**Микола
ТОЧИЦЬКИЙ**

Декларація Кримської платформи – дорожня карта деокупації Криму

Тема тимчасово окупованого Криму, мілітаризація півострова, порушення прав людини, перешкоджання свободі преси були центральними питаннями розмов з колегами-дипломатами, науковцями, експертами під час мого нещодавнього візиту в Рим. Я щиро вдячний і моєму колезі заступнику Міністра закордонних справ Італії Бенедетто Делла Ведова і Президенту Інституту міжнародних відносин Фердінандо Неллі Ферочі за відкритий інтерес, щирі увагу до питань Криму і всебічну обізнаність щодо ситуації на окупованому українському півострові. Наші відверті розмови нашоували мене на думку про необхідність повернутись до роз'яснення суті молоді, але такої необхідної та амбіційної, ініціативи, як «Кримська платформа».

Отже, 23 серпня 2021 року у Києві відбувся установчий саміт Кримської платформи. Цей безпрецедентний за своєю природою і масштабом захід, ініційований Президентом України В. Зеленським, зібрав за круглим столом представників 47 держав і міжнародних організацій, відданих верховенству права у міжнародних відносинах та прихильних сучасному світовому правопорядку. За результатами саміту була ухвалена Спільна декларація, що започаткувала функціонування Кримської платформи як багатостороннього консультативно-координаційного формату. Її стратегічною метою є припинення воєнної окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя та відновлення контролю України над цими територіями у мирний спосіб та у повній відповідності до норм міжнародного права.

Визначаючи основні принципи, напрями та заходи, якими керуватимуться підписанти у питанні Криму, Декларація Кримської платформи по суті узагальнила і кодифікувала весь досвід протидії російській агресії та спробам Росії легітимізувати анексію українських територій, до цього розпорошений у численних заявах, резолюціях міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ, Рада Європи, ЄС, ГУАМ) та рішеннях міжнародних юрисдикційних органів (МС ООН, ЄСПЛ, МКС, Міжнародний трибунал ООН з морського права). На національному рівні фундаментом для Декларації стала Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року.

Водночас, справжнім ноу-хау, що відрізняє Декларацію Кримської платформи від ініціатив аналогічного характеру, наприклад, «доктрини Стімсона» чи «Декларації Веллеса», є запроваджений нею інституційний механізм співробітництва. Вона не тільки містить перелік ключових міжнародно-правових актів як загального характеру, так і таких, що безпосередньо стосуються тимчасової окупації Криму РФ, не тільки підтверджує зобов'язання, закріплене у резолюції Генеральної Асамблеї ООН 68/262 «Територіальна цілісність України» не визнавати зміну статусу Криму і не вживати заходів, які могли б розглядатись як таке визнання, але вона, насамперед, пропонує своїм учасниками інституційну основу та інструментарій, необхідний для того, щоб втілити це зобов'язання у життя.

Серцем цього механізму має стати Офіс Кримської платформи з місцем розташування у Києві. В середині країни він працюватиме у безпосередній взаємодії з центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а назовні – з міжнародними партнерами через мережу контактних пунктів (focal points) – посадових осіб міністерств закордонних справ держав-партнерів та залучених міжнародних організацій, які забезпечуватимуть оперативний зв'язок. Частиною механізму мають стати також періодичні зустрічі представників членів Кримської платформи за тематичними напрямками, ad hoc зустрічі, саміти на вищому і найвищому рівні на кшталт установчого. Передбачається, що співпраця в рамках Кримської платформи матиме парламентський та експертні виміри, що робитимуть свій внесок у його функціонування. Такий механізм широко використовується для забезпечення роботи міжнародних організацій, конвенційних органів, але ще ніколи у міжнародній практиці він не створювався для реалізації політики невизнання або запровадження санкційних режимів.

УДК 341.01

<https://doi.org/10.36952/uail.2021.3.1.31-34>

© М. Точицький

Микола ТОЧИЦЬКИЙ

Заступник Міністра закордонних справ України

(Посол, Спеціальний представник МЗС України з питань Кримської платформи травень–вересень 2021 р.)

Основними завданнями Кримської платформи, закріпленими у Спільній декларації є, перш за все, всебічний моніторинг розвитку ситуації на окупованих територіях Автономної Республіки Крим і міста Севастополь, оперативний обмін важливою інформацією, узгодження дій у контексті реагування, а в ідеалі – об'єднання зусиль та вироблення спільної політики.

Сказати, що такий моніторинг не здійснюється, було б погіршити проти істини. Уже багато років ним опікуються міжнародні та національні неурядові організації, правозахисні групи, окремі правозахисники і журналісти. В межах своїх повноважень моніторингову діяльність проводять компетентні державні органи – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Представництво Президента в АРК і Прокуратура АРК, інші державні органи і служби. Навіть є міжнародні міжурядові організації, які систематично моніторять ситуацію в окупованому Криму в рамках свого мандату. У цьому контексті можна навести приклад ЮНЕСКО, яке рішенням Виконавчої ради від 14 жовтня 2021 року підтвердило важливість його здійснення на окупованих українських територіях. Але очевидно, що всім цим зусиллям не вистачає спільного знаменника, який може і повинна забезпечити Кримська платформа. Звести розрізнені дані до купи, проаналізувати, оцінити, дати чітку і живу картинку того, що відбувається. Ось у чому полягає додана вартість нового механізму співпраці.

Збір та опрацювання інформації втрачають свою цінність, якщо в результаті вона консервується у вигляді аналітичних записок чи інших надзвичайно важливих, але утаємничених документів. Успіх деокупації Криму залежить багато в чому від того, наскільки відкритим і публічним буде цей процес, наскільки великою буде у ньому міжнародна присутність і залученість. Отже, Кримська платформа розрахована не тільки на накопичення даних моніторингу стосовно дій держави-окупанта на півострові (ситуація з правами людини в Криму, мілітаризація, соціально-економічні та екологічні наслідки), але й на активний і оперативний обмін цими даними, на створення єдиної інформаційної основи для прийняття рішень і реагування.

Частиною процесу взаємного інформування має стати обмін даними щодо дотримання політики невизнання анексії Криму та санкційних режимів, запроваджених у цьому зв'язку міжнародним співтовариством. Здійснивши воєнну окупацію частини української території та спробу її анексії, Росія вчинила тяжкий міжнародний злочин – збройну агресію. Як відомо, у відповідь Генеральна асамблея ООН ухвалила Резолюцію 68/262 «Територіальна цілісність України», якою оголосила т.зв. «референдум», проведений 16 березня 2014 року в Криму, неправомірним і закликала не визнавати його результати та зміну статусу півострова. Слідом за ГА ООН всі міжнародні організації та спеціалізовані агенції системи ООН, деякі регіональні міжнародні організації (ЄС, Рада Європи, ОБСