаском преграды. Москва предоставила самолет, на котором прилетела правительственная делегация, представители гражданского общества и члены делегации от оппозиции (Национальный координационный комитет за демократические перемены и «Московская платформа»).

Что касается курдской автономии, силы курдов понимают, что Дамаск не защитит их от наступлений Турции, несмотря на всю сложность сирийско-турецких отношений. Кроме того, попытки США и Франции объединить курдские силы для участия в политических переговорах подкрепят усилия России. Однако политическая легитимизация запросов курдов потребует согласие Турции, которое России будет трудно получить, если она будет поддерживать прежний характер взаимоотношений с Анкарой. Едва ли Россия преуспеет в своих попытках оказать давление на Дамаск для решения курдского вопроса, учитывая, что ее внимание сейчас направлено на иные вопросы, а США разворачивает свою деятельность на северо-востоке Сирии.

Сирийское правительство предполагает, что российские военные будут продвигаться к анклаву оппозиции в районе Идлиба. Однако российско-турецкие договоренности не позволяют России выполнить желания Дамаска, который, в свою очередь, считает, что Россия должна не вести переговоры, а полностью поддержать Башара Асада в установлении контроля над всей территорией Сирии. В краткосрочной перспективе Президент Башар Асад не заинтересован в том, чтобы иностранные участники конфликта контролировали территории, занятые в настоящий момент силами оппозиции, поскольку это ознаменует успех альтернативного Дамаску правительства. В долгосрочной же перспективе правительству выгодно, чтобы другие игроки инвестировали в эти территории, так как это позволит завоевать лояльность местных жителей, сэкономив деньги. Более того, в будущем станет возможно минимизировать присутствие США на востоке Сирии. Однако Дамаск сконцентрирован на поддержании власти здесь и сейчас и не может следовать такой логике – следовательно, без участия России никакому продвижению к позициям США не будет дан «зеленый свет».

3. Возросшие риски для российских компаний, работающих в Сирии

Складывается впечатление, что Россия использует различные механизмы для монополизации ключевых секторов сирийской экономики. Речь идет о печати денежных купюр для Дамаска, поставках пшеницы, импорте российской нефти, добыче фосфатов и управлении портом Тартус.

Российская экономическая деятельность в Сирии в большей степени является неформальной. Это связано, прежде всего, с тем, что ряд российских компаний находится под правительственными санкциями, а также с низким уровнем коммерческого участия российских регионов. Их доля слишком мала, чтобы повлиять на сирийскую систему «сверху вниз», поэтому они защищают свои интересы «снизу вверх». Жесткие меры, принятые недавно сирийским правительством в отношении бизнесменов¹⁴, олицетворением которых стал Рами Махлуф, были нацелены на перевод экономики в официальное русло и повышение поступлений в бюджет, что несет неоднозначные последствия для российского бизнеса.

На данный момент малый и средний бизнес стоит перед выбором: платить повышенные налоги в сирийскую казну или же подвергнуться судебному преследованию за нарушение правил обращения денежных средств. Крупные российские компании способны выжить в таких условиях, но в таком случае речь идет о политической мотивации, а не об экономической выгоде. Работающим в Сирии российским компаниям (как малым, так и крупным) все равно придется платить субгосударственным структурам, способным защитить их коммерческую деятельность и не позволить деструктивным элементам вызвать перебои в работе. Не все российские компании могут позволить себе платить правительству, местным авторитетам и частным военным компаниям.

Выводы

Пандемия глобально повлияла на российскую внешнюю политику на Ближнем Востоке и в особенности на политику в Сирии в связи с ограниченными возможностями расходов и давлением на российскую оборонную промышленность. Финансовые ограничения подобного рода могут заставить Москву переосмыслить и соответствующим образом перестроить внешнюю политику. Однако при этом Москву будут ожидать и переменны во внутренней конфигурации власти. Разумеется, пандемия расширила влияние субгосударственных акторов в самой России на фоне ослабления позиций федерального правительства, пытающегося справиться с вызванным распространением инфекции кризисом. Подобная конфигурация власти позволит руководству регионов принимать большее участие во внешней политике России, особенно в Сирии, где идет борьба за экономическое влияние между частными охранными компаниями, имеющими отношение к руководителям регионов. Высока вероятность, что в условиях пандемии России будет трудно добиваться своих целей в Сирии, особенно тех, которые касаются

¹⁴ Syrian government orders seizure of assets of Assad's cousin Makhlouf, Reuters, 19 May 2020 // Сирийское правительство приказало арестовать активы Рами Махлуфа, двоюродного брата Асада, Рейтер, 19 мая 2020 г. <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-tycoon/syrian-government-orders-seizure-of-assets-of-assads-cousin-makhlouf-idUSKBN22V11C>

формирования политического будущего страны и распространения влияния Москвы в сирийском государстве.