

Симпозиум: „Positions of opinion – forming elites in Armenia and Azerbaijan with relation to the Nagorno-Karabach issue“

Вена, 10-11 июня 2008 года

**Доклад: ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ
РЕИНТЕГРАЦИИ НАГОРНОГО КАРАБАХА**

Сабит Багиров,

Центр Экономических и Политических Исследований,

Фонд Содействия Развитию Предпринимательства и Рыночной Экономике

Уважаемый председатель, уважаемые дамы и господа!

Прежде всего, я хочу поблагодарить за приглашение на этот симпозиум и возможность выступить здесь.

Тема, которой я имею смелость коснуться, чрезвычайно обширна, многогранна и весьма чувствительна. К сожалению, несмотря на значимость проблем социально-экономической реинтеграции, они практически не обсуждаются. Видимо, причина - именно в чувствительности темы как для населения Нагорного Карабаха, так и для общественности Азербайджана и Армении. Хотя их обсуждение может позитивно повлиять на повышение взаимного доверия и ускорение разрешения конфликта.

Как известно, под реинтеграцией понимается восстановление гражданских прав лиц, временно утративших их и также возобновление экономических и других связей. В моем выступлении рассматриваются некоторые аспекты восстановления экономических и социальных прав населения Нагорного Карабаха (НК) вслед за политическими правами и также некоторые меры по возобновлению хозяйственных отношений между НК и экономикой других регионов Азербайджана. На первый взгляд эти вопросы кажутся не актуальными, поскольку политическое урегулирование конфликта пока не достигнуто. Но процесс переговоров продолжается и их некоторые отголоски позволяют надеяться, что стороны придут к взаимоприемлемому решению проблемы. В этом случае, успех и безболезненность процесса реинтеграции будет зависеть от скорости и системности принимаемых решений и осуществляемых действий. Политическое урегулирование конфликта еще не означает мгновенного восстановления доверия между сторонами и восстановления утраченных связей. Азербайджанскому правительству также

важно будет оказаться готовым к немедленному обеспечению экономических и социальных прав населения НК. И, думается, восстановление доверия именно населения НК и его деловых кругов к центральному правительству будет зависеть от качества исполнения этим правительством своих обязанностей в экономической и социальной сферах.

Население не должно испытать каких-либо невзгод вслед за переходом ряда функций жизнеобеспечения населения НК к правительству Азербайджана. Имеются в виду те функции, которые сегодня выполняет правительство Армении. Более того, правительство Азербайджана окажется перед необходимостью реализовывать не только эти функции, но, и, видимо, ряд дополнительных обязательств, компенсирующих неудобства и невзгоды любого переходного процесса.

Безусловно, множество функций, реализация которых станет ответственностью азербайджанского правительства, будет также зависеть от модели суверенитета НК в рамках территориальной целостности Азербайджанской Республики (АР). Правительство страны делало неоднократные заявления о готовности обеспечить самый широкий суверенитет НК. И, конечно, чем больше суверенитета будет у НК, очевидно, тем меньше обязанностей может быть ответственностью центрального правительства. Конституция Азербайджана уже имеет прецедент предоставления весьма широких прав автономной республике Нахчыван. Так, эта республика имеет собственный парламент и правительство, свою конституцию, свою судебную власть, свой бюджет, свое законодательство, которое регулирует все вопросы в сферах: выборов в парламент Нахчывана, налогов, экономического развития, социального обеспечения, охраны окружающей среды, туризма, здравоохранения, науки и культуры. Однако, все названные институты государственной власти и их деятельность не должны входить в конфликт с соответствующими институтами и законами страны. Этого требует Конституция АР.

Можно ли идентифицировать совокупность перечисленных выше политических и экономических прав Нахчывана как самый высокий суверенитет? Возможно да, возможно нет. Ведь единого в международном праве определения «самого высокого суверенитета» не существует. Все относительно и есть различные прецеденты в мире. И не всегда интересы политических элит и населения автономий могут совпадать. Для населения НК, к примеру, может оказаться более привлекательным вариант относительно меньшего политического суверенитета, но гарантирующего более высокий уровень социального обеспечения, когда метрополия берет на себя решение многих проблем и способна на это. Для политической элиты автономии может оказаться более привлекательной модель суверенитета, обеспечивающая самостоятельность принятия решений, например, по

внешне-политическим вопросам, чего не приемлет философия единого государства. Для деловых кругов всегда важно создание справедливых условий конкуренции и равного доступа к государственным ресурсам и заказам. Как же быть? Где золотая середина? В чем тот оптимальный вариант который мог бы удовлетворить интересы всех? Возможен ли такой вариант? Мы явно имеем дело с многокритериальной задачей. Решаемы ли такие задачи? Да, для решения подобных задач существуют ряд известных методов. В частности известен принцип Парето. Суть этого принципа в том, что под оптимальным решением понимается такое, которое не ухудшает значения ни одного из множества критериев, но при этом улучшается значение каких-то критериев из всего их множества. Видимо, альтернативы этому методу в попытках решить карабахский конфликт нет. И это должны учитывать политические и деловые элиты и метрополии и НК.

