

ПРЕДЛОЖЕНИЕ АЗЕРБАЙДЖАНОМ АВТОНОМИИ НАГОРНОМУ КАРАБАХУ – ИМИТАЦИЯ МИРНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

*Михаил Агаджанян**

Озвучиваемый Азербайджаном все предшествующие годы подход к решению Карабахского вопроса – предоставление «самой высокой автономии в составе азербайджанского государства» – неприемлем для армянских сторон по целому ряду принципиальных оснований. На высшем политическом уровне армянское руководство всегда подчеркивало, что не видит Нагорный Карабах в каком-либо качестве в составе Азербайджана. Это четко указывается в Стратегии национальной безопасности Республики Армения и Военной доктрине Республики Армения¹. Помимо этого, любые обсуждения вокруг темы гипотетической автономии Нагорного Карабаха в составе азербайджанского государства ставят под вопрос весь уже накопленный политический и правовой опыт Нагорно-Карабахской Республики, выражающийся в проведенных за 20 лет (с 1991г.) многочисленных выборах в органы государственной власти, местного самоуправления НКР, в принятых правовых актах Республики.

*Эксперт по Карабахскому конфликту.

¹ В главе III Стратегии национальной безопасности закреплено, что «Правовые основы провозглашения Нагорно-Карабахской Республики безупречны. Постоянно исходя из принципа, что любое окончательное соглашение или окончательный документ должны получить также одобрение карабахской стороны, Армения считает приемлемыми только те варианты урегулирования, которые будут направлены на закрепление необратимой реальности фактического существования Нагорно-Карабахской Республики». Положения аналогичного характера отмечены и в Военной доктрине Республики Армения. Так, во введении Доктрины отмечается ее развивающий и конкретизирующий Стратегию национальной безопасности характер, после чего констатируется статус Республики Армения как гаранта безопасности народа Нагорно-Карабахской Республики и избранного им пути развития. Далее, так же как и в тексте Стратегии национальной безопасности, подчеркивается «бесспорность политико-правовых основ факта самоопределения народа Нагорного Карабаха на своей исторической родине» и «необратимость реалии становления Нагорно-Карабахской Республики как демократического, социального, правового государства».

В армянских экспертных публикациях не принято анализировать известное предложение Азербайджана по предоставлению Нагорному Карабаху «самой высокой автономии в составе азербайджанского государства». Данное предложение считается настолько нереалистичным, нежизнеспособным и оторванным от реальности, что рассуждения вокруг готовности Азербайджана предоставить Нагорно-Карабахской Республике с 20-летним стажем де-факто государственной независимости автономный статус в своем составе рассматриваются как ненужные и даже потенциально вредные. Тем не менее определенное осмысление подобного предложения, звучащего с азербайджанской стороны все годы протекания процесса урегулирования, с нашей точки зрения, требуется с главной целью показать внешним акторам и зарубежным экспертам неготовность самой Азербайджанской Республики к каким-либо реальным шагам в этом направлении. Предложение Азербайджана по автономии Нагорного Карабаха – это пропаганда, преследующая цель ввести международную общественность в заблуждение, занять настолько нереалистичную позицию в процессе карабахского урегулирования, которая бы исключала достижение компромисса между всеми сторонами конфликта. Азербайджан абсолютно не заинтересован в долгосрочном урегулировании Карабахского конфликта, и его голословно нереалистичные предложения о самой высокой автономии для карабахцев – это заполнение пропагандой и лжесюжетами содержания азербайджанского пути, который Баку готов пройти в своей части к достижению «компромисса» в урегулировании конфликта.

Армянским экспертам не следует опасаться анализировать азербайджанские предложения по автономии Нагорного Карабаха. Считаем, что подойти к этому вопросу следует с позиций вскрытия истинных целей азербайджанского руководства, которое само отлично понимает заведомо неприемлемый для урегулирования конфликта тренд на автономность Нагорного Карабаха в составе Азербайджана, но продолжает пользоваться ставшей догмой для Баку автономистской риторикой.

Для нынешнего азербайджанского руководства единственно значимой целью в свете окончательного и полностью благоприятного для себя решения Карабахского вопроса является очищение Нагорного Карабаха от армян. В среде армянских экспертов стало распространенным мнение о том, что Баку

добивается возвращения к ситуации 1988г. и поэтому лелеет планы по автономии Нагорного Карабаха. На самом деле, нынешний бакинский режим не устраивает возвращение в Карабахском вопросе даже в 1988г., ибо этот вопрос никогда не будет воспринят в Баку как решенный, если хотя бы один армянин сохранит свое местопребывание и жизнедеятельность в Нагорном Карабахе. Где самоопределились представители нации «азербайджанцы-тюрки», там или не осталось ни одного армянина вовсе, или ситуация близка к таковой в перспективе нескольких десятилетий (в Турецкой Республике).

