

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ БАЗА СИРИЙСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2018 г. М. Ходынская-Голенищева

*ХОДЫНСКАЯ-ГОЛЕНИЩЕВА Мария Сергеевна, кандидат исторических наук,  
Постоянное представительство Российской Федерации при Отделении ООН и других международных  
организациях в Женеве, Швейцария, 1202 Женева, Авеню де ла Рэ, 15 (khodynskaya\_m@mail.ru).*

Статья поступила в редакцию 15.01.2018.

В статье содержится сравнительный анализ элементов международно-правовой базы урегулирования сирийского конфликта. Это корпус документов, принятых по итогам дискуссий в рамках международных форматов: план К. Аннана (2012 г.), Женевское коммюнике (2012 г.), резолюция 2254 СБ ООН (2015 г.). Дан обзор переговорного процесса, выстроенного с учетом этих документов. Выявляются их сильные и слабые стороны, на основании чего автор делает вывод о способности данных решений служить эффективным и прочным фундаментом для коллективного поиска формулы урегулирования конфликта. Рассматривается по документам позиция руководства Сирийской Арабской Республики (САР), которая определяла линию правительственной делегации на межсирийских переговорах.

**Ключевые слова:** Сирия, сирийский кризис, Ближний Восток, внешняя политика, миропорядок, ООН.

DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-5-80-87

В ходе развития сирийского кризиса начиная с 2011 г. на международных площадках в различных форматах принималось достаточно много решений, направленных на его урегулирование. Однако постепенно среди основных участников переговорного процесса, а также в рамках ООН сложился консенсус относительно легитимной международно-правовой базы разрешения конфликта. По общему мнению, она состояла из Женевского коммюнике 2012 г. и резолюции 2254 Совета Безопасности ООН, принятой в 2015 г. Именно на эти два документа, содержащие базовые принципы сирийского урегулирования, ссылались специальный посланник Генерального секретаря ООН по Сирии С. де Мистура и ключевые игроки из числа внешних сил.

### ПЛАН К. АННАНА И РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ

Первой попыткой подготовить документ, определяющий конкретные шаги по урегулированию ситуации в САР и выходу на политический процесс, был разработанный в 2012 г. специальным посланником ООН и ЛАГ по Сирии К. Аннаном план из шести пунктов, признанный правительством Б. Асада [1, р. 1]. В нем были прописаны основные мероприятия, проведение которых необходимо для достижения прекращения огня на

территории этой арабской республики. Однако довольно быстро возникли проблемы, связанные с его имплементацией. С целью мониторинга нарушений режима прекращения боевых операций была создана Миссия ООН по наблюдению в Сирии. Позднее в связи с отказом западных государств, входящих в “пятерку” постоянных членов СБ ООН, пролонгировать ее деятельность, она была свернута.

В условиях дефицита политических инициатив, которые могли бы способствовать поиску путей решения конфликта, Россия предложила созвать международную конференцию по Сирии. Это предложение получило одобрение К. Аннана, уже выдвигавшего ранее идею создания контактной группы, которая бы занималась выработкой мер по преодолению сирийского кризиса.

Российская сторона заблаговременно распространила свой вариант итогового документа такой встречи, главный смысл которого состоял в том, что ключевые внешние игроки должны действовать скоординированно и оказывать воздействие на ту из сирийских групп, которая лояльна к каждому из них [2]. Таким образом, в 2012 г. Москва осознавала высокую степень влияния внешних игроков на противоборствующие лагеря в Сирии и исходила из важности непосредственной работы заинтересованных государств с ними. Вывод

вооруженных людей из сирийских городов, по предложению России, необходимо было выполнять на основе взаимности и под контролем Миссии ООН по наблюдению в Сирии [3, р. 2]. Если вопросы деэскалации ситуации “на земле” относились к прерогативе внешних игроков и ООН, то тему политического урегулирования кризиса в САР предполагалось отдать самим сирийцам. Все достигнутые сторонами конфликта договоренности затем должны быть закреплены в виде резолюций Совета Безопасности.