Но вернемся к вопросам восстановления социальных и экономических прав населения НК и некоторым аспектам реинтеграции экономики НК в экономику АР.

Как известно, к основным социальным и экономическим правам и свободам человека относятся:

- право на социальное обеспечение;
- право на жилище;
- право на свободу передвижения;
- право собственности и его наследования;
- право на возмещение ущерба;
- свобода предпринимательской деятельности;
- свобода труда;
- право на забастовку.

Право на социальное обеспечение. Статья 38 Конституции АР гарантирует право граждан страны на социальное обеспечение по достижении возраста, установленного законом, по болезни, инвалидности, за потерю кормильца, потерю трудоспособности, по безработице и в других случаях, предусмотренных законом. Минимальная сумма пенсии и социальных пособий устанавливается законом. В связи с этой нормой, правительство Азербайджана, возможно, окажется перед необходимостью рассмотрения вопроса выплаты задолженностей по пенсиям своим гражданам, проживающим в НК или компенсации этих выплат, сделанных другой стороной конфликта - Арменией. Возможен и другой подход, забыть все и начать с нового листа. Потому, что взаимное предъявление претензий ведет к нескончаемому спору. Вряд-ли это конструктивный путь.

Право на жилище. Данное право гарантируется Статьей 43 Конституции АР, согласно которой никто не может быть незаконно лишен своего жилища и

государство содействует строительству жилья, принимает специальные меры для реализации права на жилище. Реинтеграция НК будет означать для правительства Азербайджана расширение программы Государственной Ипотеки и на население этого региона. В НК реализуется своя ипотечная программа, но дополнительные кредитные ресурсы центра, видимо не помешают.

Право на свободу перемещения. Это право гарантируется в комплексе прав на свободу, регламентированных статьей 28 Конституции АР. Каждый гражданин (и не только, а любой законно находящийся на территории Азербайджанской Республики) может свободно передвигаться, выбирать себе место жительства и выезжать за пределы Азербайджанской Республики. Восстановление этого права потребует мер по обеспечению безопасности и, конечно, ужесточения мер наказания за этнический расизм. Причем как вне НК, так и внутри НК.

Право собственности и его наследования. Статья 29 Конституции АР гарантирует право собственности. Каждый гражданин обладает правом собственности которое (т.е. право) реализуется путем владения, пользования и распоряжения. Никто без решения суда не может быть лишен своей собственности. Отчуждение собственности для государственных или для общественных нужд может допускаться только при условии справедливого предварительного возмещения его стоимости. Государство гарантирует права на наследование.

В результате конфликта право собственности оказалось нарушенным у немалой части населения НК и всего населения 7 районов вокруг НК, покинувших родные очаги. Почему у части населения НК и всего населения 7-ми прилегающих районов? Потому, что часть населения НК продолжает жить здесь и есть основания предполагать, что их права собственности не нарушены местной администрацией. У населения 7 районов вокруг НК право собственности нарушено практически в полном объеме, поскольку имел место быстрый исход проживающих здесь людей в связи с военными операциями. Что будет означать восстановление утраченных прав собственности? Очевидно, оно будет означать обеспечение возврата в максимально возможной степени утраченной собственности, например, домов, земельных участков и т.д. и официальное подтверждение прав собственности на уничтоженные в ходе военных операций различные объекты частной собственности. Что же касается выплаты определенных компенсаций, то здесь могут иметь место договоренности между сторонами конфликта.

Право на возмещение ущерба. Конституция АР гарантирует право граждан требовать возмещения ущерба (Статья 68). Каждый обладает правом на

возмещение государством ущерба, нанесенного в результате незаконных действий или бездействия государственных органов либо их должностных лиц. Однако, вряд-ли иски представителей населения, проживавшего до конфликта на территории НК и 7-ми районов вокруг НК, на возмещение ущерба будут рассмотрены, поскольку идентифицировать размеры ущерба и виновные государственные органы или чиновников окажется не возможным. Была война. И если искать основного виновника, то им окажется скорее правительство не существующего ныне СССР. И, как это практикуется в мире, возмещение государством ущерба скорее всего будет иметь форму помощи правительства и международных организаций по скорейшей нормализации жизни в НК и в оккупированных 7 районах. Масштабы требуемой помощи могут оказаться весьма значительными. Ведь речь может идти о нормализации жизни 700-800 тысяч граждан, включая население НК и прилегающих 7 районов. В состоянии ли сегодняшний Азербайджан реализовать различные программы помощи местному населению? Думается да. Но чтобы помощь оказалось действенной и быстрой, уже сегодня должны прорабатываться многие вопросы.

