



ЕВРОПЕЙСКАЯ
КОМИССИЯ

ВЕРХОВНЫЙ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬ
СОЮЗА ПО
ИНОСТРАННЫМ ДЕЛАМ
И ПОЛИТИКЕ
БЕЗОПАСНОСТИ

г. Страсбург, 14 марта 2017 г.
JOIN(2017) 11 окончательная версия

**СОВМЕСТНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ ДЛЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И
СОВЕТА**

Элементы стратегии ЕС в отношении Сирии

Введение

Война в Сирии, один из худших гуманитарных кризисов, с которыми сталкивался мир со времен Второй мировой войны, продолжает нести опустошительные и трагические последствия для населения страны. Разрушение Алеппо, имевшее место в прошлом году, стало еще одной главой в ужасной и пока что не законченной истории этого конфликта. Кроме того, этот конфликт оказывает все более дестабилизирующее воздействие на регион в целом по причине перемещения населения, распространения терроризма, а также обострения политических и межконфессиональных разногласий.

Целью стратегии ЕС в отношении Сирии, к достижению которой призвал Президент Юнкер в своем Ежегодном послании о положении дел в ЕС в сентябре 2016 г., является определение того, каким образом ЕС может играть более значительную роль в содействии достижению прочного политического урегулирования в Сирии в рамках существующих принципов, согласованных ООН, а также способствовать укреплению стабильности в стране и поддерживать восстановление после заключения мирного соглашения, как только будет запущен надежный процесс политического перехода. Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности («Верховный представитель») и Комиссия стремятся утвердить стратегию накануне проведения Брюссельской конференции «Поддержка будущего Сирии и региона в целом», которая будет проходить 5 апреля 2017 г., в качестве вклада ЕС в рамках двух из трех широких тем указанной конференции: поддержки политического процесса и поддержки примирения и стабилизации. Содействие в рамках третьей темы конференции, поддержки региона, обеспечивается отдельно посредством выделения средств, обещанных ЕС в Лондоне, а также реализации соглашений ЕС с Иорданией¹ и Ливаном², а также Фонда для беженцев в Турции³.

Стратегия также представляет собой обзор сирийских аспектов *Региональной стратегии ЕС в отношении Сирии, Ирака и борьбы с ИГИЛ/ДАИШ*, последняя версия

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/en/pdf> (см. приложение)

² http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001_en16_docx_pdf/ (см. приложение)

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf

которой была принята Советом в мае 2016 г.⁴ Необходимо пересмотреть роль ЕС и то, что ЕС может предпринять для того, чтобы помочь в нахождении политического решения, основанного на резолюции Совета Безопасности ООН 2254, которое поможет всем сирийцам, обеспечив для них свободную, достойную и безопасную жизнь.

Двустороннее сотрудничество с сирийским правительством было приостановлено после жестокого подавления режимом гражданских волнений в 2011 г. Тем не менее, ЕС продолжает оказывать поддержку сирийскому народу посредством предоставления жизненно необходимой гуманитарной помощи, а также способствовать предоставлению базовых услуг и поддерживать гражданское общество. Улучшенная координация работы государств-членов ЕС и институтов ЕС, а также их соответствующих финансовых инструментов имеют определяющее значение для эффективной реализации настоящей стратегии.

1. Ситуация в Сирии

1.1 Политический контекст и контекст безопасности

Военная реакция сирийского режима на мирную политическую демонстрацию в 2011 г. привела к развязыванию продолжительной гражданской войны, которая получила поддержку ряда внешних игроков, что усугубило ситуацию. По мере продолжения войны страна превращается в «лоскутное одеяло» из изолированных и конфликтующих между собой регионов, находящихся под руководством вооруженных групп, что обеспечивает процветание ДАИШ.

Несмотря на проведение серии мирных переговоров под эгидой ООН, Женевское коммюнике от 2012 г.⁵, а также усилия Международной группы по поддержке Сирии и ее рабочих групп, соглашения между конфликтующими сторонами, которое положило бы конец этой войне, достичь не удалось. По итогам четвертого раунда межсирийских переговоров, прошедшего в Женеве в феврале 2017 г., были выявлены три группы вопросов для обсуждения в ходе будущих переговоров в соответствии с резолюцией

⁴ http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>

⁵ <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

Совета Безопасности ООН 2254 — государственное управление, конституция и выборы, а также дополнительная ситуативная группа вопросов, в рамках которой может обсуждаться борьба с терроризмом.

