

“Декларация” Армении, Азербайджана и России 10 ноября 2020 года о карабахском конфликте с точки зрения международного права

Первый, предварительный комментарий Отто Лухтерхандта

Декларация была подписана поздним вечером 9 ноября 2020 года Президентом Азербайджанской Республики, Премьер-министром Республики Армения и Президентом Российской Федерации. Это происходило одновременно на соответствующих рабочих местах, со стороны президентов Алиева и Путина - в режиме видеотрансляции, со стороны премьер-министра Армении Пашиняна за пределами камер.

Хотя декларация состоит всего лишь из девяти (9) пунктов, она имеет серьезное, даже роковое значение и последствия для Нагорного Карабаха, его армянского населения, а также для Республики Армения. Хотя содержание Декларации сильно варьируется, оно охватывает всю широту карабахского конфликта.

Стимулом и решающим мотивом для декларации является желание прекратить войну между Азербайджаном и Арменией, начавшуюся 27 сентября 2020 года против Нагорного Карабаха и продолжавшуюся уже седьмую неделю, немедленным прекращением огня. Соответственно, пункт 1 Декларации предписывает полностью прекратить огонь и все военные действия “в зоне нагорно-карабахского конфликта” в полночь с 9 на 10 ноября 2020 года. Тогда же, Декларация вступила в силу. Другие постановления Декларации частично связаны с войной, а именно: возвращение беженцев в свои дома, обмен военнопленными и павшими солдатами (пункты 7-9). Помимо того, регулируются территориальные вопросы тех административных районов, окружавших бывшую Нагорно-Карабахскую Автономную Область, которые еще не были вновь захвачены азербайджанскими войсками - возвращение Агдамского, Лачинского и Кельбаджарского уездов Азербайджану (пункты 2 и 6) -, тема дорожных сообщений между Арменией и Карабахом (“Лачинский коридор”; пункты 3 и 6) и между Азербайджаном и Начитчеваном со стороны армянской провинции Сюник (пункт 9).

Важное значение имеют положения об учреждении вооруженной миротворческой миссии России в той части Нагорного Карабаха, которая еще не была оккупирована азербайджанскими войсками 9 ноября 2020 года (пункты 3-6).

(1) О правовом положении “Декларации”

С точки зрения международного права первым делом возникает вопрос о правовом положении декларации. Есть три возможных ответа: 1. Декларация не является международным договором, а юридически необязательным, политическим заявлением о намерениях трех глав государств. 2. Декларация является международным, трехсторонним договором между Азербайджаном, Арменией и Россией. 3. Декларация является двусторонним договором между Арменией и Азербайджаном, в котором Россия выступает в качестве бенефициара “третьей страны”.

См. 1: Тот факт, что главы государств изначально не говорят о соглашении о прекращении огня, а лишь о “провозглашении”, противоречит понятию “договор” (пункт 1). Следующие положения сформулированы не как обязательства, а как определения планируемых мер. “Декларация” похожа на общий политический “манифест”, “меморандум” или “протокол”. Не исключено, что главы государств сознательно использовали термин “декларация”, чтобы не создалось впечатление о международном договоре.

Однако, необходимо учитывать следующее: В соответствии с пунктом 1 а) статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров 23.5.1969 года названием не определяется юридический характер конвенции. Важнее всего то, чего на самом деле хотели добиться участвующие лица. Данная “Декларация” - это изложение кратко и лаконично сформулированных мер, согласованных главами трех государств. Пункты можно считать задачами, чья реализация важна, срочна, обязательна, почему и предписана. Видно обязательство, реально осуществлять сформулированные меры. Это указывает на то, что договорная воля должна быть юридически обязательной. Факт, что меры должны носить договорный характер, подкрепляется пунктом 5, где говорится о выполнении “договоренностей” со ссылкой на все пункты. С точки зрения международно-правовых договоров, пункт 1 обозначает Азербайджан и Армению в качестве “сторон”, которые должны осуществить согласованные меры.

