
МАДРИДСКИЕ ПРИНЦИПЫ НАГОРНО-КАРАБАХСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

К.К. Бабаян

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, 117198

В рамках данной работы представлен анализ основополагающего документа и правовых рамок урегулирования нагорно-карабахского конфликта на современном этапе — «Мадридских принципов», представленных сторонам переговоров на конференции министров иностранных дел стран — участниц ОБСЕ в столице Испании Мадриде в 2007 году. Заявления сторон конфликта и переговоров, международных посредников и институтов формируют некоторый правовой фон и вектор переговорного процесса. В статье приведены основные различия и противоречия в подходах сторон переговоров вокруг «Базовых принципов» урегулирования. Работа содержит в себе сопоставление различных пунктов и элементов мадридского документа как по отношению друг к другу, так и к принципам и нормам международного права.

Ключевые слова: «Мадридские принципы», карабахский конфликт, Минская группа ОБСЕ, промежуточный статус, референдум.

Исследование переговорного процесса и правовых принципов урегулирования карабахской проблемы новейшего периода имеет важное практическое значение с точки зрения лучшего политико-правового понимания, выработки адекватных подходов и предложений касательно такого важного для армянских государств (РА и НКР) направления политических исследований, как армяно-азербайджанские отношения, неотъемлемой составной частью которых является нагорно-карабахский конфликт. Анализ динамики переговоров и событий вокруг процесса урегулирования нагорно-карабахского конфликта помогает в конструировании более целостного представления характера переговорного процесса, детали и повестка которого не обнародуются. Первостепенное значение в контексте последней политической активизации нагорно-карабахской проблематики носит его основа, так называемые «Мадридские принципы», которые являются сердцевиной и правовой оболочкой переговорного процесса на данном этапе урегулирования конфликта.

Предварительная версия принципов урегулирования нагорно-карабахского конфликта, именуемых мадридскими, была представлена сторонам в ноябре 2007 года в Мадриде. 11 ноября 2008 года ереванская газета «Аравот» впервые опубликовала текст, предположительно содержащий мадридские предложения. Утверждалось, что данный текст был найден в Интернете и, якобы из достоверных источников, было получено подтверждение, что это и есть мадридские предложения [2].

10 июля 2009 г. в итальянском городе Л'Аквила в ходе саммита «Большой восьмерки» было принято совместное заявление президентов стран — сопредседателей Минской группы ОБСЕ: России, Франции и США. В заявлении были

опубликованы основные принципы карабахского урегулирования и дано поручение сопредседателям представить обновленную версию мадридского документа от 2007 г. президентам Армении и Азербайджана. Как сказано в документе, «Основные принципы» отражают разумный компромисс, основанный на принципах Хельсинского заключительного акта неприменения силы, территориальной целостности, равноправия и права народов на самоопределение» [6].

Основные принципы включают в себя среди прочих:

- 1) возвращение территорий вокруг Нагорного Карабаха под контроль Азербайджана;
- 2) предоставление промежуточного статуса для Нагорного Карабаха, обеспечивающего гарантии безопасности и самоуправления;
- 3) открытие коридора между Арменией и Нагорным Карабахом;
- 4) определение будущего окончательного правового статуса Нагорного Карабаха на основе юридически обязательного волеизъявления;
- 5) обеспечение права всех внутренне перемещенных лиц и беженцев на возвращение в места прежнего проживания;
- 6) международные гарантии безопасности, в том числе и операция по поддержанию мира.

Армянский политолог Т.С. Торосян в своей монографии «Южный Кавказ после августовской войны: нагорно-карабахский конфликт, армяно-турецкие отношения» (Ер.: 2009 г.) отмечает беспрецедентность того факта, что впервые до завершения процесса вокруг согласования проекта урегулирования текст или элементы соглашения обнародуются. До «Мадридских принципов» урегулирования нагорно-карабахского конфликта существовало еще три проекта мирного соглашения, однако они были опубликованы лишь тогда, когда стороны отказывались их принимать. Затем автор обосновывает причину публикации «Мадридских принципов», выдвигая идею о том, что это являлось ответным действием дипломатии США на инициативу РФ по подписанию Майендорфской декларации, что соответствует логике конкуренции двух держав за передел сфер влияния и участие в различных региональных и международных процессах. «Этот шаг должен был иметь место на мероприятии более высокого уровня, чем встреча, организованная по случаю подписания московской декларации, и являться беспрецедентным...» [5. С. 65]. Однако данная акция могла являться синхронным действием стран — сопредседателей Минской группы ОБСЕ, которое, возможно, было согласовано со сторонами переговоров с целью подготовки общественности и политических элит сторон нагорно-карабахского конфликта к некоему компромиссному варианту урегулирования. В целом мнения политиков и экспертов как в Армении, Арцахе и Азербайджане, так и за пределами региона о сущности «Мадридских принципов» зачастую полярные. Это явление обусловлено расплывчатостью, неоднозначностью и амбивалентностью «Базовых принципов» урегулирования, что позволяет сторонам конфликта по-своему трактовать некоторые пункты документа.

Это подтверждают в своих аналитических статьях и работах такие эксперты, как С.М. Маркедонов, Т.С. Торосян, А.М. Искандарян, М.В. Агаджанян, З.М. Ализаде, В.А. Шейнис, Т. Де Ваал и др. По мнению главного научного сотрудника

Института мировой экономики и международных отношений РАН Виктора Шейниса, «Базовые принципы» нагорно-карабахского урегулирования «не развиты, не конкретизированы и вызывают множество вопросов» [7]. Данные «принципы» являются первым официальным выражением мадридского процесса и заслуживают скрупулезного и детализированного анализа, так как представляют собой правовую оболочку и базис урегулирования нагорно-карабахского конфликта. Достаточно пессимистично к содержанию принципов урегулирования и переговорному процессу в целом относится азербайджанский политолог Зардушт Ализаде, считая сам процесс имитационным и весьма далеким от потребностей народов [1].

Согласно С.М. Маркедонову, важно не согласование принципов, а их совместимость с реальностью. Автор в работе «Нагорно-карабахские нюансы» констатирует, что все шесть пунктов «принципов» противоречат друг другу: «Если первый пункт требует возвращения оккупированных армянскими силами территорий под контроль Азербайджана, а пятый предполагает право всех беженцев и временно перемещенных лиц на возвращение к местам своего прежнего проживания (то есть прямо настаивает на территориальной целостности этого государства), то другие три позиции (2—4) предлагают нечто противоположное. Они говорят о «промежуточном статусе Нагорного Карабаха», о связи Нагорного Карабаха с «большой Арменией» через Лачинский коридор (который в советское время не был частью Нагорно-Карабахской автономной области), а также о «юридически обязывающем референдуме» (а не рекомендательном плебисците) по вопросу о финальном статусе спорной территории» [3].

Утверждение о противоречивости принципов следует рассматривать в ракурсе поиска компромиссного решения и комбинации принципов международного права, которые не конфликтуют друг с другом (право наций на самоопределение и принцип территориальной целостности). Обращаясь к первому положению о возвращении районов вокруг Карабаха Азербайджану, Шейнис замечает, что необходимо раскрыть содержание контроля: «Может ли Азербайджан, вернувшись в эти районы, подвергнуть их милитаризации, и какие средства будут предприняты международным сообществом в случае нарушения принципа демилитаризации этой зоны» [7].

Тигран Торосян считает, что возвращение территорий вокруг Нагорного Карабаха не может рассматриваться в качестве принципа урегулирования, так как это «односторонний шаг в пользу Азербайджана» [5. С. 68]. Автор утверждает, что в случае реализации данного принципа вопрос о самом Нагорном Карабахе станет весьма расплывчатым. Неясно, что конкретно имеется в виду в правовом смысле: территория бывшей НКАО или нечто иное. Если имеются в виду административные границы бывшей НКАО, то достойны внимания следующие аспекты конфликта: а) оккупированные Азербайджаном территории бывшей НКАО (части Мардакертского и Мартунинского районов, Шаумянский район); б) нелегитимность границ НКАО, определенных без учета этнического состава населения этих территорий; в) проблема безопасности, которая актуализируется с возвращением этих территорий Азербайджану.

По мнению Маркедонова, возвращение территорий вокруг НКР поставит вопрос о дополнительных гарантиях безопасности со стороны Баку. Пункт о предоставлении промежуточного статуса для Нагорного Карабаха, обеспечивающего гарантии безопасности и самоуправления, согласно Торосяну, является следствием намерений сопредседателей МГ ОБСЕ пролонгировать процесс окончательного определения юридического статуса Нагорного Карабаха.

Маркедонов, как и Торосян, утверждает, что с промежуточным статусом тоже много непонятного. «Ведь если есть хотя бы временный статус, то политическую жизнь на этой территории надо как-то легализовать и организовать. Означает ли это, что после подписания «базовых принципов» НКР превратится в участника мирного процесса? Баку к этому совсем не готов» [3].

Как отмечает российский эксперт Виктор Шейнис, нужно также внести уточнение в положение мадридского документа об обеспечении транспортного коридора между Арменией и Нагорным Карабахом, в котором Армения совершенно справедливо исходит из того, что бывшая территория Лачина является неотъемлемой частью Нагорного Карабаха. Однако, замечает политолог, для обеспечения безопасности транспортного коридора одной территории Лачина недостаточно и границы коридора должны быть четко обозначены. В этом отношении мнения Торосяна и Шейниса во многом совпадают. Армянский автор утверждает, что понятие коридора расплывчато и позволяет сторонам вольно трактовать данный принцип урегулирования.

Томас де Ваал считает, что при помощи пока еще неясного механизма, который будет «учитывать как армянские проблемы безопасности, так и вопрос азербайджанского суверенитета, будет создан коридор, соединяющий Армению и Карабах через город Лачин (возможно, через долгосрочную аренду под международным контролем)» [4]. Анализируя «Мадридские принципы», многие эксперты уделяют проблеме определения будущего правового статуса Нагорного Карабаха особое внимание. Подразумеваются определение будущего окончательного правового статуса Нагорного Карабаха на основе юридически обязательного волеизъявления. Однако, по мнению Торосяна, данная формулировка является неопределенной и спорной в контексте нынешнего формата переговоров, в которых главная сторона конфликта НКР не участвует, хотя принцип самоопределения относится к ней, а не к Армении и Азербайджану. Армянский автор также утверждает, что международные посредники никогда не приводили каких-либо весомых и обоснованных доводов в пользу несостоятельности референдума 1991 г., который был проведен в Карабахе в соответствии с основополагающими нормами международного права. Этот факт приводит также российский аналитик Шейнис, отметивший, что «отказ азербайджанского населения от участия в первом референдуме был спровоцирован руководством Азербайджана» [7].

Торосян в своей монографии, раскрывая противоречивость и неопределенность механизмов осуществления принципа определения будущего статуса НКР, задается вопросом: «Кто будет определять окончательный статус, для кого он будет иметь обязывающий характер, на какой территории будет проводиться референдум, если будет вообще проводиться, какова будет постановка вопроса на референдуме, выражением чьей воли и желания он будет и т.д.» [5. С. 69].

Вслед за Торосьяном Шейнис также говорит о проблеме участия в данном референдуме азербайджанцев и их количественном составе. Согласно тезисам Маркедонова, проблематичным вопросом является принадлежность Нагорного Карабаха. По его мнению, конституция Азербайджана не позволяет проводить референдум только на отдельной территории государства, а если народное волеизъявление будет выражено во всем Азербайджане, то референдум вообще можно не проводить, поскольку его результат известен заранее.

Шейнис, со своей стороны, считает абсурдными заявления азербайджанских экспертов о том, что решение должно быть принято на референдуме, в котором будет участвовать все население Азербайджана.

Несостоятельность довода азербайджанской стороны о проведении «всеазербайджанского» референдума, на наш взгляд, очевидна по двум причинам: а) данный тезис не соответствует принципу самоопределения, согласно которому сами карабахцы должны определить свой будущий политический статус; б) Конституция Азербайджанской Республики, на которую ссылаются апологеты проведения референдума на всей ее территории, была принята 12 ноября 1995 года уже после референдума о независимости в Нагорном Карабахе. Следует также определиться с терминами и дефинициями, имеющимися в документе. Например, какой термин правомерно употреблять, говоря о волеизъявлении населения: референдум или плебисцит? Согласно статусу и назначению документа, он должен исчерпывающе отвечать данной постановке вопроса, так как проблема осуществления самоопределения населения Нагорного Карабаха является стержневой в контексте данного конфликта.

Мнения экспертов о принципе права всех внутренне перемещенных лиц и беженцев на возвращение в места прежнего проживания достаточно схожи в контексте его важности и значения. Однако, по мнению Торосьяна, важна универсальность данного принципа, так как понятие «все перемещенные лица и беженцы» также подразумевает армянских беженцев из Азербайджана и самой зоны конфликта. Кроме того, Торосьян убежден, что международные посредники связывают данный принцип лишь с беженцами азербайджанского происхождения и увязывают проблему их возвращения с проблемой проведения в дальнейшем референдума в НКР по определению окончательного юридического статуса, что он характеризует как «...фокусы, направленные на затягивание решения узлового вопроса» [5. С. 70].

Разнообразие экспертных оценок вызывает и последний, шестой пункт «Базового соглашения», который предусматривает международные гарантии безопасности и проведение миротворческой операции в зоне нагорно-карабахского конфликта. По мнению большинства западных экспертов (Томас де Ваал, Сабина Фрейзер и др.), введение миротворческих сил в регион конфликта будет иметь положительный эффект с точки зрения гарантий безопасности и продуктивного выполнения обязательств сторон конфликта в контексте поддержания безопасности. Скептически относятся к возможному введению миротворческой миссии Ализаде, Торосьян, Маркедонов и др. Например, по мнению Торосьяна, опыт миротворческих операций в других горячих точках говорит о том, что они, не представляя практических гарантий безопасности, являются инструментом навязыва-

ния или осуществления каких-либо сценариев и проектов решения конфликтов. Согласно Маркедонову, факт того, что в «Базовых принципах» содержится пункт о проведении миротворческой операции «также ставит под сомнение юрисдикцию Азербайджана», его суверенитет и территориальную целостность [3].

Подводя итоги анализа «Мадридских принципов» нагорно-карабахского урегулирования, мы видим ряд недостатков и противоречий, содержащихся в документе, которые требуют особого внимания как сторон переговоров и конфликта, международных посредников, экспертов и институтов, так и общественности Армении, Арцаха и Азербайджана. «Базовые принципы», впервые представленные сторонам в Мадриде, в отличие от предыдущих проектов урегулирования карабахской проблемы, были обнародованы до заключения или провала мирного соглашения. Ряд экспертов считает это результатом конкуренции между США и РФ за первенство в инициативе урегулирования конфликта. Также данное обстоятельство соответствует логике при подготовке сторон конфликта и общественности к публичному обсуждению проекта урегулирования и формирования общественного мнения к компромиссному миру.

Пункты мадридского документа являются расплывчатыми и амбивалентными, что порождает различное понимание и трактовку их сторонами конфликта. Причиной этого явления служат различия в подходах и конфликт интересов сторон урегулирования, позиции которых зачастую диаметрально противоположны. Это, в свою очередь, затрудняет поиск взаимоприемлемых формулировок и требует более профессиональной и оперативной работы международных посредников, которые имеют свои политические интересы в данном процессе. Поэтому сами шесть пунктов как элементы урегулирования, в свою очередь, требуют дальнейшей разработки и конкретизации.

1. Что подразумевается под возвращением территорий: какие территории будут переданы под контроль Азербайджана, какова будет форма данного контроля, каким образом будет разрешаться судьба оккупированных Азербайджаном территорий бывшей НКАО и как именно будет компенсирована армянской стороне эта уступка с точки зрения гарантий безопасности, которая окажется перед серьезными вызовами после передачи этих районов Азербайджану? Данный принцип должен быть симметричным, или взаимным, то есть действовать по формуле «территории взамен территорий». Предоставление промежуточного статуса для Нагорного Карабаха, по всей видимости, является выходом из тупиковой ситуации в переговорах сторон по поводу формы и временного периода проведения волеизъявления (референдума) карабахцев.