При этом эскалация насилия на месте событий систематически поддерживается сирийским режимом и его союзниками, а также воинствующими экстремистскими группами и некоторыми частями вооруженной оппозиции. Это привело к возрастанию уязвимости населения Сирии, демографическому инжинирингу посредством вынужденной эвакуации, а также к серьезным нарушениям прав человека и международного гуманитарного права.

Попыток начать диалог со стороны режима не предпринимается: существует четкое послание: «подчинись или уходи». Использование такого репрессивного подхода никогда не позволит создать стабильную основу для будущей единой и инклюзивной Сирии.

1.2 Гуманитарный контекст

Шесть лет конфликта привели к чудовищным последствиям для гражданского населения Сирии. Продолжительность жизни уменьшилась на 20 лет. Экономическое и социальное развитие Сирии откатилось на уровень 40-летней давности, что вынудило многих сирийцев покинуть страну. Сирийская экономика обрушилась и была заменена экономикой войны, которая приносит выгоду лишь незначительному меньшинству. 13,5 миллионов человек,⁶ почти три четверти оставшегося населения,⁷ крайне нуждаются в гуманитарной помощи; в их число входят более шести миллионов внутренне перемещенных лиц и более пяти миллионов человек, заблокированных в труднодоступных районах.

Почти ежедневные нарушения международного гуманитарного права, такие как продолжающиеся удары по объектам гражданской инфраструктуры, включая водораспределительные системы, медицинские учреждения и школы, привели к острому дефициту базовых услуг. В то же время, обеспечению доступа к гуманитарной

⁶ <http://www.unocha.org/syria>

⁷ <http://www.worldometers.info/world-population/syria-population/>

помощи и ее оказанию в значительной степени препятствует возросшая политизация этой деятельности.

1.3 Помощь, оказанная ЕС по состоянию на январь 2017 г.

С момента начала войны в 2011 г. ЕС в общей сложности (из средств ЕС и его государств-членов) мобилизовал свыше 9,4 миллиардов евро в целях содействия разрешению сирийского кризиса для использования как на территории Сирии, так и в регионе в целом, что делает ЕС самым крупным донором.

В саму Сирию ЕС было направлено более 900 миллионов евро, свыше 600 миллионов евро из которых были использованы для оказания гуманитарной помощи. Указанное финансирование было направлено на удовлетворение потребностей людей по всей Сирии и преимущественно ориентировано на ведение жизненно необходимой деятельности в самых различных сферах, в особенности в районах с недостаточным уровнем обеспеченности услугами, районах боевых действий и заблокированных районах.

Гуманитарная помощь ЕС была оказана миллионам нуждающихся в ней людей на территории Сирии и соседних стран, принимающих беженцев. В Сирии наше содействие позволило нашему партнеру предоставить продукты питания, экстренную медицинскую помощь, убежище, питьевую воду и предметы гигиены миллионам людей, в особенности тем, кто нуждается в этом больше всего, а также обеспечило поддержку кампании ЮНИСЕФ по полиовакцинации для 2,7 миллионов детей. Хотя настоящее Заявление касается территории Сирии, следует отметить, что ЕС также мобилизовал значительные ресурсы для поддержки соседних с ней стран, принимающих беженцев (Турция, Иордания, Ливан), где более чем 1,15 миллионам сирийских беженцев была предоставлена жизненно необходимая медицинская помощь, а также психологическая поддержка и защита.

ЕС также предоставил 327 миллионов евро в рамках негуманитарной помощи посредством использования различных инструментов: благодаря Европейскому инструменту соседства⁸ был профинансирован ряд мероприятий на территории Сирии в

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN>

различных областях, таких как образование, поддержка в обеспечении средств к существованию, местное государственное управление, здравоохранение и поддержка гражданского общества.

Указанное финансирование направлено на сохранение человеческого капитала в Сирии, облегчение доступа людей к базовым услугам и расширение возможностей местных гражданских институтов. В рамках Инструмента поддержания мира и стабильности⁹, а также Европейского инструмента в области демократии и прав человека¹⁰ ЕС оказывает поддержку сирийскому гражданскому обществу и правозащитникам. Посредством Инструмента сотрудничества в области развития¹¹ также осуществляется поддержка реализуемых на территории Сирии проектов, направленных на повышение продовольственной безопасности населения Сирии.

ЕС создал Фонд для беженцев в Турции с общим бюджетом в 3 миллиарда евро на период 2016-2017 гг. для оказания поддержки в обеспечении средств к существованию в долгосрочной перспективе, а также в создании социально-экономических и образовательных перспектив для беженцев в Турции.