В ходе подготовки международной конференции по Сирии представители США, с которыми российские дипломаты вели активный диалог по данному вопросу в Женеве и Вашингтоне, не скрывали, что рассматривают предстоящее мероприятие как механизм отстранения от власти Б. Асада, о потере легитимности которого объявил еще в 2011 г. Б. Обама [4]. Американцы предлагали договориться об этом заранее и объявить о принятом решении сирийцам на международной конференции от лица мирового сообщества. При этом они ссылались на невозможность в противном случае убедить оппозицию принять участие в консультациях.

В ответ на российское видение принципов организации международной конференции, Вашингтон представил свои контрпредложения. Соответствующий американский документ назывался “Принципы и компоненты политического перехода в Сирии”. В основе американского проекта лежала идея создания правительства национального единства. Однако эта инициатива могла быть осуществлена лишь при условии выполнения требования о прекращении огня (пункт 2 концепции К. Аннана), что должно быть удостоверено специальным посланником ООН и ЛАГ. К правительству национального единства должны были перейти все полномочия исполнительной власти. Особо подчеркивалась недопустимость участия в процессе передачи власти тех, чье присутствие в правительстве или в стране может помешать или сорвать планы по укреплению национального единства, стабилизации и примирению. В документе содержалось также положение о гражданском контроле над вооруженными силами [5, р. 1].

Два подхода столкнулись на трехсторонних консультациях в формате Россия–США–ООН, которые прошли 29 июня 2012 г. в Женеве. Специальный координатор Госдепартамента США по Сирии Ф. Хофф прямо заявил, что без упоминания конкретных шагов в рамках политического перехода, который означает передачу всех полномочий исполнительной власти новому временному органу, Вашингтон не видит смысла своего

участия в международной конференции. Российские дипломаты пытались вернуть американских коллег к принципам, заложенным в совместном заявлении президентов России и США по итогам переговоров в Лос-Кабосе 18 июня 2012 г. В нем отмечалось, что сирийский народ должен самостоятельно определять свое будущее, а движение к демократической, плюралистической политической системе должно осуществляться самими сирийцами при соблюдении суверенитета, независимости, единства и территориальной целостности САР [6].

Совместить позиции России и США в вопросах политического урегулирования было непросто. Москва планировала передать полномочия по решению конфликта исключительно в руки самого сирийского народа. Вашингтон же был готов лишь договариваться по модальностям урегулирования конфликта в узком кругу государств и затем “спустить” эти договоренности сирийцам.

В этих условиях западные страны решили обратиться к К. Аннани, который по их запросу подготовил детальный документ ООН под названием “Ориентиры и принципы введомого сирийцами политического перехода”. Но, несмотря на включение в текст документа пунктов, обычно фигурирующих в большинстве разрабатываемых Секретариатом ООН материалов (представительство женщин в политическом процессе, соблюдение норм международного права, обеспечение равных возможностей для всех участников процесса и т.п.), направленность документа в сравнении с американской концепцией фактически не изменилась. В центр было поставлено создание переходного правительства национального единства, наделенного всей полнотой исполнительной власти [7, р. 1]. Пассаж о необходимости исключения из политического процесса ряда конкретных лиц остался – он был лишь несколько переформулирован. Теперь речь шла о недопустимости присутствия в исполнительной власти тех деятелей правительства Б. Асада, которые своим участием могли подорвать легитимность перехода, а значит стабильность и примирение [7, р. 1]. Термин “переход” в принципе не приветствовали в Дамаске, предпочитая говорить о национальном примирении, которое не подразумевало делегирование действующей властью полномочий в пользу переходных органов. Документ также констатировал необходимость осуществления переходного правосудия, что также было с настороженностью воспринято в Дамаске [7, р. 2]. Очевидно, что этот проект разрабатывался западными сотрудниками офиса К. Аннана на основе американских предложений.

Российские дипломаты представили поправки к документу и передали их на рассмотрение К. Аннани.

Внесенные изменения ориентировали самих сирийцев на достижение политического урегулирования [8, р. 1]. Задачей международного сообщества, в соответствии с российскими предложениями, являлось создание благоприятной обстановки для переговоров и оказание давления на обе стороны с целью прекращения вооруженного противостояния и поиска компромиссов [8, р. 2]. Призыв к выводу военных формирований и вооружений должен быть адресован и правительству, и оппозиции, а не только властям, как говорилось в американском плане [8, р. 1]. Поправки России были разработаны с учетом положения о недопустимости использования заложенных в документе принципов для обвинений правительства САР в невыполнении своих обязательств. Такие обвинения преследовали далеко идущие цели, а именно: принятие резолюции СБ ООН по “силовой” гл. VII Устава ООН и введение оружейного эмбарго (по примеру Ливии).