Автономия «по-азербайджански» для Нагорного Карабаха оценивается азербайджанскими политиками и экспертами не только как реализация права на самоопределение для карабахских армян, но и как неотъемлемое право азербайджанского меньшинства бывшей НКАО. Возможно ли рациональное осмысление настолько абсурдного по своей сути сюжета во внутривнутриполитической практике отдельного государства, когда бы один народ, одна этногруппа, уже дважды самоопределилась бы в рамках этого государства и претендовала бы на самоопределение в третий раз? Азербайджанцы самоопределились в рамках Азербайджанской Республики, провозгласив ее преемницей существовавшей в 1918-1920гг. Азербайджанской Демократической Республики, азербайджанцы самоопределились в рамках Нахичеванской Автономной Республики, и теперь они готовятся к самоопределению в Нагорном Карабахе. Если взглянуть на этот «феномен» в национально-государственном строительстве азербайджанцев на Южном Кавказе под более широким углом зрения, то открываются просторы еще большей претенциозности народа, говорящего о себе с позиции «двух государств, но единой нации». В этом случае ряд самоопределений расширяется вплоть до Северного Кипра, где живут представители «одной нации, но с несколькими государственностями». У этой «единой нации» четыре государственных самоопределения (не будем забывать, что в соответствии со статьей 134 Конституции Азербайджанской Республики «Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Азербайджанской Республики») – Азербайджанская Республика, Турецкая Республика, Турецкая Республика Северного Кипра и Нахичеванская Автономная Республика, – и «на очереди» самоопределение азербайджанских карабахцев. Последние уже обозначили свои притязания на самоопределение в Нагорном Карабахе, в частности, в

виде направленного на имя Генерального Секретаря ООН письма за подписью временно поверенного в делах постоянного представительства Азербайджана при ООН Т. Мусаева. К данному письму от 6 июля 2009г. прилагается «пресс-релиз от 5 июня 2009г., опубликованный азербайджанской общиной нагорно-карабахского региона Азербайджанской Республики», в котором, упоминается о состоявшемся 5 июня 2009г. «съезде азербайджанской общины нагорно-карабахского региона Азербайджанской Республики». Заключительным тезисом азербайджанского письма на имя Генерального Секретаря ООН указывается, что «конфликт может быть урегулирован только на основе уважения территориальной целостности и нерушимости международно признанных границ Азербайджана, а также мирного сосуществования в нагорно-карабахском регионе армянской и азербайджанской общин, полноценно и равноправно пользующихся благами демократии и процветания»¹.

Представляется целесообразным разделить весь вопрос неготовности Баку пойти дальше голословной пропаганды и завуалированности своих истинных планов по деарменизации Южного Кавказа разговорами о самой высокой автономии для карабахских армян на два рассматриваемых ниже аргументационных блока.

Политический блок

Все это время, пока Азербайджан озвучивает свое видение решения Карабахского вопроса в виде предоставления региону статуса автономии, со стороны азербайджанского руководства так и не поступило конкретных предложений, концепции его видения предоставления Нагорному Карабаху автономии. Если сравнивать в этом аспекте Азербайджан и Грузию, то последняя всегда выступала с конкретными предложениями по решению вопросов Абхазии и Южной Осетии в рамках предоставления им широкой автономии в составе грузинского государства. Известен так называемый *Баденский*

¹ Лица, представляющиеся в качестве лидеров азербайджанской общины Нагорного Карабаха, численность которой, кстати, азербайджанскими источниками определяется в 75 тысяч человек, заявляют о промежуточных задачах на пути к достижению конечной цели своего самоопределения в Нагорном Карабахе: «Главное – это изменение нынешнего статус-кво, а именно вывод армянских вооруженных формирований из оккупированных районов, возвращение вынужденных переселенцев и обозначение статуса региона в границах Азербайджанской Республики» (См. интервью лидера азербайджанской общины Нагорного Карабаха Б. Сафарова российской «Независимой газете», 19.09.2011).

документ¹ и предложения автономии Абхазии по плану Бодена².

В мировой практике современности известны случаи, когда предложения о получении автономии или ее расширении исходят со стороны какой-либо этнической группы, уже существующей национально-территориальной единицы в составе конкретного государства. Но это происходит исключительно тогда, когда добиваемая предоставления автономных прав или их расширения сторона не обладает собственной де-факто государственностью. В противном случае инициатива о предоставлении или расширении автономии должна исходить со стороны признанного международным сообществом государства, претендующего на реинтеграцию с отпавшей от него другой государственностью. Показательным в этом плане может служить как отмеченный выше пример Грузии, так и («с зеркальных позиций») инициативы тибетцев в составе Китая. Так, уже обладающие автономным статусом в составе КНР тибетцы (Тибетский автономный район) 26 февраля 2009г. представили на обсуждение «Меморандум о подлинной автономии для тибетского народа»³.

Ничего подобного в виде конкретных планов, концепций со стороны Азербайджана представлено не было. Вместе с тем Азербайджан всегда презентовал международной общественности объемные материалы по своему

¹Проект соглашения «Об основах политико-правовых отношений между сторонами в грузино-осетинском конфликте». Документ предполагал вхождение Южной Осетии в состав Грузии с предоставлением региону широкой автономии в рамках грузинского государства. Баденский документ стал обобщенным вариантом достигнутых договоренностей между сторонами, закрепленных в заявлениях об итогах встреч между Э.Шеварднадзе и Л.Чириковым во Владикавказе 27 августа 1996г., Джаве – 14 ноября 1997г., Боржоми – 20 июня 1998г., а также в протоколе встречи делегаций грузинской и юго-осетинской сторон, наделенных специальными полномочиями с целью полномасштабного урегулирования грузино-осетинского конфликта в марте 1997г. в Москве. Документ парафирован 14 июля 2000г. в Бадене (Австрия). В дальнейшем, в августе 2003г. югоосетинские власти дезавуировали свое участие в Баденском документе.