Если учесть, с объективной точки зрения, решающей толкование международно-правовых документов, роковое значение данных соглашений для Азербайджана и Армении, их чрезвычайный политический

вес для обоих народов и особенно для Нагорно-Карабахской/Арцахской Республики, то нет никаких сомнений в том, что содержание трехсторонней декларации, согласно воле глав трех государств, должно иметь обязывающую силу международного договора.

Остается уточнить, идет ли речь о трехстороннем или двустороннем договоре.

Тот факт, что в отличие от двусторонних соглашений о прекращении огня, заключенных при посредничестве России в октябре, президент Путин подписал декларацию, признавая ее содержание обязательным и авторитетным и для России, говорит в пользу трехстороннего договора. То, что почти половина постановлений посвящена миротворческому контингенту, возглавляемому Россией (пункты с 3 по 6), доказывает, что Россия - договаривающаяся сторона.

Однако данная квалификация России определенно противоречит тому, что, согласно пункту 4, только Армения и Азербайджан, будучи "сторонами", имеют право расторгнуть договор из-за присутствия России в Нагорном Карабахе по истечении пяти лет, т.е. прекратить действие мандата России на миротворческий контингент. Если бы Россия, как и Армения и Азербайджан, была формальной, равноправной стороной договора, ей бы также было предоставлено право на расторжение. Но это не так.

Поэтому логично, что в пункте 1 в качестве "сторон", т.е. договаривающихся сторон, упоминаются только Азербайджан и Армения. Как таковой договор возлагает на них некоторые задачи, которые должны выполняться в обязательном порядке (пункты 1, 6 и 9).

В результате анализа Трехсторонней декларации можно утверждать, что она является не только политическим, но и правовым документом, а ее правовое содержание - это *двусторонний международный договор*. В дальнейшем она именуется Договором о прекращении огня.

Несмотря на то, что Российская Федерация не имеет статуса участника договора, она не находится за его пределами. Скорее, оно имеет статус "третьего государства" в смысле пункта 1 h) статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Согласно статье 36 Конвенции, другое государство может быть уполномочено договором, если участники договора соглашаются предоставить ему право, и это так называемое третье государство согласно.

Так обстоит дело и сейчас, ведь двусторонний договор наделяет Российскую Федерацию полномочиями и правом создать миротворческий центр в Нагорном Карабахе, содержать вооруженный миротворческий контингент и осуществлять этот мандат в течение пяти лет. Поэтому Россия - третья страна. Она согласилась с этим статусом, ведь Президент Владимир Путин выразил согласие Российской Федерации, подписав трехстороннюю декларацию.

(2) О вопросе статуса Нагорного Карабаха / Арцаха

В договоре о прекращении огня не содержится никакого заявления о статусе Нагорно-Карабахской/Арцахской Республики. Нагорный Карабах фигурирует в договоре только в качестве объекта. В пункте 1 говорится о "зоне нагорно-карабахского конфликта", в пункте 3 - о "линии соприкосновения в Нагорном Карабахе", в пункте 6 - о "связи Нагорного Карабаха с Арменией", а в пункте 7 - о возвращении беженцев на "территорию Нагорного Карабаха и прилегающих районов".

В пунктах 3, 6 и 7 термин Нагорный Карабах употребляется не только в географическом смысле, но и в негласно подразумеваемым административный район, т.е. как Нагорный Карабах, в качестве автономной области, назывался с момента его создания в 1923/1924 годах ("НКАО"). В этом административном смысле Нагорный Карабах четко обозначен в пункте 7, потому что "районы", граничащие с "Нагорным Карабахом", т.е. Агдам, Физули, Джэбраил, Зангелан, Кубадли, Лачин и Кельбадшар, граничат с областью НКАО.