.Кроме того, ЕС учредил Региональный трастовый фонд в ответ на сирийский кризис,¹² который включает взносы 22 государств-членов ЕС и Турции на общую сумму в 932 миллиона евро. Указанный фонд создан в дополнение к прямому финансированию из бюджета ЕС, которое до настоящего времени используется регионе с целью оказания помощи сирийцам и принимающему их местному населению в соседних странах.

Финансирование ЕС внесло свой вклад в улучшение жизни беженцев, в особенности с точки зрения образования. Например, 663 000 детей и молодежи из числа сирийских беженцев и местных жителей в Турции, Ливане и Иордании получили доступ к

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/140311_icsp_reg_230_2014_en.pdf

¹⁰ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R02_35&from=EN

¹¹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R02_33&from=EN

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria_0.pdf

качественному начальному образованию, услугам по защите и социально-психологической помощи. Что касается высшего образования, в рамках проекта HOPES предоставляются стипендии и консультации по вопросам образования, а также проводится обучение иностранным языкам для порядка 250 000 молодых людей из числа сирийских беженцев и местных жителей в Иордании, Ливане, Египте, Ираке и Турции. В Турции мероприятия, реализуемые в сфере образования, включают строительство и оборудование 70 новых школ.

2. Риски и угрозы для основных интересов ЕС в случае продолжения войны

Продолжение войны в Сирии может привести либо к разделению страны по конфессиональному принципу, что может способствовать дальнейшему распространению воинствующего экстремизма и терроризма, либо к установлению военного контроля над всей страной со стороны режима. В обоих случаях в стране продолжит существовать нестабильность, имеющая более широкие разрушительные последствия, как на региональном, так и на мировом уровнях, включая подрывание способности международной правовой и институциональной архитектуры к разрешению других споров.

Последствия осуществления любого из этих вариантов — продолжения конфликта или продолжения авторитарного правления, альтернатив согласованному процессу политического перехода — противоречат интересам сирийского народа, региона и ЕС и включают следующее:

- гибель и тяжкие страдания людей, в том числе из-за блокады, что приведет к дальнейшему перемещению населения, в частности — к возникновению больших потоков беженцев, передвигающихся по территории региона и направляющихся в Европу;
- продолжающееся насилие, радикализация вооруженных групп, а также распространение воинствующего экстремизма;
- распространение преступности как результат экономики войны, включая торговлю оружием и людьми;
- продолжающийся экономический спад, сопровождающийся сокращением деловых и экономических возможностей;

- укрепление межконфессиональных разногласий, что усложнит работу по реализации процесса национального примирения;
- рост нестабильности в соседних странах, включая воспрепятствование стабилизации на территории Ирака, освобожденной от ДАИШ, а также дальнейшее прямое воздействие на Иорданию, Ливан и Турцию; и
- дальнейшее разрушение культурного наследия, включая объекты всемирного наследия, и незаконная торговля предметами культурного назначения.

3. Стратегические цели ЕС

Стратегические цели ЕС в отношении Сирии согласуются с его основными интересами и ценностями, и в их основе лежит Глобальная стратегия ЕС по иностранным делам и политике безопасности, а также Европейская политика соседства:

- Единая Сирия — единая и территориально целостная страна для всех сирийских граждан.
- Демократическая Сирия — законно избранное правительство и основанная на плюрализме политическая система с учетом соблюдения принципа верховенства закона и прав личности, основанных на принципе равного гражданства.
- Разнообразная и инклюзивная Сирия — мультикультурная страна, в которой все этнические и религиозные группы чувствуют, что их идентичность находится под защитой, и что они обладают одинаковыми правами доступа к представителям власти.
- Сильная и безопасная Сирия — эффективное государство с функциональными институтами, сосредоточенное на обеспечении безопасности граждан и оказании им необходимых услуг; единая национальная армия, а также подотчетные полицейские формирования и органы безопасности.
- Стабильная Сирия — стабильная политическая система и сильная экономика, обеспечивающая получение населением страны надлежащего образования и медицинской помощи, а также привлекательная для иностранных инвесторов; страна, поддерживающая хорошие отношения со всеми соседями и

интегрированная в международное сообщество в качестве партнера, способного на конструктивный диалог.

По мере достижения указанных стратегических целей будет обеспечена возможность для добровольного, достойного и безопасного возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц.