²Дитер Боден – немецкий дипломат, спецпредставитель Генерального секретаря ООН по грузино-абхазскому урегулированию. В 2002г. под его руководством разработан так называемый План (документ) Бодена, предполагавший асимметричную федерализацию Грузии с предоставлением самых широких прав Абхазии в грузинском государстве. План был поддержан Грузией, Россией, членами Группы друзей Генсека ООН, регулярно упоминался в качестве основы для урегулирования грузино-абхазского конфликта во всех резолюциях Совета Безопасности ООН в 2002-2005гг. Он был де-факто отвергнут абхазскими властями в 2002г., а 26 января 2006г. и Россией, которая заявила, что План Бодена больше не может служить основой для определения статуса Абхазии.

³В данном Меморандуме было детально изложено видение тибетцев по направлениям, механизм и конкретным правам в рамках расширенной автономии в составе КНР. Так, глава IV Меморандума «Основные потребности тибетцев. Предметы ведения самоуправления» состоит из следующих разделов: язык, культура, религия, образование, защита окружающей среды, использование природных ресурсов, экономическое развитие и торговля, здравоохранение, общественная безопасность, миграционная политика, культурный, образовательный и религиозный обмен с другими странами.

«праву на восстановление территориальной целостности» (особо показательны в этом аспекте представленные Азербайджаном в ООН в конце декабря 2008г. два доклада: «О юридических последствиях вооруженной агрессии Республики Армения против Азербайджанской Республики» от 22 декабря 2008г. и «Об основополагающей норме территориальной целостности государств и о праве на самоопределение в свете ревизионистских притязаний Армении» от 26 декабря 2008г.¹).

На дефицит конкретных планов, предлагаемых Азербайджаном в вопросе предоставления Нагорному Карабаху «самой высокой автономии», уже несколько лет обращают внимание эксперты. Азербайджанские источники избегают какой-либо конкретизации формы, содержания, рамок предлагаемой Нагорному Карабаху автономии, ограничиваясь общими формулировками об автономии с поверхностным углублением в существо этого института в государственной теории и практике [1], а также приводя пример «успешных» в мировом опыте «схожих» случаев «реинтеграции» в составе единого государства [2]².

Это может говорить о том, что Азербайджан в политическом плане абсолютно не искривлен в своем подходе по предоставлению «самой высокой автономии Нагорному Карабаху», а если бы он реально был заинтересован в таком разрешении вопроса, то предоставил бы международному сообществу и непосредственно НКР свое конкретное видение концепции «самой высокой автономии».

Вместо этого, со стороны азербайджанского руководства были озвучены только весьма абстрактные сравнения и отсылки к автономному опыту Татарстана и Башкортостан в составе Российской Федерации. 15 апреля 2008г. министр иностранных дел Азербайджана Э.Мамедьяров заявил о возможности использования политико-правового опыта Татарстана и Башкирии для определения будущего статуса Нагорного Карабаха в составе единого Азербайджана. По мнению главы азербайджанского МИД, «мы можем обсудить вопрос об

¹ В последнем из упомянутых докладов, представленных Азербайджаном в ООН в конце декабря 2008г., отмечается, что «23 ноября 1991 года, столкнувшись с растущими волнениями, Азербайджан аннулировал автономию Нагорного Карабаха».

² В книге, в частности, отмечается: «Что касается моделей возможного статуса Нагорного Карабаха, то это международные прецеденты: Аландские острова, Татарстан (РФ), статус Крыма, Северной Ирландии, Южного Тироля, Триеста, Каталонии».

автономии Нагорного Карабаха. К примеру, татары, башкиры самоопределились в составе России. Мы можем использовать из истории эти прецеденты»¹.

В рассуждениях вокруг предоставления Нагорному Карабаху автономии азербайджанские авторы акцентируют внимание на «реинтеграции» региона в состав Азербайджана и всячески избегают упоминания термина «статус» даже применительно к предлагаемой автономии. Подобная постановка вопроса о «реинтеграции» Нагорного Карабаха в состав Азербайджан вышибает почву из-под конструктивности каких-либо обсуждений в будущем гипотетической возможности предоставления Нагорному Карабаху автономии, максимально отдаляет все стороны конфликта от достижения в отдаленной перспективе компромисса в процессе урегулирования. Предложение Азербайджана о «реинтеграции» представляется завуалированной формой поглощения Нагорного Карабаха, что называется со временем, если даже первоначально Баку и будет вынужден признать определенную, хотя и весьма усеченную, форму автономии Нагорного Карабаха с учетом того факта, что республика уже существует де-факто 20 лет.

«Реинтеграция» видится азербайджанским авторам как конечный результат в процессе урегулирования, отправной точкой в котором должно стать возвращение к ситуации не 1988, а 1991г., «когда и семь районов были под контролем Баку и азербайджанцы пока еще жили в Шуше и в деревнях Нагорного Карабаха, и сама область формально продолжала считаться территорией Азербайджана. Азербайджан тогда контролировал весь периметр административных границ Нагорного Карабаха, в Армении уже не было азербайджанцев, а в Азербайджане, за исключением Нагорного Карабаха – армян... Баку никогда не будет довольствоваться семью районами и будет добиваться также возвращения Нагорного Карабаха»².