Соглашение о прекращении огня не изменило границ Нагорно-Карабахского региона НКАО. Хотя азербайджанские вооруженные силы продвинулись к городу Шуши/Шуша, оккупировав южную часть территории НКАО до района Гадрута, этот чисто военный факт не изменил административных границ Нагорного Карабаха. Это уже ясно из пункта 1 соглашения о прекращении огня, поскольку он не регулирует и не определяет демаркацию границ, а лишь приказывает армянским и азербайджанским войскам остаться там, где они находились "случайно", когда соглашение о прекращении огня вступило в силу. Занятые ими "позиции" в смысле пункта 1 договора о прекращении огня не означают изменения административных границ Нагорного Карабаха, а обозначают географические места, где 10 ноября 2020 года войска находились в нулевом положении.

То же самое относится и к положению пункта 3 о том, что миротворческие силы России будут развернуты "вдоль линии соприкосновения в Нагорном Карабахе". "Линия соприкосновения" идентична с линией, на которой находились азербайджанские войска, когда соглашение о прекращении огня вступило в силу. Естественно, "линия соприкосновения" не может иметь правового и политического статуса административной границы.

Соответственно, право на возвращение в места своего проживания в Нагорном Карабахе под руководством УВКБ, как это предусмотрено в пункте 7, касается всех армян, которые до своего бегства или изгнания проживали, например, в Гадруте и в селах и поселках в той части Нагорного Карабаха, которая была оккупирована азербайджанскими войсками.

Поскольку договор о прекращении огня не изменяет границ территории Нагорного Карабаха и поскольку он не принял никакого решения о политическом и правовом статусе Нагорного Карабаха, вопрос о статусе остается нерешенным и открытым. Это означает, что стороны конфликта в будущем должны будут вести переговоры по вопросу статуса Нагорного Карабаха/Арцаха, и что - как и в прошлом - мандат Минской группы ОБСЕ будет сопровождать и смягчать переговорный процесс.

(3) О вопросе обязательства двухстороннего договора

Как показал вышеприведенный правовой анализ, прекращение огня является договором в сфере международного права. Подписан был он Премьер-министром Республики Армения. Как глава правительства он уполномочен определять направления правительственной политики согласно статье 152 Конституции РА. Сюда же относится и внешняя политика. Из Закона Республики Армения "О заключении международных договоров" марта 2018 года следует, что помимо Президента Республики (см. пункт 2 статьи 132 Конституции РА), на заключение международных договоров уполномочен и Премьер-министр.

Соглашения о прекращении огня и о боевых действиях заключаются военными командирами в соответствии с нормами международного права. Однако содержание договора о прекращении огня от 10 ноября 2020 года выходит далеко за рамки прекращения военных действий между азербайджанскими и армянскими вооруженными силами, поскольку обязывает их вернуть оккупированные территории, содержит положения о межгосударственном транспортном сообщении, формально включает Россию в качестве третьего государства, а также передает ей миротворческую миссию. Таким образом, соглашение о прекращении огня попадает в категорию "межгосударственных договоров", которые - в отличие от межправительственных соглашений - могут требовать, помимо главы правительства, участия других конституционных органов. Однако здесь нет необходимости углубляться в этот вопрос, поскольку с соответствующей точки зрения международного права соглашение о прекращении огня, заключенное премьер-министром, является эффективным, и поэтому Республика Армения связана с ним как с договаривающейся стороной по отношению к Азербайджанской Республике. Армения - как и Азербайджан - должна выполнить договор.

(4) По вопросу о "переработке" соглашения о прекращении огня путем конкретизации

В связи с огромной агитацией в Армении, в Нагорном Карабахе и, более того, во всей армянской диаспоре по поводу соглашения о прекращении огня, воспринимаемого как капитуляция, вопрос заключается в том, что возможно ли, если не приостановить, то хотя бы внести поправки в положения договора, которые воспринимаются как недопустимые.