4. Цели ЕС

Для достижения указанных стратегических целей установлены следующие цели ЕС в отношении Сирии:

- Завершение войны посредством процесса политического перехода, согласованного сторонами конфликта при поддержке Специального посланника ООН по Сирии и ключевых международных и региональных игроков.
- Содействие эффективному и инклюзивному переходу в Сирии посредством поддержки, направленной на укрепление политической оппозиции, в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 2254 и Женевским коммюнике;
- Содействие демократии, осуществлению прав человека и свободе слова через укрепление организаций гражданского общества Сирии;
- Содействие процессу национального примирения на основе усилий по укреплению мира и противодействию воинствующему экстремизму и межконфессиональной вражде при обеспечении особого подхода к правосудию в переходный период, которое должно включать привлечение к ответственности за военные преступления;
- Спасение жизней через своевременное, эффективное и бескомпромиссное удовлетворение гуманитарных нужд наименее защищенных сирийцев;
- Поддержка устойчивости населения Сирии, а также институтов и общества Сирии.

Более подробно вышеозначенные цели рассматриваются в разделе 5.

5. Основные направления деятельности в Сирии для достижения целей ЕС

5.1 Завершение войны посредством процесса политического перехода, согласованного сторонами конфликта при поддержке Специального посланника ООН по Сирии и ключевых международных и региональных игроков

Любое долгосрочное решение, направленное на завершение войны, должно быть сосредоточено на соответствии демократическим устремлениям и потребностям сирийского народа, на предоставлении и открытии политического и общественного пространства для групп, ранее исключенных из него, а также на подлинном демократическом реформировании государственных институтов. Учитывая собственную заинтересованность в согласованном процессе политического перехода и используя имеющихся в его распоряжении инструменты, ЕС сыграет свою роль в полном объеме.

ЕС продолжит оказывать прямое содействие в проведении переговоров под эгидой ООН в Женеве, включая технические обсуждения, которые могут способствовать продвижению в политических переговорах о завершении войны и определении параметров органа власти на переходный период в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 2254 и Женевским коммюнике. ЕС приветствует шаги, предпринятые Россией, Турцией и Ираном в поддержку режима прекращения огня согласно резолюции Совета Безопасности ООН 2336 в качестве меры подготовки к межсирийским переговорам в Женеве.

Поскольку война в Сирии в настоящее время в значительной степени определяется военным участием ряда региональных и международных игроков, ЕС, при полном согласовании с ООН, приступил к реализации инициативы по развитию политического диалога с ключевыми игроками региона для определения общей позиции относительно итогового положения дел в Сирии, а также условий для запуска процесса примирения и восстановления. Эта работа направлена на дальнейшее содействие в достижении соглашения в рамках межсирийского мирного процесса.

Мира нельзя достичь, работая с заинтересованными сторонами сирийского конфликта только на макроуровне. В первую очередь, для этого требуются скоординированные усилия, направленные непосредственно на сирийское гражданское общество, сообщества и население, пострадавшее от войны; представители указанных групп

должны участвовать в процессе определения мер на переходный период и будущего сирийской политической системы. В рамках Инициативы ЕС по поддержанию мирного процесса в Сирии¹³ разрабатывается конкретная платформа для поддержания мирного процесса и режима прекращения огня, укрепления оппозиционных партий и содействия в построении диалога с гражданским обществом. ЕС продолжит поддерживать усилия Специального посланника ООН по Сирии, направленные на включение гражданского общества в его работу посредством использования Комнаты поддержки гражданского общества и Женского консультативного совета.

ЕС сохранит ограничения в отношении поддерживающих режим физических и юридических лиц из Сирии до тех пор, пока будут продолжаться репрессии в отношении гражданского населения. Ограничительные меры, направленные на определенные отрасли сирийской экономики, также сохранятся до тех пор, пока это будет необходимо. ЕС будет анализировать воздействие санкций на постоянной основе и регулярно рассматривать возможности для минимизации любых непредвиденных последствий.

5.2 Содействие эффективному и инклюзивному переходу в Сирии посредством поддержки, направленной на укрепление политической оппозиции, в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 2254 и Женевским коммюнике

Организация всеобъемлющего и практически осуществимого процесса перехода в Сирии невозможна без обеспечения представленности всех существующих в Сирии основных политических групп и их наделения полномочиями.

Сирийской оппозиции, действующей как на территории Сирии, так и за ее пределами, необходима поддержка в ее усилиях по преобразованию своей структуры в сильную и устойчивую политическую платформу, способную предоставить демократическую альтернативу и сыграть значительную роль на переходном и постпереходном этапах в Сирии. ЕС продолжит опираться на свою текущую работу по поддержке основных политических оппозиционных групп в рамках переговорного процесса, а также по

¹³ Фонд ЕС для Сирии, учрежденный в рамках Инструмента поддержания мира и стабильности.

оказанию им помощи в дальнейшем развитии и адаптации их видения переходного процесса, а также будущего сирийского государства и общества.