2. Важной проблемой является правовая форма временного промежуточного статуса, а именно: какими правовыми возможностями, обязанностями и инструментами он наделяет Нагорный Карабах в процессе его соотношения с соседними государствами и международными институтами, насколько целесообразна имплементация данного пункта при отсутствии конкретики касательно формы и сроков проведения референдума. Наличие взаимопонимания по вопросу референдума в Нагорном Карабахе само по себе уже исключает целесообразность применения промежуточного статуса для НКР.

3. Третий пункт об открытии коридора между Арменией и Арцахом является расплывчатым и недоработанным, так как не раскрывает сути и правовой формы контроля над этим коридором. Непонятно, под суверенитетом какого государства он будет находиться и каким образом возможно обеспечить его безопасность.

4. Центральное значение в проекте мирного соглашения по нагорно-карабахской проблематике, на наш взгляд, принадлежит пункту об определении будущего окончательного правового статуса Нагорного Карабаха на основе юридически обязательного волеизъявления. Однако до сих пор не определены статус этого волеизъявления (плебисцит, референдум), территория проведения (что именно понимать под термином «Нагорный Карабах»), количественный состав граждан, которые должны будут принять участие в голосовании, механизмы обеспечения участия армянских и азербайджанских беженцев. Армянскому экспертному сообществу и дипломатическому ведомству следует дезавуировать несостоятельность тезиса азербайджанского агитпропа о проведении «всеазербайджанского» референдума по следующим причинам: а) данный тезис не соответствует принципу самоопределения, согласно которому сами карабахцы должны определять свой будущий политический статус; б) Конституция Азербайджанской Республики, на которую ссылаются апологеты проведения референдума на всей ее территории, была принята 12 ноября 1995 года уже после референдума о независимости в Нагорном Карабахе. Впрочем, и сама идея проведения референдума является дефектной. По своей сути это уступка армянских сторон, так как ни международные посредники, ни сама азербайджанская сторона до сих пор не привели существенных контраргументов против легитимности проведенного в 1991 г. в НКАО референдума, от участия в котором азербайджанское население Нагорного Карабаха отказалось под нажимом Баку.

5. Обеспечение права всех внутренне перемещенных лиц и беженцев на возвращение в места прежнего проживания можно расценивать положительно в случае, если оно станет являться универсальным и будет наделять правом всех беженцев, в том числе и армянских беженцев из Азербайджана. Международные гарантии безопасности, в том числе и операция по поддержанию мира, призваны удерживать стороны от разнообразных силовых действий и уклонения выполнения взятых на себя обязательств. Однако прецеденты и опыт реализации различных миротворческих операций в других регионах вызывают озабоченность нецелесообразностью размещения миротворческих сил в зоне конфликта, так как часто они не служат гарантией безопасности в регионе конфликта и вводятся с целью навязывания какого-либо сценария урегулирования. В случае введения миротворческих сил в зону карабахского конфликта дополнительные сложности может вызвать и характер состава контингента с точки зрения его участников, так как Армения, НКР, Азербайджан и соседние им государства имеют разный уровень отношений с ведущими международными и региональными акторами, а с некоторыми из них даже состоят в напряженных и достаточно сложных взаимоотношениях (Иран—США, Грузия—РФ, Армения—Турция и т.д.).