Если рассматривать отдельные положения договора с этой точки зрения, то прежде всего следует отметить, что почти все положения договора имеют серьезный недостаток: они предписывают - лаконично - более или менее жесткие меры для людей, но оставляют открытыми многие проблемы, как фундаментальные, так и оперативные, и, в частности, почти не содержат положений и правил в отношении процедур, этапов и последовательности, в которых должны осуществляться предписываемые меры. Наиболее заметными пробелами являются, как уже отмечалось, положения о правовом статусе Нагорного Карабаха, его административных границах и конституционно-административных органах Республики Арцах, а также о дальнейшей судьбе объединенных вооруженных сил Нагорно-Карабахской Республики и Армении, дислоцированных в Нагорном Карабахе. Хотя в пункте 4 говорится об их "выходе", в договоре ничего не говорится о местонахождении, сроках и статусе вооруженных сил. Это - его временный характер.

Хотя договор о прекращении огня предусматривает, что районы Кельбаджара, Агдам и Лачин должны быть “возвращены” к 15 и 20 ноября и 1 декабря, в нем не уточняется, из чего в действительности состоит возвращение и, в частности, что оно означает для граждан Нагорного Карабаха, некоторые из которых живут в этих районах на протяжении десятилетий. В соглашении о прекращении огня не говорится ни о каких правовых гарантиях - за исключением права беженцев на возвращение (пункт 7). Статус Шуши и права проживающих в ней армян, в частности, их религиозная жизнь, судьба их имущества и имущественные права, а также положения о правовом статусе граждан, проживающих за “линией соприкосновения”, но в пределах административных границ Нагорного Карабаха (НКАО), установленных в советское время, остаются полностью открытыми.

Это означает, что соглашение о прекращении огня имеет очень серьезные нормативные недостатки, которые в условиях еще продолжающегося состояния войны представляют серьезную опасность для жизни, свободы и имущества бесчисленного множества людей, но прежде всего для граждан Нагорного Карабаха. Из этого, несомненно, следует, что соглашение о прекращении огня должно быть безотлагательно и без промедления дополнено и конкретизировано практическими правилами.

Парламенты республик Армения и Нагорный Карабах должны взять на себя инициативу. Для этого Национальные собрания должны создавать специальные комиссии, а вне круга парламентариев - привлекать компетентных представителей гражданского общества к разработке юридически обоснованных и реалистичных предложений.

Это также означает, что Национальные собрания должны как можно скорее отменить военное положение, вернуться к конституционному порядку и приступить к работе.

(5) О проблеме транспортных связей между Азербайджаном и Нахичеваном через Республику Армения/Сюник (пункт 9)

Удивительным положением соглашения о прекращении огня является пункт 9 со следующей формулировкой:

“Все экономические и транспортные связи в регионе будут разблокированы. Республика Армения гарантирует безопасность транспортного сообщения между западными районами Азербайджанской Республики и Нахичеванской Автономной Республикой с целью организации беспрепятственного передвижения граждан, транспортных средств и грузов в обоих направлениях. Контроль за транспортным сообщением осуществляется органами Пограничной службы ФСБ России.

В соответствии с соглашением сторон будет обеспечено строительство новых транспортных связей, связывающих Нахичеванскую Автономную Республику с западными районами Азербайджана.”

Очевидно, что это положение является “отдачей” за положение о “Лачинском коридоре” между Республикой Армения и Нагорным Карабахом (пункты 3 и б).