Однако российские предложения, минимизировавшие возможность внешнего “управления” процессом сирийского урегулирования, не устроили западных членов СБ ООН. Они не только отказались обсуждать их, но и пригрозили, что в случае проявления твердости со стороны Москвы, откажутся от участия в международной встрече. По словам С.В. Лаврова, прокомментировавшего позицию Запада, министры в ходе конференции не должны “просто подписывать документы, даже те, которые выходят из-под пера такого уважаемого и опытного человека, как К. Аннан” [1].

Несмотря на возникшие разногласия, К. Аннан был заинтересован в проведении международной конференции. В письме С.В. Лаврову от 28 июня 2012 г. он заверял Москву в том, что российские предложения будут рассмотрены, отметив, что встреча “Группы действий” по Сирии должна принять реалистичный и эффективный план по урегулированию кризиса [9]. В другом письме на имя руководителя МИД России от 27 июня 2012 г. он подчеркивал, что члены “Группы действий” должны “достичь договоренностей по принципам политического перехода, который отвечает законным чаяниям сирийского народа”, а также “определить действия, которые необходимо предпринять в поддержку усилий спецпосланника для продвижения ведомого сирийцами политического процесса” [9].

#### ЖЕНЕВСКОЕ КОММЮНИКЕ И РАЗЛИЧИЯ В ЕГО ИНТЕРПРЕТАЦИИ

30 июня 2012 г. в Женеве состоялась встреча “Группы действий”. В ней приняли участие министры иностранных дел России, Китая, США, Великобритании, Франции, Турции, Ирака, Катара,

Кувейта, Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности Евросоюза. Страной-организатором выступила Швейцария [10, р. 1]. Москва настаивала на том, чтобы в Женеве также были приглашены главы внешнеполитических ведомств Ирана и Саудовской Аравии. США выступили против участия в консультациях Тегерана. Таким образом, с одной стороны, еще в 2012 г. в международном сообществе сложился консенсус относительно необходимости вовлекать страны региона в процесс сирийского урегулирования. С другой – одновременно во внешней политике США (в период президентства Б. Обамы) четко выступила антииранская направленность, которая проявилась, в том числе, в нежелании Вашингтона подключать Исламскую Республику Иран к поиску путей решения конфликта. Эти тенденции впоследствии укрепились и получили дополнительное развитие: первая привела к созданию Международной группы поддержки Сирии (МГПС) в 2015 г., вторая обнаружилась в неготовности Вашингтона в 2017 г. к участию в работе астанинского форума, в который кроме России входили также Турция и Иран.

По итогам многочасовых переговоров глав дипломатических ведомств в Женеве был выработан документ, представляющий собой план поддержки со стороны международного сообщества усилий сирийцев по выходу из кризиса – Заключительное коммюнике “Группы действий” по Сирии, или Женевское коммюнике от 30 июня 2012 г.

В этом документе российской стороне удалось отстоять ряд важных принципов. Прежде всего это касалось необходимости обеспечить проведение переходного периода под руководством сирийцев. Более того, подчеркивалось требование взаимного согласия при формировании органов переходного управления и соблюдение важного принципа – преемственности в работе государственных учреждений и сохранении квалифицированных кадров [11, р. 13]. Данное положение было важно для России, стремящейся не допустить повторения иракского (дебаасификация, разрушение государственных институтов), а также ливийского (уничтожение государственности) сценариев. В Женевском коммюнике было прописано, что внешние игроки должны использовать свой потенциал влияния на противоборствующие стороны в Сирии с тем, чтобы усадить их за стол переговоров и “удержать” на политическом треке. Таким образом, спонсоры оппозиции впервые признали обязательность работы со своими “клиентами” и вовлечения их в переговорный процесс. Текст не содержал предварительных условий для возобновления национального

диалога и начала переходного периода, в частности отсутствовало требование об исключении из него какой-либо группы сирийцев. США, Великобритания и Франция не удалось провести положение, согласно которому СБ ООН мог принять резолюцию по “силовой” гл. VII Устава ООН в случае несоблюдения Женевского коммюнике сторонами.