Важно отметить, что терминологическое замещение вопроса «автономии» целью «реинтеграции» практически всегда происходит у азербайджанских источников в параллельном режиме с выпячивание демографического потенциала азербайджанцев. Последнее все больше принимает вид угрозы

¹ В предоставлении автономии Нагорному Карабаху могут быть использованы прецеденты Татарстана и Башкортостана, http://www.analitika.az/articles.php?item_id=20080415091116869&sec_id=8, 15.04.2008.

² Илькин Меликов: Реинтеграция Нагорного Карабаха в Азербайджан неизбежна, www.regnum.ru/news/1195958.html, 14.08.2009.

армянскому присутствию в Нагорном Карабахе и на Южном Кавказе в целом и всякий раз находит место в риторике самого высокого руководства нынешнего Азербайджана, когда оно упоминает свое «великодушное» предложение «автономии-реинтеграции». Во время участия президента И. Алиева в мероприятии по открытию в Баку центрального штаба «азербайджанской общины Нагорно-Карабахского региона Азербайджанской Республики», состоявшемся 6 июля 2010г., глава Азербайджана не упустил возможности в очередной раз озвучить демографические угрозы в сторону армян Нагорного Карабаха перед теми, кто в будущем продолжит ряд самоопределений азербайджанского народа на Южном Кавказе: «...граждане Азербайджана вернутся во все регионы, расположенные вокруг Нагорного Карабаха. За последние годы население Азербайджана выросло, и, конечно же, демографическая ситуация в том регионе за короткое время полностью обеспечит наши интересы. Возвращение азербайджанского населения в Нагорный Карабах, Шушу должно быть обязательным. Наверное, времени на это потребуется несколько больше. Но без этого данный конфликт не может быть урегулирован, и Азербайджан использует все возможности, чтобы добиться этого за максимально короткое время... Сегодня численность населения Азербайджана составляет 9 миллионов человек, а численность населения Армении по неофициальным, но точным данным – где-то около 1 миллиона 800 тысяч человек. По имеющейся у нас информации, сегодня в Нагорно-Карабахском регионе Азербайджана проживает около 60 тысяч человек, то есть население одного района. Экономика, географическое положение, демография, строительство армии, промышленный потенциал, геополитическая ситуация и усиление позиций Азербайджана в регионе и мире – все эти факторы укрепляют нашу позицию и позволят нам достичь своей цели»¹.

Демографические инсинуации высшего азербайджанского руководства перемежаются с выдвиганием тезисов, которые подчеркивают своеобразное понимание им «автономии» Нагорного Карабаха в свете «реинтеграционных» целей. Так, в интервью радиостанции «Эхо Москвы» 19 июля 2011г. заместитель министра иностранных дел Азербайджана, личный представитель президента Азербайджана по урегулированию Карабахского конфликта

¹ Речь Ильхама Алиева на открытии Центрального штаба азербайджанской общины Нагорно-Карабахского региона, <http://ru.president.az/articles/367>, 06.07.2010.

А.Азимов заявил: «Не просто восстановление целостности Азербайджана, а именно установление прямого вертикального суверенного контроля над этой территорией. И управление живущим там населением. Азербайджан от этой позиции сделал шаг к середине моста. И сказал о том, что он готов к гибкостям, имея в виду самоуправление, различные модели самоуправления для населения в карабахском регионе в составе Азербайджанской республики. То есть гибкость в рамках территориальной целостности Азербайджана... С другой стороны, все те позиции, которые Армения сейчас пытается внедрить в процесс урегулирования, именно нацелены не на сохранение территориальной целостности Азербайджана и Карабаха в составе его, не на реинтеграцию, а на дезинтеграцию»¹.

Оторванность позиции Азербайджана от долгосрочного урегулирования Карабахского конфликта нашла свое зримое подтверждение в ходе интервью президента И.Алиева телеканалу «Euronews» (22 июня 2011г.). Из слов президента Азербайджана видно, что руководство республики не стремится к долгосрочному урегулированию конфликта, вносимые им предложения страдают искусственностью и аморфностью, лишены какой-либо конкретики в апелляциях азербайджанского руководства к предоставлению Нагорному Карабаху автономного статуса. И.Алиев в очередной раз выразил готовность «гарантировать людям, живущим в Нагорном Карабахе, и тем, кто вернется в Нагорный Карабах, самую широкую автономию, которая только возможна в мире», при этом, также в очередной раз, ограничившись лишь констатацией «хороших примеров в европейских странах... Например, Италия и Тироль², а также другие места, где центральная власть уделяет много внимания, может быть, гораздо больше внимания автономиям и их финансовым вопросам, чтобы улучшить условия жизни их народов»³.

¹ Интервью: Попытки мирного урегулирования в Нагорном Карабахе и роль России в нем, <http://echo.msk.ru/programs/beseda/794348-echo/>, 19.07.2011.

² Одним из излюбленных примеров азербайджанской стороны стал южнотирольский вариант разрешения спорной ситуации между Австрией и Италией. Неприменимость данного и подобных ему путей разрешения межгосударственных споров в благополучной и мирной Европе к кавказским реалиям отмечают известные эксперты-кавказоведы. Так, Артур Цуциев отмечает, что «пример успешного преодоления конфликта в Южном Тироле... неадекватен кавказской ситуации: во-первых, в Южном Тироле не было военно-катастрофической операции со стороны метрополии и родившейся в этой войне независимости провинции; во-вторых, образцово-модельный согласованный статус Южного Тироля в составе Италии стал возможен только в контексте интеграции Италии в единое с Австрией государственное образование – Европейский Союз» [3, с. 45].