ЕС продолжит инвестировать в объединение сирийской оппозиции посредством своей работы по укреплению позиции Высшего комитета по переговорам, а также двух своих основных политических субъектов — Национальной коалиции сирийских революционных и оппозиционных сил и Национального координационного комитета.

ЕС окажет содействие в расширении платформы оппозиции для переговоров посредством диалога с другими сирийскими оппозиционными группами, которые не были представлены в ходе переговорного процесса в Женеве. Более того, ЕС способствует установлению диалога между оппозиционными группами и заинтересованными сторонами в Сирии, такими как организации гражданского общества, религиозные лидеры и вожди племен, деловое сообщество и женские объединения, с целью включения их точек зрения в политическую платформу.

ЕС продолжит поддерживать сотрудничество и взаимодействие сирийской политической оппозиции с «умеренными» вооруженными группами с целью расширения их участия в обеспечении режима прекращения огня и подготовке будущего процесса политического перехода.

5.3 Содействие демократии, осуществлению прав человека и свободе слова через укрепление организаций гражданского общества Сирии

ЕС продолжит оказывать существенную поддержку организациям гражданского общества Сирии, которые разделяют ценности содействия демократии, осуществлению прав человека и свободе слова. Сирийское гражданское общество должно сыграть заметную роль в постконфликтной Сирии, включая оказание помощи стране в решении проблем прошлого, организацию работы по обеспечению местного и национального примирения, налаживание межкультурного и межрелигиозного диалога, а также содействие в отслеживании любых политических договоренностей.

В частности, ЕС поддержит объединение сирийского гражданского общества в связанные платформы, которые смогут достигать своих целей более эффективно и предоставят возможность высказаться самому широкому спектру представителей сирийского общества из возможных. ЕС будет вести работу в направлении укрепления

способности гражданского общества взаимодействовать с широкой общественностью, озвучивая вопросы, волнующие сирийских граждан. Поддержка будет предоставлена женским и молодежным организациям, а также организациям по защите прав меньшинств, которые реализуют программу действий по обеспечению их участия в построении инклюзивной и демократической Сирии.

Поддержка свободы слова должна включать поддержку развития динамичных, свободных и независимых средств массовой информации, а также создание каналов для открытых и толерантных коммуникаций, включая социальные сети.

5.4 Содействие процессу национального примирения на основе усилий по укреплению мира и противодействие воинствующему экстремизму и межконфессиональной вражде при обеспечении особого подхода к правосудию в переходный период, которое должно включать привлечение к ответственности за военные преступления

В период конфликта и после его завершения ЕС продолжит поддерживать инициативы в области правосудия в переходный период, чтобы помочь обеспечить привлечение к ответственности за военные преступления, нарушения прав человека и международного гуманитарного права. Это включает подтверждение случаев использования химического оружия, а также оказание поддержки в расследовании военных преступлений как на национальном, так и на международном уровнях. Данная работа будет проводиться в сочетании с поддержкой в области усиления социально-психологической помощи и достижения примирения по всей стране.

Что касается усилий по укреплению мира, ЕС окажет содействие различным компонентам сирийского общества в обеспечении мирного сосуществования и устойчивости сообществ в качестве необходимого условия для создания будущей демократической Сирии. Посредническая деятельность должна иметь четкие цели по удовлетворению конкретных потребностей местных сообществ с учетом изменяющегося контекста конфликта.

ЕС окажет содействие в работе по установлению личностей пропавших без вести и исчезнувших лиц, а также предоставит поддержку их семьям в форме психологической помощи, юридических консультаций и разъяснительной работы.

5.5 Спасение жизней через своевременное, эффективное и бескомпромиссное удовлетворение гуманитарных нужд наименее защищенных сирийцев

Оказание гуманитарной помощи на территории Сирии становится все более сложным. Предоставление или запрет гуманитарного доступа стали тактикой ведения войны, используемой всеми сторонами конфликта для достижения собственных целей. ЕС продолжит практическое взаимодействие с правительством Сирии и оппозиционными группами для подтверждения необходимости соблюдения базовых гуманитарных принципов всеми сторонами конфликта, а также необходимости избегать политического вмешательства в оказание гуманитарной помощи. ЕС будет использовать бескомпромиссный, недискриминационный и основанный на потребностях подход к оказанию гуманитарной помощи через своих партнеров.