Важно отметить следующую деталь, связанную с ходом обсуждения данного документа. Несмотря на то что в тексте присутствовало положение о недопустимости милитаризации конфликта, США, Великобритания и Франция отказались от российского предложения включить формулировку о необходимости противодействовать незаконным поставкам оружия в Сирию. Это было симптоматичным с учетом военно-политической ситуации, сложившейся в САР в 2012 г. И Запад, и страны региона рассчитывали, что им удастся сместить режим Б. Асада силовым путем, для легализации надеясь использовать политические инструменты, то есть принять соответствующие решения в рамках международных форумов. В этом случае они уходили от какой-либо ответственности за военную эскалацию в Сирии.

Слабое место документа, с точки зрения российских интересов, заключалось в формировании переходного управляющего органа, который становился правопреемником исполнительной власти в полном объеме [11, р. 12]. Более того, в Женевском коммюнике нашел отражение тезис о важности рассмотрения вопроса об “ответственности за действия, совершенные в ходе конфликта, ...необходимости (принятия. – М.Х.-Г.) всеобъемлющего пакета положений о правосудии в переходный период” [11, р. 13].

Женевское коммюнике должно было положить начало совместной работе ряда ключевых государств, сформировавших “Группу действий”, по запуску межсирийских переговоров.

Учитывая, что имплементация документа предполагала коллективное участие внешних игроков, российская сторона рекомендовала западным государствам заморозить активность так называемой Группы друзей Сирии (в момент своего создания в 2012 г. включала 100 государств, объединенных целью смещения Б. Асада; к 2014 г. в ней осталось 11). В Москве исходили из необходимости прекращения деятельности “параллельных” сепаратных структур, которая способствовала закреплению разделительных линий в международном сообществе по сирийскому “досье”. Все обсуждения данного вопроса предполагалось продолжить в формате “Группы действий”. США и их европейские союзники, однако, к этому готовы не были.

В этом смысле особого внимания заслуживает пресс-конференция бывшего госсекретаря США Х. Клинтон, которая состоялась 30 июня 2012 г. сразу после принятия Женевского коммюнике. Глава Госдепартамента интерпретировала суть договоренностей таким образом, чтобы “адаптировать” их к позиции США. Так, отмечала госсекретарь, “оппозиция никогда не согласится на то, чтобы Б. Асад и его ближайшие сподвижники, у которых руки в крови, стали частью переходного управляющего органа”. По ее словам, “Б. Асад не останется руководителем в переходный период”. Х. Клинтон подчеркивала, что опция введения санкций остается на переговорном столе [12]. Такая подача итогов встречи “Группы действий” подтверждает, что в Вашингтоне посчитали неудачей неспособность провести формулировки в отношении режима Б. Асада в крайне жестком варианте. Однако от цели сместить сирийского президента с должности в США не отказались и рассматривали Женевское коммюнике в качестве возможного инструмента ее достижения. В этом же контексте стоит рассматривать и заявления других американских официальных лиц, которые также пытались по-своему интерпретировать этот документ. В выступлении пресс-секретарь Госдепартамента В. Нуланд указывалось, что текст задает “направление, в котором должна будет двигаться Сирия после Б. Асада”. Бывший посол США в САР Р. Форд, ответственный за работу с сирийской оппозицией, после выработки Женевского коммюнике направился в Каир, где в ходе встречи с оппонентами Дамаска призывал активнее подбирать не только замену Б. Асаду, но и членов будущего правительства.

В Москве считали необходимым капитализировать достигнутые в Женеве успехи и на их основе перейти к запуску межсирийского переговорного процесса. По рекомендации России правительство САР полностью приняло положения документа [13], согласилось участвовать в консультациях без предварительных условий и представило свои предложения по урегулированию кризиса. Сирийский план включал создание механизма мониторинга прекращения огня и разработку параметров политического перехода (в частности, принятие Национальной хартии, формирование расширенного состава правительства с включением всех сегментов сирийского общества, подготовку проекта новой Конституции, проведение выборов и пр.) [14].

Однако переговоры начались только через семь месяцев – все это время американцы заверяли российскую сторону в том, что пытаются убедить

сирийскую оппозицию принять участие в диалоге с правительством Б. Асада. В Москве не скрывали разочарования по этому поводу и говорили о кризисе договороспособности Запада применительно к Сирии.

### ЗНАЧЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 2254 СБ ООН

Еще один документ, который, по общему мнению ключевых внешних игроков и ООН, стал базовым в вопросе сирийского урегулирования – это резолюция 2254 СБ ООН (декабрь 2015 г.).

Принятию этого документа предшествовало несколько раундов по сути безрезультатных переговоров. Однако одно важное событие все же произошло – была создана Международная группа поддержки Сирии, в которую вошли главные участники сирийского урегулирования. МГПС дважды встречалась в Вене осенью 2015 г. и приняла соответствующие заявления. Второй из указанных документов, одобренный 14 ноября 2015 г., зафиксировал приоритеты в области политического перехода в САР. В нем увязывалась поддержка со стороны МГПС работы по обеспечению режима общенационального прекращения огня в Сирии с первыми шагами представителей сирийского правительства и оппозиции, которые они должны предпринять для реализации положений Женевского коммюнике о конструктивном переходном периоде под эгидой ООН [15].

Таким образом, решение МГПС, во-первых, перебрасывало “мост” от Женевского коммюнике к СБ ООН, а во-вторых, вовлекало Россию в процесс продвижения реформ в Сирии, от темпов которого зависело установление в стране режима прекращения огня. Более того, США и их западные союзники использовали формат МГПС для утверждения графика политического перехода, который затем был фактически транслирован СБ ООН в резолюции 2254.

Данная резолюция стала первым консенсусным документом Совета Безопасности ООН, который обобщил единую правовую базу политического урегулирования сирийского кризиса (прежде всего речь идет о Женевском коммюнике, поддержанном МГПС) и зафиксировал “роль МГПС в качестве центральной платформы для содействия усилиям ООН по достижению прочного урегулирования в Сирии” [16, р. 2]. В ней также содержалось требование к Генеральному Секретарю ООН “созвать – усилием доброй воли и через своего специального посланника по Сирии – представителей сирийского правительства и оппозиции для участия в формальных переговорах

по политическому переходному периоду в безотлагательном порядке с тем, чтобы такие переговоры могли состояться в начале января 2016 г. во исполнение Женевского коммюнике и в соответствии с заявлением МГПС от 14 ноября 2015 г. в целях долгосрочного политического урегулирования кризиса” [16, pp. 2-3]. Резолюция 2254 закрепила за СБ ООН функцию контроля за реализацией достигнутых на венских встречах МГПС договоренностей. И, наконец, центральной составляющей (в ее политическом разделе) стал поэтапный план имплементации переходного периода. Так, политический процесс должен был обеспечить “в пределах целевого шестимесячного срока переход к заслуживающему доверия инклюзивному правлению на внеконфессиональной основе и определение графика и процедуры разработки проекта новой конституции”. На основании Конституции в 18-месячный срок под контролем ООН должны быть организованы свободные и справедливые выборы [16, р. 3].

Резолюция 2254 СБ ООН представляла собой своеобразную дорожную карту реформы политической системы Сирии. При этом был найден оптимальный на то время формат коллективной работы в этом направлении. Ответственность за взаимодействие с правительством и оппозицией – как политическими организациями, так и структурами на “земле” – возлагалась на МГПС, в которую вошли государства, имевшие реальное влияние на противостоящие сирийские стороны. Контролировать процесс, обеспечивать его легитимность и оценивать прогресс должна была “пятерка” постоянных членов Совета Безопасности. Таким образом, резолюция ввела “перекрестный” формат взаимодействия для решения сирийского кризиса.

В ходе продвижения данной резолюции проявилась тенденция, свидетельствующая о том, что российско-американское сотрудничество остается важным фактором, определяющим вектор политического урегулирования в Сирии. Уже после согласования проекта резолюции, который устраивал и российскую, и американскую стороны, другие члены СБ ООН (Великобритания и Франция) попытались внести в текст заведомо непроходимые пассажи, в том числе о возможности введения санкций в отношении САР в случае невыполнения ею решений. С учетом консенсусных документов по урегулированию кризиса в Сирии, которые были выработаны в Вене государствами – членами МГПС, разногласия в СБ послужили бы негативным сигналом. В этой связи Министр иностранных дел России С.В. Лавров в телефонном разговоре со своим американским коллегой

Дж. Керри 17 декабря 2015 г. – накануне третьего заседания Международной группы поддержки Сирии в Нью-Йорке – призвал Госсекретаря повлиять на Великобританию и Францию [17]. И действительно, под давлением американцев Лондон и Париж отозвали свои конфронтационные предложения.