³ Ильхам Алиев в Брюсселе дал интервью телеканалу Euronews 22 июня 2011г., <http://ru.president.az/articles/2500>.

Фактически, необходимость глубокого анализа вопроса конструктивной готовности Азербайджана к гипотетически возможному предоставлению в будущем статуса автономии Нагорному Карабаху отпадает на фоне вышеупомянутых заявлений «центрального» руководства в Баку, стремящегося к «реинтеграции своей территории в свой состав», где будет ярко выражена вертикаль управления, а горизонталь автономных прав станет всячески нивелироваться.

В основе позиции армянской стороны в процессе урегулирования по вопросу наиболее эффективного обеспечения прав и основ жизнедеятельности для жителей Нагорного Карабаха лежит весьма простой аргумент, объективность которого доказана предыдущей историей Карабахского конфликта, длящегося, как известно, с 20-х годов прошлого века. В своей наиболее лаконичной форме данная позиция, в нескольких предложениях отмечающая азербайджанские инсинуации о своей готовности к предоставлению автономии Нагорному Карабаху, была представлена 10 февраля 2010г. в Лондоне, в стенах Королевского института международных отношений (*Chatham House*) президентом Республики Армения С.Саргсяном: «Мы должны найти такие решения, осуществление которых не приведет к новым депортациям и новым этническим чисткам. Мы должны осознавать: народ Карабаха считает, что ему уже удалось, с одной стороны, восстановить поспранную во времена сталинской диктатуры историческую справедливость, а с другой стороны, гарантировать минимальные условия, необходимые для своего физического существования... Азербайджан исчерпал кредит доверия по отношению к выживанию меньшинств, имеющих статус автономии в его составе. Он не был в состоянии, и сегодня не в состоянии предоставить такой автономии даже гарантии внутренней безопасности. В составе Азербайджана была и другая армянская автономия – Нахичеван. И что же? Там не осталось ни одного армянина. Можно ли принимать за основу такие гарантии?.. По нашему убеждению, урегулирование Карабахского конфликта должно опираться на права человека и волю народа Карабаха, отражающие их коллективное стремление. Только в этом случае решение может быть долговечным, выполнимым и мирным. Альтернатива такому решению для народа Карабаха – насильственное возвращение в состав Азербайджана, что неизбежно приведет к изгнанию армян из Нагорного Карабаха»¹.

¹ Выступление Президента Республики Армения Сержа Саргсяна в Британском Королевском институте международных отношений, <http://www.president.am/events/statements/rus/?year=2010&pn=4&id=57>, 10.02.2010.

В политическом плане можно также отметить неподготовленность азербайджанского общества к мирному сожительству с армянами в рамках «единого» государства. Так, известные зарубежные эксперты приводят следующие цифры по этому вопросу: «Ряд социологических опросов, проведенных в декабре 2005 года, декабре 2006 года и феврале 2007 года организацией “Пульс-Р” продемонстрировал, что азербайджанская общественность занимает жесткую позицию, причем в последнем опросе 62,3% респондентов не были готовы “ни на какие компромиссы” по Нагорному Карабаху и только 4,1% одобрили “широчайшую автономию для Нагорного Карабаха” в формулировке, которой пользуется президент И.Алиев в своих зарубежных поездках» [4].

Интересными представляются оценки экспертов, утверждающих, что ни один из примеров «мирной ликвидации» де-факто государства, под которой азербайджанское руководство понимает предоставление Нагорному Карабаху «самой высокой автономии», не может быть реализован в «двустороннем формате». Все сколько-нибудь основательные и мирные политико-правовые модели реинтеграции непризнанных государств предполагали кардинальную конституционную перестройку того государства, в состав которого предполагается реинтегрировать де-факто государственность, будь то путем предоставления автономного статуса, или каким-либо иным образом. Происходит не преодоление-уничтожение функциональной конструкции непризнанного государства, его институтов и его внутренней легитимности, а их инкорпорация в более объемное политическое образование [3].

Таким образом, изначально предполагается, что государство, предлагающее статус автономии уже реально существующему де-факто другому государству, должно прежде всего подготовить самого себя в политическом и правовом плане к будущей инкорпорации другой де-факто государственности. Это должно носить системный политико-правовой характер (реструктуризация государства на федеративных началах, приведение своей внутривнутриполитической практики в соответствие к принципам децентрализации, разграничения предметов ведения и полномочий с автономными единицами и тому подобное), а не ограничиваться внесением искусственных поправок в свою Конституцию, законы для инкорпорации де-факто государственности.

Правовой блок

На сегодняшний день налицо несоответствие нынешней Конституции Азербайджана возможности предоставления Нагорному Карабаху автономного статуса, хотя следует признать, что данное несоответствие не носит непреодолимого характера, и в условиях политико-правовой действительности Азербайджана его руководству не предоставит большого труда внести при необходимости соответствующие изменения в текст Конституции¹.

