

Бишкекский протокол: взгляд с дистанции в четверть века

Рябухин П. П.

Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности, Санкт-Петербург, Российская Федерация; rov-odkb@mail.ru

РЕФЕРАТ

Коллегам-парламентариям необходимо подумать о концентрации усилий, в том числе и в решении проблем и конфликтов, существующих в зонах интересов и прилегающих к зонам ответственности интеграционных объединений. Таков один из выводов статьи, в которой, используя исторический материал, автор рассматривает парламентскую дипломатию Содружества Независимых Государств и подписание Бишкекского протокола. *Ключевые слова:* Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств, парламентская дипломатия, Нагорно-Карабахский конфликт, Бишкекский протокол

The Bishkek Protocol: a View from a Quarter of a Century Distance

Peter P. Ryabukhin

Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization; Saint-Petersburg, Russian Federation, rov-odkb@mail.ru

ABSTRACT

Colleagues and parliamentarians need to think about the concentration of efforts in solving problems and conflicts that exist in the areas of interest and responsibility of integration associations. This is one of the conclusions of this article, in which, using historical material, the author considers the parliamentary diplomacy of the Commonwealth of Independent States and the signing of the Bishkek Protocol.

Keywords: Inter-parliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States, parliamentary diplomacy, Nagorno-Karabakh conflict, Bishkek Protocol

5 мая 2019 г. исполняется 25 лет заявлению с призывом к прекращению огня, сделанному в ходе Карабахской войны и известному под названием «Бишкекский протокол». Тогда, уже в далеком 1994 г., мирную инициативу проявила Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ, которую поддержали парламент Кыргызской Республики, Федеральное Собрание и Министрство иностранных дел Российской Федерации. Конфликтующие стороны — не сразу — прекратили войсковые операции и массированные обстрелы позиций. Окончательный мир не наступил, но ожесточенное взаимное истребление прекратилось...

Немного истории

Карабахское ханство наряду с другими территориями Кавказа вошло в состав Российской империи в качестве приза за победу в русско-персидской войне 1804–1813 гг.: 12 октября 1813 г. в селении Гюлистан (Карабахское ханство) был подписан мирный договор, ст. III которого гласила: «Его шахское величество в доказательство искренней приязни своей к его величеству императору всероссийскому сим торжественно признает как за себя, так и за своих высоких преемников персидского престола принадлежащими в собственность Российской империи ханства Карабагское и Ганжинское, обращенное ныне в провинцию под названием Елисаветпольской; также ханства Шекинское, Ширванское, Дербентское, Кубинское, Бакинское и Тальшское с теми землями сего ханства, кои ныне состоят во власти Российской империи; при том весь Дагестан, Грузию с Шуграгельскою провинцией, Имеретию, Гурию, Мингрелию и Абхазию, равным образом все владения и земли, находящиеся между постановленной ныне границей и Кавказской линией, с прикосновенными к сей последней и к Каспийскому морю землями и народами».

Справедливости ради, следует сказать, что, невзирая на свои клятвы и заверения в вечной дружбе с Россией, Персия не смирилась с утратой Закавказья и, подстрекаемая Великобританией, вскоре вновь пошла против северного соседа войной, закончившейся для нее окончательным поражением в 1828 г. Но это уже другая история...

В 1920 г. в Закавказье была установлена советская власть. 12 марта 1922 г. в Тифлисе конференция представителей ЦИК Азербайджанской ССР, ЦИК Армянской ССР и ЦИК Грузинской ССР утвердила договор о создании Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья (ФСССРЗ), а уже 13 декабря 1922 г. 1-й Закавказский съезд Советов, проходивший