Очевидно, что оба документа – Женевское коммюнике и резолюция 2254 СБ ООН – заложили основу для урегулирования кризиса в САР. Каковы же позиции противоборствующих сирийских сторон, а также главных внешних игроков в отношении этих документов?

Что касается государств – сторонников свержения Б. Асада, то в период от принятия Женевского коммюнике в 2012 г. до момента голосования по резолюции 2254 СБ ООН в 2015 г. их позиции претерпели эволюцию. Если в первом документе речь шла о формировании переходного управляющего органа (ПУО), наделенного всей полнотой исполнительной власти, то во втором требования западных членов СБ ООН были понижены до создания заслуживающего доверия инклюзивного правления на внеконфессиональной основе. Разница между двумя категориями была существенной. Если ПУО по сути должны быть переданы все полномочия президента САР (что отвечало цели Запада по свержению режима Б. Асада), то полномочия инклюзивного правления еще предполагалось уточнить – и здесь у российской дипломатии появлялось дополнительное поле для маневра.

### ПОЗИЦИЯ СИРИЙСКОГО РУКОВОДСТВА

Ни в одном своем заявлении Дамаск не поддержал Женевское коммюнике от 2012 г. Термин “переходный управляющий орган, наделенный всеми полномочиями исполнительной власти”, вызывал у сирийского руководства неприятие. В ходе переговоров, которые проходили с 2012 г., глава правительственной делегации Б. Джафари избегал ссылок на Женевское коммюнике. В то же время представители оппозиции (Высший комитет по переговорам) официально подчеркивали, что “процесс переговоров должен быть запущен на основе повестки дня, которая отражает принципы, зафиксированные в Женевском коммюнике” [18, р. 3].

Правительство Б. Асада также не сделало ни одного заявления в поддержку резолюции 2254 СБ ООН. Единственный раз, когда резолюция была упомянута, – декабрь 2015 г. в СБ ООН в ходе голосования по проекту. В своем выступлении

постоянный представитель САР при ООН Б. Джафари акцентировал внимание на “готовности правительства эффективно участвовать в любых действиях, обеспечивающих сирийцам возможность самостоятельно сделать свой выбор в рамках общесирийского диалога под руководством Сирии, без вмешательства извне и при сохранении суверенитета и территориальной целостности страны” [19, р. 26]. Одобрив принятие резолюции, Б. Джафари высоко оценил “инициативу дружественной Российской Федерации и ее искренние усилия по представлению этого документа, дополняющего и укрепляющего другие важные аспекты вопроса, который был не в полной мере рассмотрен в предыдущих резолюциях СБ ООН по борьбе с терроризмом” [19, р. 26]. В этих двух выдержках из выступления представителя сирийского правительства заключается квинтэссенция позиции Дамаска по резолюции 2254 СБ ООН. Власти САР были готовы рассматривать резолюцию исключительно с точки зрения ее контртеррористической составляющей (соответствующие параграфы в резолюции были предусмотрены), а также с учетом императива прекращения любых форм “подпитки” внешними игроками антиправительственных группировок. Еще один приоритет правительства САР – стремление перенести диалог на сирийскую землю в силу того недоверия, которое Дамаск испытывал к ООН.

Очевидно, что правительство Сирии дистанцировалось от разработанных ООН параметров политического урегулирования, которые обязывали действующие власти в стране согласиться на передачу существенных полномочий в пользу оппозиции. Это в полной мере проявилось в ходе переговорных раундов под эгидой ООН в Женеве в 2017 г., когда сирийские представители под различными предлогами уходили от субстантивного обсуждения переговорных “корзин”, разработанных офисом специального посланника Генерального секретаря ООН на основе резолюции 2254 Совета Безопасности (в частности, касающихся конституционной реформы и организации выборов).

К этому необходимо добавить следующее: ни Женевское коммюнике, ни указанная резолюция не были реализованы в ходе межсирийских переговоров под эгидой ООН (с 2012 по 2017 г.). Главная причина заключается в неприятии сирийским правительством их содержания.