Пункт 9 состоит из четырех предложений: В первом предложении содержится общее положение: “все” связи “в регионе” должны быть разблокированы, т.е. в ином географическом контексте, чем “в зоне карабахского конфликта” (пункт 1). Во-вторых, предложения 2 и 3 касаются транзита из Азербайджана в Нахичеван. Речь идет об уже существующем транспортном соединении. Очевидно, что это относится к магистрату, который проходит по реке Аракс или по границе с Ираном через провинцию Сюник, мимо города Мегри, до Нахичевана. Он должен быть открыт для людей, транспортных средств и “грузов”, т.е. для транзита азербайджанцев в и из эксклава Нахичеван. Четвертое предложение добавляет, что будут построены “новые”, т.е. дальнейшее транспортное сообщение из Азербайджана через провинцию Сюник в Нахичеван. Это положение содержится в прямой оговорке о том, что Армения и Азербайджан договариваются об этом. Новые транспортные соединения подробно не указаны. Они могут быть иными, чем автомагистрали, например, железнодорожное сообщение.

Нынешними мерами, т.е. теми, которые могут быть реализованы в относительно короткий, предсказуемый период времени, будут отменены блокады, о которых было объявлено в первом предложении и которые затрагивают как экономику (в том числе отрасль энергоснабжения), так и

транспорт. Что касается транспорта, то следует учитывать не только автомобильное сообщение, но и региональные железнодорожные перевозки. С учетом формулировки “транспортные связи в регионе”, она может иметь большое значение в будущем. Более того, в силу своей неопределенной общности фраза “в регионе” оправдывает включение транспортного сообщения между Нахичеваном и Арменией в Араратской долине, но особенно Закавказской железной дороги из Армении через Нахичеван и Сюник в Азербайджан и далее к Каспийскому морю.

Поскольку положение о разблокировании основных элементов инфраструктуры на Южном Кавказе в пункте 9 является общим обязывающим принципом, все меры, направленные на разблокирование, имеют приоритет над другими транспортными проектами, упомянутыми в пункте 9.

Несмотря на то, что только в четвертом предложении прямо упоминается “соглашение” между Арменией и Азербайджаном в отношении строительства дополнительных транспортных связей, вполне естественно, что меры по разблокированию связей в регионе и развитию транзитных перевозок по Нахичевану также немыслимы без большого количества соглашений между Арменией и Азербайджаном. Было бы целесообразно, действительно необходимо, в интересах трансграничного развития всего региона, включить в него Иран.

(6) Заключение

Договор о перемирии схож с документом о капитуляции. Жесткость его положений и опасности, которые они представляют, особенно для карабахских армян и Нагорного Карабаха, могут быть смягчены и в некоторой степени предотвращены только в том случае, если политическое руководство Армении и Карабаха будет стремиться к следующим целям:

Во-первых, формулирование законных требований, практических предложений в отношении правил и процедурных механизмов, направленных на устранение пробелов, неопределенностей и противоречий в соглашении о прекращении огня с целью защиты основных прав человека граждан Нагорно-Карабахской Республики в пределах административных границ НКАО.

Во-вторых, карабахские армяне должны иметь мужество, полное и безоговорочное доверие к миссии России в “голубых касках”, направленной на сохранение мирной жизни, возвращение в Нагорный Карабах (район НКАО) в свои прежние места проживания, возвращение в дома и квартиры, в которых они проживали до войны, а также на то, чтобы разрушенные или ставшие непригодными для проживания во время войны здания вновь стали пригодными для проживания, используя гуманитарную помощь, организованную для Карабаха со стороны Республики Армения, диаспоры и других стран.

В-третьих, настойчиво предпринимать все необходимые политические и дипломатические шаги для того, чтобы убедить государства-члены Минской группы ОБСЕ и, прежде всего, ее трех государственных координаторов - Россию, США и Францию - сделать все, что в их силах, чтобы обеспечить будущее мирное существование армянского народа Нагорного Карабаха.

В-четвертых, организовать со стороны Республики Армения и армянской диаспоры во всем мире дальнейшую поддержку Нагорно-Карабахской/Арцахской Республики, восстановить и укрепить международные связи Нагорного Карабаха с Арменией и за ее пределами, ликвидировать последствия войны и разрушения бомб в Нагорном Карабахе, содействовать восстановлению Нагорного Карабаха посредством программ международной помощи и иностранных инвестиций.