в Баку, преобразовал ФСССРЗ в Закавказскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику (ЗСФСР) при сохранении самостоятельности входивших в нее республик. Съезд утвердил Конституцию ЗСФСР, образовал Закавказский ЦИК и правительство — Совет народных комиссаров ЗСФСР. Карабах (по-армянски — Арцах) — территория площадью около 4,5 тыс. кв. км, населенная в основном¹ армянами, — входил тогда в состав Азербайджанской ССР. В 1923 г. из армянонаселенной части Нагорного Карабаха была образована автономная область Нагорного Карабаха (АОНК), в 1937 г. АОНК была преобразована в Нагорно-Карабахскую автономную область (НКАО). В годы советской власти армянский анклав на территории Азербайджана был, по сути, глубокой провинцией, где жили неторопливо и размеренно, не погружаясь в межнациональные проблемы. Но с началом перестройки ситуация изменилась. В 1987 г. развернулась агитационная кампания за присоединение НКАО к Армении, зашумели митинги, зашелестели подписные листы... Совместная сессия Нагорно-Карабахского областного и Шаумяновского районного Советов народных депутатов 2 сентября 1991 г. провозгласила образование Нагорно-Карабахской Республики (НКР) в границах Нагорно-Карабахской автономной области и населенного преимущественно армянами прилегающего Шаумяновского района Азербайджанской ССР, а референдум, прошедший в декабре того же года, показал, что практически все население НКР проголосовало за полную независимость от Азербайджана. Понятно, что Азербайджан объявил провозглашение независимости незаконным, а результаты референдума недействительными.

В поисках выхода

К началу «горячей» фазы Карабахской войны пространство Советского Союза представляло собой пятнадцать «суверенов», большая часть которых объединилась в Содружество Независимых Государств и не могла спокойно смотреть на то, как два совсем не посторонних им народа истребляют друг друга. Хотя первые попытки решения карабахской проблемы предпринимались еще осенью 1991 г.: в сентябре президенты России и Казахстана посетили Степанакерт — столицу непризнанной НКР, а также Баку и Ереван, пытаясь найти путь к примирению Азербайджана и самопровозглашенной республики. Чуда не произошло, но началась планомерная международная деятельность в поисках возможностей примирения враждующих сторон.

К делу подключились ООН и ОБСЕ (тогда — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе). В январе 1992 г. в СБСЕ вошли Республика Армения и Азербайджанская Республика. Это обстоятельство стало поводом для направления в регион конфликта наблюдателей СБСЕ, которые через месяц выступили с докладом о ситуации в НКР. Последовавшая за этим эскалация конфликта подвигла руководство Совещания на создание специальной посреднической группы для подготовки переговоров по урегулированию карабахского конфликта на Минской мирной конференции. Расчет был на то, что к весне 1993 г., когда должна была состояться Минская конференция, призванная утвердить окончательный вариант мирного соглашения, рабочая группа посредников решит все технические проблемы. Однако в процессе решения разногласий Минская группа все глубже погружалась в трясину переговоров, ни на шаг не приближаясь к цели. В результате Минская конференция была отложена на неопределенный срок.

Организация Объединенных Наций также не бездействовала. В 1993 г. Совет Безопасности ООН принял четыре резолюции по нагорно-карабахскому конфликту, «принимая во внимание», «выражая обеспокоенность» и «призывая стороны конфликта». Однако противоборствующие стороны это не останавливало: к 1994 г. они вели полноценные боевые действия, сотни тысяч людей были вынуждены покинуть родные дома, уходя от войны, а количество жертв исчислялось многими тысячами.

Парламентская дипломатия в действии

Образованная в марте 1992 г. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств (со штаб-квартирой в Санкт-Петербурге), объединившая на тот момент в своих рядах законодателей 10 бывших республик СССР, включая Азербайджанскую Республику и Республику Армения, не могла оставаться в стороне от решения карабахской проблемы. В МПА СНГ создали группу содействия урегулированию конфликта в НКАО, которую возглавил бывший тогда спикером парламента Кыргызской Республики М. Шеримкулов. Группа активно включилась в миротворческую деятельность совместно с аналогичной группой, созданной МИД России.

Кто-то вспомнил, что всего в 700 км от Северной столицы находится место с похожей исторической проблемой, но при этом мирно существующее уже не один десяток лет, — Аландские

¹ По данным переписи населения 1926 г., армяне составляли 90% населения НКАО.