Свобода предпринимательской деятельности. Конституция АР гарантирует право на свободу предпринимательства (Статья 59). Так, каждый гражданин может самостоятельно или совместно с другими заниматься предпринимательской деятельностью или не запрещенным законом другим видом экономической деятельности. Реализация этого права для деловых людей НК потребует немалых усилий со стороны азербайджанского правительства для ускоренного восстановления равного отношения органов государственной власти - регулирующих бизнес-деятельность, коммерческих структур - потенциальных партнеров, местной власти и конечно же населения на всей территории страны к бизнесменам армянской национальности. Например, бизнесмен из НК будет иметь право обратиться за льготным кредитом в Национальный Фонд Помощи Предпринимателям. Или он может решить участвовать в приобретении недвижимости, активов приватизируемых госпредприятий на всей территории страны, т.е. и за пределами НК. И в этих и во многих других случаях не должно быть каких-либо дискриминаций по национальному признаку. А это означает, что потребуются специальные указания и директивы, а также меры уголовного преследования за национальную дискриминацию. Возможно, также, потребуются реализация специальных мер поощрения и льгот для скорейшей интеграции деловых людей из НК в экономическую жизнь страны, для привлечения иностранных и местных инвесторов в НК. И многое другое. Все эти меры, явятся компонентами специальной политики, и, метрополии уже сегодня надо думать об этом.

Свобода труда. Свобода труда регламентируется 8-мью нормами 35-той статьи Конституции. Здесь мы рассмотрим только две нормы:

- Каждый обладает правом свободно выбирать себе на основе своей способности к труду вид деятельности, профессию, занятие и место работы.
- У безработных есть право на получение социального пособия от государства.

Первая из этих норм, как и в случае с обеспечением прав на свободу предпринимательства, потребует от правительства реализации специального комплекса мер по постепенному обеспечению возможности безопасно трудиться на всей территории Азербайджана.

Вторая норма потребует от правительства скорейшего взятия на учет безработных среди населения НК и прилегающих 7 районов и обеспечения их социальным пособием.

Особой заботой правительства АР должно стать ускоренное создание новых рабочих мест. А это означает реализацию государственных инвестиций в развитие инфраструктуры НК и 7 районов вокруг, и, создание системы льгот и преференций, поощряющих иностранные и местные частные инвестиции на территории НК и вокруг него. Способно ли на это правительство Азербайджана? Безусловно!

Мы не рассматриваем в данном докладе других известных прав, таких как право на образование, охрану здоровья, на отдых, проживание в экологически здоровой окружающей среде, на культуру. Причина – восстановление этих прав представляется менее проблематичным.

Теперь об экономической интеграции.

Анализ проблем в данной области показывает, что центральному и местному правительствам прежде всего придется позаботиться о решении следующих задач:

- восстановление и развитие транспортной инфраструктуры и регулярных сообщений и перевозок между НК и остальной частью страны;
- восстановление и развитие транспортной инфраструктуры внутри НК;
- восстановление в денежном обороте маната;
- согласование вопросов бюджетного планирования и исполнения;
- согласование вопросов налогового планирования и исполнения;
- развитие кооперации между экономическими субъектами НК и остальной части страны;
- развитие крупных региональных проектов;
- восстановление почтовой и телекоммуникационной связи;
- создание свободной экономической зоны;

- реализация крупных проектов развития туризма в НК;
- другие вопросы.

Восстановление и развитие транспортной инфраструктуры и регулярных сообщений и перевозок. Сегодня не функционируют аэропорт в Ханкеди (Степанакерте) и железнодорожное сообщение между Ханкеди (Степанакерт) и Агдамом. Оба этих инфраструктурных объекта функционировали до конфликта и играли важную роль в перевозке пассажиров и грузов. Аэропорт в Ханкеди (Степанакерте) обеспечивал воздушные перелеты с рядом других городов Азербайджана. Потребуется инвестиции и в восстановлении автомобильной дороги между Ханкеди (Степанакерт) и Агдамом. Восстановление аэропорта могло бы иметь и развитие в направлении обеспечения воздушной связи с городами Армении, России, Турции, Ирана и других стран.