При озвучивании Азербайджаном предложений о его готовности предоставить «самую высокую автономию Нагорному Карабаху» внимание международных посредников может быть обращено на следующие правовые несоответствия в тексте азербайджанской Конституции.

Часть 1 статьи 7 Конституции закрепляет унитарную форму государственного устройства Азербайджана. В то же время, как известно, в составе унитарного Азербайджана формально существует автономное образование, конституционные основы которого закреплены в главе 8 Основного закона Азербайджана. По статье 134 азербайджанской Конституции статус Нахичеванской Автономной Республики определяется как «автономное государство в составе Азербайджанской Республики», при этом особо оговаривается, что «Статус Нахичеванской Автономной Республики устанавливается настоящей Конституцией» и далее: «Нахичеванская Автономная Республика является неотъемлемой составной частью Азербайджанской Республики».

¹ Для внесения соответствующих изменений в азербайджанскую Конституцию нет правовых и, тем более, внутриполитических ограничителей. Часть 2 статьи 3 азербайджанской конституции оговаривает вопросы, которые могут решаться только путем референдума, среди которых «принятие Конституции Азербайджанской Республики и внесение в нее изменений». Статья 109 Конституции 18-м пунктом предусматривает полномочие президента Азербайджана «назначать референдум». Статья 155 указывает статьи Конституции, по которым предложения о внесении изменений в Конституцию не могут вноситься на референдум: «Не могут выноситься на референдум предложения о внесении изменений или их отмене в статьи 1, 2, 6, 7, 8 и 21». Таким образом, сама статья 155, в которой оговорены ограничения на внесение изменений и упомянуты конкретные статьи, не включена в состав статей, по которым не могут выноситься на референдум предложения о внесении изменений или их отмене. Это весьма важный факт, на который не обращается должного внимания. Так, в Конституции Республики Армения этот вопрос урегулирован таким образом, что сама Статья 114 Конституции РА, указывающая на ограничения по изменению положений конституции, не подлежит какому-либо изменению: «Статьи 1, 2 и 114 Конституции изменению не подлежат».

Как известно, 18 марта 2009г. в Азербайджане прошел референдум по внесению поправок в Конституцию республики. По итогам этого референдума в конституцию было внесено 41 изменение и дополнение в 29 статей. Наиболее главным изменением, ради которого фактически и был проведен референдум, стала отмена ограничения на избрание одного лица президентом страны не более чем на два срока подряд. Интересны конкретные показатели итогов референдума, которые позволяют составить представление о способности азербайджанского руководства «мобилизовать массы» на принятие необходимых изменений в Конституцию. 30 марта 2009г. Центральная избирательная комиссия Азербайджана объявила официальные итоги референдума: в голосовании приняли участие почти 3,5 млн. избирателей (70,83% от общего числа лиц с избирательным правом); все предложенные в 29 статей Конституции 41 изменение и дополнение были приняты большинством голосов (от 87 до 92%); самое большее количество голосов было отдано за отмену ограничения на избрание одного лица президентом страны не более чем на два срока подряд – 91,76%.

Таким образом, будучи унитарной республикой, Азербайджан, тем не менее, имеет в своем составе автономное образование с формальным статусом «автономного государства». Мировой практике известны примеры автономных образований в составе унитарных республик (Италия, Испания), но в подобных случаях специалисты по конституционному праву отмечают, что такие ситуации является неким средним, промежуточным состоянием государственного устройства между унитаризмом и федеративностью.

В случае с Азербайджаном необходимо иметь в виду, что статус «автономного государства Нахичевана в составе Азербайджана» обусловлен наличием Карсского договора 1921г., который содержит известную статью 5, закрепляющую статус Нахичевана по многостороннему международному договору.

Также важно отметить, что, указывая на опыт автономного статуса Татарстана и Башкортостана в составе Российской Федерации в качестве примера для предоставления Нагорному Карабаху «самой высокой автономии», Азербайджан фактически признает, что статус «автономного государства Нахичевана» не является примером «самой высокой автономии».

Положения главы 8 азербайджанской Конституции не оставляют место для интерпретации государственного устройства Азербайджана даже в качестве промежуточной формы между унитарностью и федеративностью. Так, часть 4 статьи 134 закрепляет, что «Конституция Азербайджанской Республики, законы Азербайджанской Республики, указы Президента Азербайджанской Республики и постановления Кабинета Министров Азербайджанской Республики обладают обязательной силой на территории Нахичеванской Автономной Республики», а часть 1 статьи 138 отводит в предмет ведения Нахичеванской Автономной Республики следующие незначительные сферы, контроль над которыми не исключается со стороны центральных властей Азербайджана: налоги, направления экономического развития Нахичеванской Автономной Республики, социальное обеспечение, охрана окружающей среды, туризм, здравоохранение, наука, культура.

В Нахичеванской Автономной Республике установлен полный контроль центра за формированием исполнительной вертикали власти, что выявляет очередной признак формальности статуса «автономного государства»: статья 141 указывает, что «в Нахичеванской Автономной Республике

главы местной исполнительной власти назначаются Президентом Азербайджанской Республики по представлению Председателя Али Меджлиса Нахичеванской Автономной Республики».

При наличии такой Конституции Азербайджан в конституционно-правовом аспекте не может рассматриваться как государство, в котором возможна реальная автономия для какого-либо национально-территориального образования.