Конкретизация, доработка и правовая гармонизация «Базовых принципов» карабахского урегулирования требуют длительного переговорного процесса, серьезной экспертной работы, политической воли и принципиальности как сторон конфликта, так и международных посредников. Тем самым аргумент армянской стороны относительно проблем в подходах и принципах положений проекта урегулирования, гласящий, что «пока не согласовано все, не согласовано ничего», созвучен с древним латинским выражением: «Falsus in uno, falsus in omnibus» («Ложное в одном, ложно во всем.»).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Ализаде З.М.* Карабахский конфликт — эффективное орудие принуждения «независимых» государств Южного Кавказа к послушанию / 25.07.2011 // URL: www.regnum.ru/news/fd-abroad/armenia/1428871.html.
- [2] Газета «Аравот» / 11.11.2008 // URL: <http://www.aravot.am/ru/articles/politics/50713/view>.
- [3] *Маркедонов С.М.* Нагорно-карабахские «нюансы» / 04.08.2011 // URL: http://armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=48821&SectionID=0&RegionID=0&Date=08/04/2011&PagePosition=1.
- [4] *Томас де Ваал.* Карабахский вопрос и «момент Медведева» / 29.07.2011 // URL: http://armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=48574&SectionID=0&RegionID=0&Date=07/29/2011&PagePosition=1.
- [5] *Торосян Т.С.* Южный Кавказ после августовской войны: нагорно-карабахский конфликт, армяно-турецкие отношения // Ер: 2009.
- [6] Совместное заявление по нагорно-карабахскому конфликту Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, Президента Соединенных штатов Америки Б. Обамы и Президента Франции Н. Саркози / Л'Аквила — 10 июля 2009 г. // URL: http://www.mfa.am/ru_files/file/statementsrus.pdf.
- [7] *Шейнис В.* В карабахском процессе уже бродит призрак гитлеровской Германии / 19.05.2011 // URL: www.regnum.ru/news/fd-abroad/armenia/1406515.html.

MADRID PRINCIPLES OF NAGORNO-KARABAKH SETTLEMENT

К.К. Babayan

Political Science Chair

Peoples' Friendship University of Russia

Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

As part of this work presents the analysis of the basic document and the legal framework of the peace settlement of the Nagorno-Karabakh conflict on the modern stage — «Madrid or Basic principles», presented to the sides of the negotiations at the OSCE ministerial conference in the Spanish capital Madrid in November 2007. The both side's statements, international mediators and institutes form a legal background of the vector and the framework of the negotiation process. There are the fundamental differences and contradictions in the approaches of the sides of the negotiations to the «Basic principles» of the settlement in this article. The work contains a comparison of the various items and elements of the Madrid document both in relation to each other, and to the principles of international law.

Key words: Madrid principles, Karabakh conflict, OSCE Minsk Group, interim status, referendum.

REFERENCES

- [1] *Alizade Z.* Karabakhskiy konflikt — effektivnoe orudie prinuzhdeniya «nezavisimyykh» gosudarstv Yuzhnogo Kavkaza k poslushaniyu / 25.07.2011 // URL: www.regnum.ru/news/fd-abroad/armenia/1428871.html.
- [2] Gazeta «Aravot» / 11.11.2008 g. // URL: <http://www.aravot.am/ru/articles/politics/50713/view>.
- [3] *Markedonov S.* Nagorno-karabakhskie «nyuansy» / 04.08.2011 // URL: http://armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=48821&SectionID=0&RegionID=0&Date=08/04/2011&PagePosition=1.
- [4] *Tomas de Vaal.* Karabakhskiy vopros i «moment Medvedeva» / 29.07.2011 // URL: http://armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=48574&SectionID=0&RegionID=0&Date=07/29/2011&PagePosition=1.
- [5] *Torosyan T.* Yuzhnyy Kavkaz posle avgustovskoy voyny: Nagorno-karabakhskiy konflikt, armyano-turetskie otnosheniya // Er: 2009.
- [6] Sovmestnoe zayavlenie po nagorno-karabakhskomu konfliktu Prezidenta Rossiyskoy Federatsii D.A. Medvedeva, Prezidenta Soedinennykh shtatov Ameriki B. Obamy i Prezidenta Frantsii N. Sarkozy / L’Akvila — 10 iyulya 2009 g. // URL: http://www.mfa.am/u_files/file/statements_rus.pdf.
- [7] *Sheynis V.* V karabakhskom protsesse uzhe brodit prizrak gitlerovskoy Germanii / 19.05.2011 // www.regnum.ru/news/fd-abroad/armenia/1406515.html.