Здесь можно говорить о недоработке со стороны специального посланника Генерального секретаря ООН по Сирии С. де Мистуры и “пятерки” постоянных членов СБ ООН. Вышеуказанные решения

обсуждались без должных консультаций с Дамаском, по сути “спускались” правительству САР для исполнения. Безусловно, такой подход не мог устроить сирийские власти, которые в свою очередь блокировали любое продвижение в вопросе имплементации Женевского коммюнике и ооновской резолюции в части, касающейся переходного процесса. Серьезный просчет был допущен всеми политическими деятелями, занимавшими пост специального посланника ООН по Сирии. И К. Аннан, и Л. Брахими (несколько в меньшей степени), и С. де Мистура, выстраивая свою линию по реализации политического процесса, взаимодействовали с правительством Б. Асада по “остаточному” принципу. В этом смысле в общем объеме усилий всех игроков “провисло” важное направление – сотрудничество с властями Сирии, без конструктивного участия которых воплотить в жизнь принимаемые решения было невозможно. И спецпосланники, и западные члены СБ ООН и МГПС ошибочно полагали, что в этом они могут

полностью опереться на Россию как на сторону, поддерживающую Дамаск, и уделяли внимание, главным образом, работе с сирийской оппозицией и внешними игроками из числа ее спонсоров.

Эта “мина замедленного действия” сработала в ходе межсирийских переговоров, приведя к фактическому тупику в имплементации Женевского коммюнике и резолюции 2254 СБ ООН. Сирийское правительство последовательно и твердо демонстрирует, что в современных условиях ставка исключительно на внешние силы (даже с учетом роста влияния стран региона и сохраняющегося веса двух глобальных игроков – России и США) – ошибочна. Несмотря на массивную поддержку, которая оказывается сторонам в конфликте извне, посредникам ООН необходимо более сбалансированно распределять усилия в своей работе с тем, чтобы в полной мере учитывать как внутренние, так и внешние аспекты урегулирования.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Letter of UN Secretary-General Ban Ki-Moon to Ms. Susan Rice, President of the Security Council. New York. 18 April 2012.* 3 p. (unpublished). Available at: <http://foreignpolicy.com/2012/04/19/ban-ki-moon-calls-for-an-expanded-u-n-mission-for-syria> (accessed 26.01.2018).
2. *Выступление и ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы СМИ в ходе пресс-конференции по итогам встречи “Группы действий” по Сирии. Женева, 30 июня 2012 года.* [Statement and Answers to Questions of Russia’s Foreign Minister S. Lavrov at Press Conference after Action Group for Syria Meeting on June 30.2012 (In Russ.)] Available at: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2983345](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2983345) (accessed 26.01.2018).
3. *A Concept of an International Conference on Syria. Non-Paper. By the Russian Federation. 28 June 2012.* 4 p. (unpublished).
4. Wilson S., Warrick J. Assad Must Go, Obama Says. *The Washington Post*, 18.08.2011.
5. *Principles and Components of Political Transition in Syria. US Non-Paper. 26 June 2012.* 2 p. (unpublished).
6. *Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина и Президента Соединенных Штатов Америки Б. Обамы. Лос-Кабос, 18 июня 2012 г.* [Joint Statement by Russia’s President V. Putin and US President B. Obama. Los Cabos, 18 June 2012 (In Russ.)] Available at: <http://kremlin.ru/supplement/1244> (accessed 21.06.2012).
7. *Guide Lines and Principles for a Syrian-led Transition. UN Document.* 3 p. (unpublished) Available at: <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf> (accessed 26.01.2018).
8. *Russian Proposals to the Joint Special Envoy’s Non-Paper “Guide-Lines and Principles for a Syrian-led Transition”.* 26 June 2012. 3 p. (unpublished).
9. *Letter by the UN/LAS Special Envoy on Syria K. Annan to the Foreign Minister of the Russian Federation His Excellency Mr. Sergey V. Lavrov. 28 June 2012.* 5 p. (unpublished).
10. *Meeting of the Action Group for Syria, Convened by the Joint Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations and the League of Arab States and Organized by the United Nations Office. 28 June 2012.* 4 p. (unpublished).
11. *Резолюция СБ ООН 2118 (2013) о постановке под международный контроль и ликвидации сирийской программы химического оружия. S/RES/2118 (2013), 27.09.2013. Приложение 2, 30.06.2012.* [Resolution on International Control and Destruction of the SAR’s Chemical Weapons. S/RES/2118 (2013), 27.09.2013. Annex II, 30.06.2012 (In Russ.)] Available at: [http://www.mid.ru/ru/maps/sy/-/asset\\_publisher/9fcjSOWMERcf/content/id/94162](http://www.mid.ru/ru/maps/sy/-/asset_publisher/9fcjSOWMERcf/content/id/94162) (accessed 26.01.2018).
12. *Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton. Palace of Nations. Geneva, Switzerland. 30 June 2012.* Available at: <https://geneva.usmission.gov/2012/06/30/secretary-clinton-press-availability-following-the-meeting-of-the-action-group-on-syria/> (accessed 26.01.2018).
13. *Questions and Answers Session with Ahmad Fawzi, Spokesman for Kofi Annan, Joint Special Envoy for Syria. Geneva. 3 July 2013.* 7 p.