Формальное обладание современным Нахичеваном статуса «автономного государства в составе Азербайджана» вытекает и из того факта, что национальности «нахичеванец» не существует, а потому успешный опыт Азербайджана в плане внесения в свое государственное устройство федеративных начал (с дееспособным разделением предметов ведения и полномочий между центром и регионом) может быть «показательным» для Нагорного Карабаха только в случае предоставления статуса автономий регионам Азербайджана с компактным и численно преобладающим расселением таких этнических групп, как талыши и лезгины. Только в этом случае и по прошествии нескольких лет успешного применения реальных механизмов федеративности в государственном устройстве Азербайджана у последнего могут появиться основания для внесения предложений о предоставлении Нагорному Карабаху «самой высокой автономии».

Таким образом, подчеркивание голословности азербайджанской стороны в вопросе автономии Нагорного Карабаха в правовом плане может строиться вокруг выдвигания следующего подхода: «Покажите свою способность реально установить партнерские политико-правовые отношения на федеративных началах со своими национальными меньшинствами. Только после этого у нас будет конкретный пример истинности ваших устремлений и способностей к взаимовыгодному развитию с другими этносами»¹.

¹ Азербайджанские эксперты отмечают в своих работах подход с иным «направлением движения» в вопросе убеждения в благах совместного проживания этносов – не от «метрополии» к «центру», а от «центра» к «метрополии». Так, Т. Мусаев, отмечая, что «представители соответствующей группы имеют право требовать и получать поддержку в своем стремлении к независимости только в том случае, если они могут достаточно веско доказать, что в обозримом будущем нет никаких перспектив того, что правительство будет представлять весь народ», ссылается на один из рабочих документов ООН – Заключительный доклад «Возможные пути и средства облегчения мирного и конструктивного разрешения ситуации, связанных с расовыми, национальными, религиозными и языковыми меньшинствами» (Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, Комиссия по правам человека, Экономический и Социальный Совет ООН, 16 июля 1993 года, E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.2) – Мусаев Т., Правовые аспекты Нагорно-Карабахского конфликта, <http://karabakh-doc.azerall.info/ru/law/law001.htm>.

Сами азербайджанские эксперты указывают на большие политические и правовые трудности, с которыми столкнется руководство Азербайджана, если решит непосредственно приступить к реализации идеи «самой высокой автономии для Нагорного Карабаха». Здесь можно отметить работу Р.Ширинова [5], в которой автор говорит о больших сопутствующих рисках для нынешнего политического руководства республики: «Высокий уровень автономии для Карабаха непременно выносит на повестку две группы вопросов. Они включают, прежде всего, внутренние структурные вопросы, относящиеся к азербайджанской Конституции и распределению властных полномочий. Как известно, отношения автономии предполагают разграничение полномочий и способствуют конституционализму, ибо они делают акцент на верховенстве закона и роли независимых институтов. Автономия Карабаха потребует большего внимания, обсуждений и компромиссов со стороны азербайджанского правительства. Разумеется, у Азербайджана уже есть пример автономии в его составе. Автономная республика Нахичевань уже давно представляет собой автономное образование, особенно, со времени независимости Азербайджана. Тем не менее Нахичевань кардинально отличается от Нагорного Карабаха тем, что там нет проблемы этнических различий. Для азербайджанской правящей элиты все это станет настоящим испытанием, так как у нее совершенно отсутствует традиции распределения властных полномочий... “Возвращение” Карабаха создаст серьезные проблемы для правящей партии Азербайджана с точки зрения “интеграции” такого крупного политического и юридического образования в архитектуру власти. Кроме того, не видно никаких признаков того, что правительство готово серьезно заняться этим вопросом. Это может обнажить большую разницу в подходах правительства и оппозиции, так как политические партии будут требовать предоставления меньших прав Нагорному Карабаху и армянам в рамках обновленной Конституции. У оппозиции будет больше шансов взять инициативу в свои руки и объединиться вокруг этой темы. Самым серьезным вопросом, разумеется, является следующий: каким образом азербайджанское правительство планирует технически организовать автономию и разделить полномочия с Нагорным Карабахом, и что означает термин “самая высокая автономия”? Разделение властных полномочий предполагает кон-

трактные отношения, основанные на твердых и предсказуемых правилах. Институциональная способность сегодняшнего азербайджанского государства создать подходящую среду для такого рода отношений весьма ограничена, поэтому для того, чтобы идея разделения властных полномочий имела какие-то шансы на успех, необходима трансформация того, как осуществляется власть в стране... Урегулирование карабахского конфликта в потенциале может радикально изменить то, как осуществляется власть в Азербайджане. Дело в том, что предлагаемые для Карабаха модели автономии и разделения властных полномочий охватывают широкий спектр отношений, не только между Карабахом и Баку, но и между азербайджанским правительством и целым кругом участников внутривластного процесса, таких, как политические партии и группы гражданского общества. Так что для того, чтобы Азербайджан смог стать государством, способным иметь в своем составе реальное автономное образование, понадобится трансформация в осуществлении государственного управления».