Гуманитарное реагирование ЕС продолжит включать два типа сценариев — первоочередное аварийное реагирование и послеаварийное реагирование — посредством использования интегрированного подхода, предусматривающего пять ключевых областей вмешательства: продукты питания; здравоохранение; убежище и непродовольственные товары; водоснабжение, санитария и гигиена (WASH); и защита. В рамках первоочередного аварийного реагирования ЕС и его партнеры по оказанию гуманитарной помощи выделяют приоритетные районы, в которых гражданское население не имеет доступа или имеет ограниченный доступ к гуманитарной помощи. ЕС поддерживает разработку планов действий на случай непредвиденных обстоятельств для целей прогнозирования любого ухудшения гуманитарной ситуации и эффективного реагирования на таковое.

ЕС также продолжит оказывать жизненно необходимое содействие наименее защищенным сирийцам в послеаварийных ситуациях, таких как долгосрочное перемещение или длительное отсутствие базовых услуг. ЕС продолжит усиливать взаимодополняемость гуманитарной помощи, устойчивости и поддержки в обеспечении средств к существованию.

В рамках своей гуманитарной дипломатии ЕС продолжит требовать, чтобы все стороны конфликта обеспечили защиту гражданского населения, гуманитарный доступ и гуманитарное реагирование в соответствии с международным гуманитарным правом и принципами ответственности. ЕС продолжит поддерживать использование твердого

«общесирийского» подхода как наилучшего способа для устранения ограничений доступа и оказания помощи нуждающемуся в ней населению из всех центров помощи, включая деятельность на территориях, как подконтрольных различным силам, так и разделенных государственными границами, на основе принципов последовательности, бескомпромиссности и эффективности.

5.6 Поддержка устойчивости населения Сирии, а также институтов и общества Сирии в соответствии с «общесирийским» подходом

Для обеспечения устойчивости населения Сирии в соответствии с «общесирийским» подходом требуется оказывать помощь пострадавшему населению по всей стране. Это становится все более сложным ввиду отсутствия доступа, безопасности и способности партнеров, отвечающих за практическую реализацию, работать в условиях конфликта. Указанный подход предусматривает обязательное проведение взвешенной, с учетом возможных последствий конфликта, оценки и мониторинга того, где и каким образом может быть оказано содействие ЕС. Таким образом, ЕС принял меры по снижению политических и прочих рисков, связанных с работой на территории Сирии, и усилил свое присутствие в регионе.

ЕС продолжит поддерживать устойчивость гражданского населения Сирии. Особое внимание будет уделяться созданию рабочих мест с использованием подходов, ориентированных на местные сообщества и разрабатываемых на местном уровне, для получения прибыли и формирования чувства обладания полномочиями. ЕС также сохранит нацеленность на предоставление образовательных услуг, включая базовое и высшее образование, повышение квалификации, профессиональное обучение, и услуг социально-психологической поддержки для сирийских детей и молодежи, а также на принятие особых мер, направленных на обеспечение равного доступа к образованию для девочек. Это позволит им продолжить свое школьное обучение и дальнейшее образование, создавая для них перспективу лучшего будущего, а также приобрести необходимые навыки, чтобы продолжить восстановление Сирии. Кроме того, такая деятельность будет мотивировать людей, в особенности молодежь, оставаться в Сирии или возвращаться туда после завершения конфликта, а также создаст альтернативы участию в вооруженных или воинствующих экстремистских группах или подпаданию под влияние таковых.

ЕС проведет работу, направленную на избежание коллапса государственного управления в Сирии. Для создания функционирующего надлежащим образом государства необходимо обеспечить взаимосвязь структур государственного управления на всех уровнях по всей стране. ЕС расширит поддержку, оказываемую местным гражданским структурам государственного управления на территориях, подконтрольных оппозиции, таким как местные советы и прочие административные организации, в целях повышения их прозрачности, участия и ответственности при оказании услуг, а также для предотвращения попадания гражданских структур под контроль военных сил. ЕС обеспечит тесное взаимодействие с другими донорами и заинтересованными сторонами в Сирии, включая Временное правительство Сирии,¹⁴ для обеспечения применения согласованных и взаимодополняющих подходов в рамках отдельных областей и для всех областей в целом.

В рамках «общесирийского» подхода ЕС продолжит поддерживать устойчивость по всей стране. Такая поддержка направлена на:

- (i) сохранение человеческого капитала в Сирии и оказание услуг, что позволит создать предпосылки для восстановления после завершения конфликта;
- (ii) предоставление средств для того, чтобы люди могли остаться жить в своих домах, сохранив достоинство, а внутренне переселенные лица могли получать базовые услуги, что позволит сократить миграционные потоки.

Вышеописанному «общесирийскому» подходу необходимо следовать в расчете на подготовку почвы для восстановления после завершения конфликта и проведения государственных реформ после подписания мирного соглашения, в которых местные институты по всей стране, согласно ожиданиям, должны сыграть ключевую роль с точки зрения стабилизации.