острова — архипелаг в Балтийском море на входе в Ботнический залив (автономия в составе Финляндии, населенная финскими шведами и имеющая особый демилитаризованный и монопольный статус), и предложил изучить их опыт бескровного решения межгосударственных и межнациональных конфликтов. Кстати говоря, острова архипелага были заселены этническими шведами, являвшимися гражданами Финляндии. В марте 1917 г., после падения в России монархии, население Аландских островов, имея основания опасаться за сохранность шведского языка и культуры, предприняло попытки воссоединиться со Швецией, в связи с чем представителями аландских провинций-коммун была составлена петиция к шведскому королю и правительству с просьбой принять Аланды под свое покровительство. Начался сбор подписей всего взрослого населения, но 6 декабря 1917 г. Финляндия объявила свою независимость от России, вследствие чего Аландам было отказано в праве самоопределения. 4 января 1918 г. Швеция и Россия признали независимость Финляндии, а острова архипелага были включены в ее состав, что вызвало волну протеста среди населения как самих Аландских островов, так и континентальной части Швеции.

Проведенный в июне 1919 г. референдум о статусе островов выявил желание 95,48% голосовавших на нем аландцев вхождения архипелага в состав Швеции. В мае 1920 г. парламент Финляндии, издав закон об автономии Аландских островов, предоставил островам права автономии, однако закон не был принят населением Аландов, что привело к так называемому Аландскому кризису. В аландском парламенте, избранном еще в 1918 г., произошли бурные дебаты, закончившиеся тем, что два лидера Сундблум и Бьеркман были арестованы по обвинению в государственной измене.

При посредничестве Великобритании вопрос был рассмотрен в ходе двух заседаний Лиги Наций и завершился принятием 24 июня 1921 г. аландской конвенции, в соответствии с которой было решено оставить архипелаг под контролем Финляндии, но с предоставлением статуса широкой автономии. Спустя три дня Швеция и Финляндия подписали «Аландское соглашение» — мирный договор по статусу островов.

21–22 декабря 1993 г. по инициативе МПА СНГ, МИД России и Аландского института мира в столице островной автономии — Мариехамне — состоялась встреча депутатов парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения и представителей НКАО, в ходе которой был представлен опыт разрешения спора между Швецией и Финляндией вокруг архипелага. Тогда же М. Шеримкулов предложил провести следующую встречу в Бишкеке. В столице Кыргызской Республики собрались 4 мая 1994 г. Помимо посредников — представителей МПА СНГ, Федерально-го Собрания и МИД России, Жогорку Кенеша, во встрече участвовала делегация из депутатов Аландских островов. Делегации противоборствующих сторон возглавляли руководители законодательных органов: от Азербайджанской Республики — заместитель спикера Милли Меджлиса А. Джалилов, от Республики Армения — председатель Верховного Совета Б. Араркцян, от НКАО — депутат областного Совета К. Бабурян.

Организаторы встречи задались целью — по ее итогам подписать документ с призывом к противоборствующим сторонам о прекращении огня и добиться его безусловного выполнения. В результате двухдневных упорных дебатов вечером 5 мая 1994 г. итоговый документ подписали все участники встречи, кроме вице-спикера А. Джалилова. Особо следует отметить, что представитель НКАО был признан равноправным участником встречи и также поставил свою подпись под заявлением. От азербайджанской стороны подпись под документом поставил 8 мая спикер парламента Р. Гулиев, вписав две оговорки.

Текст Бишкекского протокола не занимает много места, но его роль в истории парламентской дипломатии столь велика, что приводим его полностью:

«Участники встречи, проведенной 4–5 мая 1994 г. в городе Бишкеке по инициативе Межпарламентской Ассамблеи СНГ, парламента Кыргызской Республики, Федерального Собрания и Министерства иностранных дел Российской Федерации:

- выразили решимость всемерно способствовать прекращению вооруженного конфликта в Нагорном Карабахе и вокруг него, который не только наносит непоправимый урон азербайджанскому и армянскому народам, но и существенно затрагивает интересы других стран региона, серьезно осложняет международную обстановку;
- поддержав Заявление Совета глав государств СНГ от 15 апреля 1994 г., высказали готовность оказывать полную поддержку усилиям глав и представителей исполнительной власти по прекращению вооруженного противостояния и ликвидации его последствий путем скорейшего заключения соответствующего соглашения;
- выступили за естественную активную роль Содружества и Межпарламентской Ассамблеи в прекращении конфликта, в реализации связанных с этим принципов, целей и конкретных решений ООН и СБСЕ (прежде всего резолюций Совета Безопасности ООН 822, 853, 874, 884);

- призвали все противоборствующие стороны внять голосу разума: прекратить огонь в полночь с 8 на 9 мая с. г., опираясь на Протокол от 18 февраля 1994 г. (в том числе и в части размещения наблюдателей), и самой интенсивной работой в кратчайшие дни закрепить это путем подписания надежного, юридически обязывающего соглашения, предусматривающего механизм обеспечения невозобновления военных и враждебных действий, вывод войск с занятых территорий и возобновление функционирования коммуникаций, возвращение беженцев, продолжение переговорного процесса;
- согласились предложить парламентам государств — участников СНГ обсудить инициативу Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи В. Ф. Шумейко и Руководителя миротворческой группы Ассамблеи по Нагорному Карабаху М. Ш. Шеримкулова о создании миротворческих сил Содружества;
- считают целесообразным продолжать подобные встречи в интересах мирного решения вооруженного конфликта;
- выразили признательность народу и руководству Кыргызстана за создание превосходных условий работы, радушие и гостеприимство.

От имени делегаций:

А. Джалилов, Р. Гулиев¹, Б. Араркцян, К. Бабурян, В. Шумейко, М. Шеримкулов, В. Казимиров — полномочный представитель Президента Российской Федерации, руководитель посреднической миссии России, М. Кротов — руководитель Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ

Бишкек, 5 мая 1994 г.».

Уже в полночь 12 мая 1994 г. подписанное на основе Бишкекского протокола Соглашение о прекращении огня вступило в силу.

Взгляд в день сегодняшний

Бишкекскому протоколу исполняется 25 лет — солидный срок, но проблемы, которые он был призван решить и решил, по-прежнему остры на постсоветском пространстве. Их решением вплотную занимаются президенты и министры наиболее авторитетных государств мира, часто — в том же дорогом многим из нас Минске и, как правило, с тем же результатом. Самый свежий пример — попытка прекратить гражданскую войну на Юго-Востоке Украины... Почему же успешно решенная посредством парламентской дипломатии задача оказалась забытой? Ведь за каждым депутатом стоят тысячи его избирателей, а за национальными парламентами — миллионы граждан, доверивших им осуществление властных полномочий от своего имени!

Авторитет МПА СНГ и созданной в 2006 г. Парламентской Ассамблеи ОДКБ за прошедшие годы вырос. Сегодня эти уважаемые организации признаны на самом высоком международном уровне. Оглядываясь на прошедшую четверть века и устремляя взор вперед, призываю коллег-парламентариев подумать о концентрации усилий для решения проблем и конфликтов, существующих в зонах интересов и на территориях, прилегающих к зонам ответственности интеграционных объединений государств, будь то Приднестровье или Донбасс.

Об авторе:

Петр Павлович Рябухин, исполняющий обязанности заместителя ответственного секретаря Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (Санкт-Петербург, Российская Федерация); rov-odkb@mail.ru

About the author:

Peter P. Ryabukhin, Executive Secretary (the acting) of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization (Saint-Petersburg, Russian Federation); rov-odkb@mail.ru

¹ 8 мая 1994 г. в Баку при подписании Р. Гулиевым Бишкекского протокола в тот его экземпляр была включена следующая запись: «Подписано с условием, что в пятом абзаце настоящего текста в третьей строке сверху перед словом “наблюдателей” будет добавлено слово “международных” и в шестой строке сверху этого же абзаца слово “занятых” будет заменено на “захваченных”». Кроме того, предпринималась попытка дополнить тот экземпляр документа подписью лидера азербайджанской общины Нагорно-Карабахского региона Н. Бахманова, но в тот день его не нашли в Баку. Он подписал документ позже.