14. *Политическая программа по разрешению сирийского кризиса, предложенная президентом САР Б. Асадом. Дамаск, 2013 г.* 18 с. [Political Program for Syrian Crisis Settlement Proposed by President B. Assad. Damascus, 2013. 18 p. (In Russ.)] (unpublished).
15. *14 November 2015, Statement of the International Syria Support Group. Vienna.* 7 p. Available at: <https://www.un.org/undpa/en/Speeches-statements/14112015/syria> (accessed 26.01.2018).
16. *UN Security Council Resolution 2254 (2015). UN Document S/2254/2015.* 5 p. Available at: <https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm> (accessed 26.01.2018).
17. *О телефонном разговоре Министра иностранных дел России С.В. Лаврова с Госсекретарем США Дж. Керри. 17 декабря 2015 г.* [On Telephone Conversation Between Russia's Foreign Minister S. Lavrov and US State Secretary J. Kerry. 17 December 2016 (In Russ.)] Available at: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1990173](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1990173) (accessed 18.12.2015).
18. *Executive Framework for a Political Solution Based on the Geneva Communiqué. High Negotiation Commission for the Syrian Revolution and Opposition Forces. September 2016.* 4 p. (unpublished).
19. *UN Security Council. Meeting 7588. 18 December 2015 г. New York. UN Document S/PV.7588.* 22 p. Available at: <http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2015.shtml> (accessed 26.01.2018).

#### **INTERNATIONAL LEGAL BASIS FOR SYRIAN SETTLEMENT**

*(World Economy and International Relations, 2018, vol. 62, no. 5, pp. 80-87)*

*Received 15.01.2018.*

*Maria S. KHODYNSKAYA-GOLENISHCHEVA (khodynskaya\_m@mail.ru),  
Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations Office and other International Organizations  
in Geneva, 15, Avenue de la Paix, Geneva, 1202, Switzerland.*

*The article compares elements of an internationally recognized basis for the Syrian crisis settlement. The latter is comprised of documents adopted during discussions in the framework of various international formats: Kofi Annan Plan (2012), Geneva Communiqué (2012), United Nations Security Council Resolution 2254 (2015). The paper analyses the nature of Russian-American differences in interpretation of the three documents provisions as well as links between those decisions and various collective formats including UN Security Council, Action Group for Syria and International Syria Support Group (ISSG). The author looks into negotiation process to which these documents served as a basis, first and foremost intra-Syrian talks in Geneva, and specifies Russian and American positions on the issue of the so called political transition in Syria; identifies strong and weak points of relevant decisions, and contemplates if they could be used as an effective instrument of collective search for a Syrian conflict settlement formula. Syrian authorities' stance towards these documents and decisions is also analysed, as it defines the behavior of the Syrian government delegation at intra-Syrian talks in Geneva under the UN auspices. The article explains why Damascus did not find acceptable provisions of the internationally-agreed document and refused to perceive them as a basis for the Syrian crisis solution.*

*Keywords: Syria, Syrian crisis, Middle East, foreign policy, world order, UN.*

*About author:*

*Maria S. KHODYNSKAYA-GOLENISHCHEVA, Candidate of History, Head of Political Section.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2018-62-5-80-87