¹⁴ Временное правительство Сирии было создано в 2013 г. Национальной коалицией сирийских революционных и оппозиционных сил и работает над созданием функциональных местных структур государственного управления, способных оказывать услуги населению, на территории Сирии в районах, подконтрольных оппозиции.

6. Участие ЕС в раннем планировании восстановления и перехода

6.1 Планирование на период после заключения мирного соглашения

ЕС ясно выразил свою позицию относительно того, что он не сможет оказать содействия в восстановлении страны до тех пор, пока не будет запущен всеобъемлющий, подлинный и инклюзивный процесс политического перехода. Таким образом, участие ЕС в восстановлении связано с политическим решением конфликта на основе резолюции Совета Безопасности ООН 2254 и Женевского коммюнике. Кроме того, особую ответственность за расходы, связанные с восстановлением, должны взять на себя те внешние игроки, которые занимались разжиганием конфликта. Тем не менее, чтобы обеспечить готовность к быстрым и эффективным действиям в надлежащий момент, подготовку необходимо начать заблаговременно. Инвестиционные потребности оцениваются как весьма значительные, а работу необходимо будет вести на международном уровне.

ЕС продолжит участвовать и содействовать в работе по планированию на период после заключения мирного соглашения, проводимой Межведомственной рабочей группой ООН, по результатам которой будут подробно описаны вмешательства в самых различных областях, которые потребуются в течение первых 6 месяцев после заключения мирного соглашения для поддержания политического процесса и структур переходного правительства. Кроме того, проводится работа по расширению существующих процедур совместной оценки ЕС-ООН в отношении ущерба и потребностей в ряде сирийских городов, а также по обеспечению того, чтобы нужды населения были удовлетворены в процессе восстановления. ЕС будет стремиться интегрировать в эту работу аналогичные усилия Всемирного банка, предпринимаемые параллельно. Вышеозначенная работа позволит подготовить почву и сократить время, необходимое для проведения ЕС, Всемирным банком и ООН совместной Оценки путей восстановления и развития мира после заключения мирного соглашения, в поддержку реализации более долгосрочных планов восстановления структурами переходного правительства.

ЕС уже занимается усилением координации между государствами-членами ЕС и ключевыми донорами в Сирии. В этой связи, начиная с октября 2012 г., ЕС уже провел девять совещаний с участием основных доноров с целью совершенствования

международной координации деятельности по оказанию негуманитарной помощи в области восстановления, обеспечения устойчивости и развития, а также перспективного планирования в ответ на сирийский кризис. В рамках подготовки к этапу после заключения мирного соглашения ЕС будет взаимодействовать с соседними с Сирией странами, арабскими международными финансовыми организациями и прочими соответствующими третьими сторонами для обсуждения способов участия соседей Сирии и региональных игроков в восстановлении Сирии, а также того, каким образом можно организовать безопасное, добровольное и достойное возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц.

6.2 Роль ЕС в восстановлении Сирии

Как только будет запущен подлинный процесс политического перехода в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 2254 и Женевским коммюнике, ЕС сможет принять меры в поддержку восстановления. Такие меры будут осуществляться поэтапно и только в ответ на достижение конкретного и измеримого прогресса:

- Снятие ограничений: ЕС может пересмотреть ограничения, действующие в отношении Сирии в настоящий момент, с целью оказания поддержки в восстановлении на начальных этапах.
- Возобновление сотрудничества: ЕС может возобновить двусторонние отношения с сирийским правительством и мобилизовать соответствующие инструменты в рамках Европейской политики соседства и прочих программ для укрепления экономики и решения проблем в области государственного управления и обеспечения ответственности.
- Мобилизация финансирования: как только начнется подлинный и всеобъемлющий процесс политического перехода, ЕС будет готов внести свой вклад в восстановление Сирии, а также мобилизовать и использовать финансирование, предоставленное другими международными донорами. Региональный трастовый фонд ЕС в ответ на сирийский кризис должен сыграть важную роль с точки зрения концентрации и ассигнования средств, поступивших от ЕС, его государств-членов и прочих участников.