Хорошим примером, высвечивающим неготовность Азербайджана к внутренним государственно-правовым реформам в случае предоставления реальной автономии Нагорному Карабаху, является отвержение бакинским руководством известного плана международных посредников на предшествующих этапах процесса урегулирования, выдвинутого в ноябре 1998г. под условным названием «Общее государство». Попытка внедрить новый термин «общее государство» была направлена на то, чтобы избежать концепции «автономии», которая вызывала аллергию и неприятие у самих бывших автономий. Возникла хитроумная идея, по которой Карабах де-факто как бы становился независимым государством, а де-юре сохранялась территориальная целостность Азербайджана [6, с. 95]. План представлял собой достаточно обтекаемую модель «общего государства» Азербайджана и Нагорного Карабаха, с более или менее горизонтальными отношениями между Баку и Степанакертом. Как известно, этот план был отвергнут Азербайджаном на основании «нарушения его территориальной целостности».

Некоторые выводы

Девальвация актуальности предложения Азербайджаном автономии Нагорному Карабаху видна в оценках зарубежных экспертов, причем даже в той их части, которая традиционно более восприимчива к азербайджанской позиции в Карабахском конфликте. Так, в ежегодно издаваемых докладах Международной кризисной группы (МКГ) по Карабахскому конфликту вопрос предоставления Нагорному Карабаху автономии в составе Азербайджана, что называется, сошел на нет. Если в докладе от 2005г. («Нагорный Карабах: план установления мира») азербайджанское предложение автономии затрагивается, хотя и в весьма скептическом ракурсе, подчеркивающим, что с азербайджанской стороны «не были обнародованы детали того, как будет выглядеть эта автономия, не были предприняты усилия по проведению консультаций с официальными лицами Карабаха, чтобы попытаться найти общий подход», то в последнем подобном докладе МКГ за 2011г. («Армения и Азербайджан: предотвратить войну») вопрос автономии не упоминается вовсе.

Аргументация армянской стороны и представителей армянского экспертного сообщества по нейтрализации азербайджанских предложений в отношении предоставления Нагорному Карабаху «самой высокой автономии» должна указывать на отсутствие политической воли у азербайджанского руководства в данном вопросе. Об этом свидетельствуют как отсутствие конкретного плана видения Азербайджаном Нагорного Карабаха в качестве автономного образования, так и в целом проводимый курс азербайджанского руководства на военно-политическую дестабилизацию в регионе, закупку новых вооружений и военной техники. Можно предположить, что в политическом плане предложения Азербайджана о предоставлении Нагорному Карабаху «самой высокой автономии» являются определенной стратегией со стороны азербайджанского руководства по продолжению ситуации статус-кво с выгодных для него позиций (до накопления достаточных (в его интерпретации) сил для осуществления силового сценария в зоне конфликта).

Правовая составляющая аргументации может основываться на привлечении внимания международных посредников к конституционно-правовым несоответствиям Азербайджана и акцентировки целесообразности переуст-

ройства формы государственного устройства Азербайджана, если последний желает показать успешность работы механизмов автономного существования этносов на своей территории.

Октябрь, 2011г.

Источники и литература

1. *Алиев Н.*, Правовые размышления по поводу Нагорно-Карабахского конфликта, Ежедневная аналитическая газета «Бакинские ведомости», №7-8, 28 мая – 4 июня 2005.
2. *Шахиноглу Э.*, Нагорный Карабах: статус без статуса (*Dağlıq Qarabağ: statusuz status*). – Баку, 2010.
3. *Цуциев А.*, Территории проблемного суверенитета // «Непризнанные государства», Научные тетради, Вып. 1, Институт Восточной Европы. – М.: «Территория будущего», 2006.
4. *Вал де Т.*, Карабахская западня. Угрозы и дилеммы нагорно-карабахского конфликта. – *Conciliation Resources*, 2009.
5. *Ширинов Р.*, Карабах-2014. Прогноз возможного разделения полномочий и трансформации власти // Карабах 2014. Размышления шести аналитиков о будущем нагорно-карабахского мирного процесса. – *Conciliation Resources*, 2009.
6. *Хаиндрава И.*, Карабах и Абхазия: динамика неурегулирования // «Центральная Азия и Кавказ», №1(19), 2002.

GRANTING AUTONOMY TO NAGORNO-KARABAKH BY AZERBAIJAN – IMITATION OF PEACEFUL SETTLEMENT

Mikhail Aghajanyan

Resume

Granting Nagorno-Karabakh the “highest possible level of autonomy” within the Azerbaijani Republic by the Azerbaijani party is per se a propagandistic step. Granting autonomy to Nagorno-Karabakh is often presented by the Azerbaijani side for domestic and foreign audiences in the light of “reintegration” of a break-away territory. In reality Azerbaijan is not even ready for such, in its opinion,

optimal resolution of the issue of Nagorno-Karabakh status and this unreadiness is conditioned by domestic political and legal realities of the Azerbaijani Republic. Advocating the autonomy of Nagorno-Karabakh as its vision of Nagorno-Karabakh conflict resolution, Azerbaijani leadership pursues its aims – to fill the settlement process with imitation activity and at the same time to increase its offensive military potential for the “final resolution” of Karabakh issue. The latter implies physical displacement of the Armenians from Nagorno-Karabakh, and one of the milestones of this process is “self-determination of the Azerbaijani community of Nagorno-Karabakh” within the Azerbaijani Republic.

Granting autonomy to Nagorno-Karabakh, per se, demonstrates unavailability of the current Azerbaijani leadership for a long-term settlement and proves its mood for a military solution of the conflict.