Восстановление и развитие транспортной инфраструктуры внутри НК. Правительство НК в последние годы уделяла важное значение развитию автомобильных дорог внутри НК. В частности, одним из важных проектов является проект автомобильного сообщения «Север-Юг». Экономическая реинтеграция безусловно подстегнет эти процессы и их финансирование может стать элементом реализуемой в настоящее время общегосударственной программы финансирования проектов развития автомобильных дорог в АР.

Восстановление в денежном обороте маната. Этот вопрос, надо ожидать окажется чувствительным для элиты и населения НК. В настоящее время, здесь в обращении находится армянский драм и, понятно, что сохранить его в обращении в ходе экономической реинтеграции окажется чрезвычайно сложно. Хотя, не исключено, что сегодняшняя манат, по понятным причинам являющийся значительно более сильной валютой (по сравнению с драмом), может оказаться более привлекательным для населения и деловых кругов НК. Оставить обе валюты в обращении может оказаться чрезвычайно сложной, а возможно и не разрешимой задачей. Поскольку это означало бы возможность валютных интервенций Национального Банка Армении в денежное обращение на территории АР. Менее сложным может оказаться допуск в обращение собственной валюты НК. Но какой в этом экономический резон? Какова будет ее жизнеспособность в конкуренции с манатом? Понятно, что практически нулевая. Все будут стремиться хранить наличные в манатах. Законы рынка неумолимы и они малочувствительны к такого рода политическим проектам.

Согласование вопросов бюджетного планирования и исполнения. НК безусловно может и будет иметь свой бюджет. Вопрос в том, каковы будут размеры поддержки из общегосударственного бюджета. Нахчыван, к

примеру, тоже имеет свой бюджет, принимаемый парламентом этой автономной республики, и, причем поддержка из центрального бюджета весьма значительна и не адекватна по размерам тем суммам, которые получают бюджеты других регионов. Поэтому, все будет зависеть от формулы суверенитета НК в рамках АР. Больше суверенитета – меньше размеры вливаний из общегосударственного бюджета.

Согласование вопросов налогового планирования и исполнения. И в этом вопросе многое будет зависеть от модели суверенитета. В случае с Нахчываном, мы можем видеть декларирование прав на налогообложение, но вместе с тем, существует единый для страны Налоговый Кодекс. Сопоставление налоговых ставок в НК со ставками, предусмотренными в Налоговом Кодексе показывает, что ставки налогов в НК значительно более выгодны для предпринимательской деятельности. Такое положение может способствовать росту интереса к инвестициям в НК. Поэтому, видимо стоит найти формулу сохранения этой разницы в налогообложении.

Развитие кооперации между экономическими субъектами НК и остальной части страны. Сегодня по имеющейся информации, испытывают трудности ряд крупных предприятий НК: электротехнический и конденсаторный заводы, обувная, шелкопрядильная и ковровые фабрики. Правительства НК и метрополии могли бы согласовать специальные планы развития этих заводов и фабрик, включающие, возможно, систему льготного кредитования и/ или таможенных, налоговых и других льгот. Правительства метрополии и НК должны будут подготовить специальную программу поощрения кооперации экономических субъектов НК и остальной экономики страны. В другой ситуации это бы решалось исходя их принципов экономической целесообразности, диктуемых рынком. Но, экономическая реинтеграция будет более успешной и скорой в случае реализации определенной правительственной промышленной политики.

Развитие крупных региональных проектов. Как известно, одним крупных региональных проектов обещает быть проект строительства транскаспийского газопровода из Туркменистана и прокладка его продолжения через территорию АР. Далее труба проследует в направлении Турции, но через какую страну? Сегодня ситуация такова, что вероятность грузинского варианта более высокая. Но, в случае разрешения конфликта в НК, может быть стоило бы оценить возможность прокладки трубы через НК и Армению. Думается региональная значимость такого подхода не оспорима.

Таким образом, экономическая и социальная реинтеграция потребует решения многих вопросов. Замечу, что нынешнее правительство АР способно решить все эти задачи, с учетом имеющихся и растущих финансовых ресурсов. В данном докладе мы лишь коснулись некоторых основных

вопросов, каждый из которых требует детальной проработки. Нужно ли этим заниматься сегодня или надо ждать подписания мирного соглашения? Не сомневаюсь, что эти вопросы должны прорабатываться уже сегодня. Уже сегодня, должны подготавливаться варианты поправок в законодательство страны (включая конституцию), прорабатываться проекты экономической и социальной реинтеграции.

Спасибо за внимание.