Не делая преждевременных выводов относительно результатов консультаций с сирийскими партнерами после заключения мирного соглашения, которые должны будут определить собственные приоритеты в рамках восстановления, ЕС может оказать поддержку в следующих областях:

- Безопасность. Необходимость обеспечения безопасности имеет первостепенное значение при реализации любого политического договора. Непосредственно после заключения мирного соглашения ЕС может профинансировать работы по разминированию и удалению неразорвавшихся боеприпасов, а также поддержать местные или международные механизмы по контролю за прекращением боевых действий и мониторингу такового. Переходный процесс в Сирии будет успешным только в том случае, если органы безопасности будут реформированы таким образом, чтобы стать подотчетными и ориентированными на обеспечение безопасности граждан. Для этого потребуется общественный контроль на местном и национальном уровнях. ЕС может поддержать проведение реформы в области безопасности, а также демилитаризацию, демобилизацию и реинтеграцию бывших участников боевых действий в гражданскую жизнь или реформированные службы безопасности. ЕС может предоставить финансирование и для реализации других важных аспектов, включая ликвидацию боевых химических веществ, а также поиск и утилизацию стрелкового оружия и легкого вооружения.
- Государственное управление, реформы и оказание услуг. Непосредственно после заключения мирного соглашения ЕС может оказать поддержку в предоставлении дивидендов мира посредством оперативного восстановления базовых услуг на местном уровне (образование, здравоохранение, водоснабжение, электроснабжение, удаление обломков, управление отходами и т. д.), в особенности в районах, принявших большое количество перемещенных или возвратившихся лиц. В более долгосрочной перспективе, ЕС может способствовать постконфликтному реформированию государственных институтов, включая работу по преодолению существования различных практик/ведомств, усилению согласованности при оказании услуг и воссоединению разделенных сообществ. ЕС может оказать поддержку в разработке новой конституции и организации выборов, в частности,

посредством содействия в управлении выборами и организации миссии ЕС по наблюдению за выборами. Кроме того, ЕС может расширить поддержку в сфере оказания услуг посредством задействования государственных и местных институтов, подкрепляя тем самым легитимность реформированных и подотчетных государственных и местных институтов по всей территории Сирии. ЕС может оказать Сирии содействие в борьбе с финансовыми преступлениями посредством реализации рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

- Социальное единство, укрепление мира и примирение. Непосредственно после заключения мирного соглашения ЕС может поддержать инклюзивные процессы примирения на местном уровне. ЕС также может оказать содействие органам власти переходного периода в решении наиболее острых проблем (бывшие заключенные и пропавшие без вести, разрешение споров в отношении права собственности на дома и землю и т. д.) в тесном взаимодействии с гражданским обществом. Кроме того, ЕС готов сыграть определенную роль в подготовке и поддержании безопасного, добровольного и достойного возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц в свои дома, а также в их включении в сирийское общество. В более долгосрочной перспективе, для этого, помимо прочего, потребуются внедрение механизма отправления правосудия в переходный период, основанного на соблюдении прав и сосредоточенного на интересах потерпевших, а также мер по стимулированию национального и местного примирения, таких как национальный диалог, наряду с глубокой судебной реформой.
- Человеческий капитал. ЕС может опираться на существующие инициативы по развитию и сохранению человеческого капитала, который потребуется для восстановления Сирии. Для этой цели могут быть мобилизованы соответствующие инструменты отраслевой политики ЕС, такие как программа «Горизонт 2020».
- Восстановление экономики. Непосредственно после заключения мирного соглашения ЕС может увеличить поддержку в обеспечении средств к существованию для населения, в частности, для наименее защищенных групп,

молодежи и перемещенных лиц. В более долгосрочной перспективе, достижение мира и восстановление Сирии возможны только посредством перезапуска сирийской экономики, которой за шесть лет войны был нанесен тяжелый урон. Создание рабочих мест и деловых возможностей для всех сирийцев (в частности, для возвратившихся беженцев, перемещенных лиц, сообществ, пострадавших от войны, и бывших боевиков), в том числе в рамках процесса восстановления Сирии, будет очень важным для восстановления экономики. Для обеспечения максимальной эффективности иностранной поддержки определяющее значение будет иметь однонаправленная и полностью согласованная работа международного сообщества. В этом контексте, как только позволят условия и в зависимости от потребностей, Международный валютный фонд (МВФ) может возглавить работу по макроэкономической стабилизации, в совокупности с предоставляемыми Всемирным банком кредитами и консультациями в отношении принципов проведения структурных и отраслевых реформ. Макрофинансовая помощь ЕС может быть предоставлена Сирии в рамках постконфликтного сценария при наличии программы финансовой поддержки со стороны МВФ и выполнении соответствующих предварительных условий: уважение демократических механизмов, включая многопартийную парламентскую систему, верховенство закона и соблюдение прав человека. В соответствии со своими полномочиями, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский банк реконструкции и развития могут использовать свой опыт в области финансирования инфраструктуры и развития частного сектора, включая поддержку малого предпринимательства посредством микрокредитования.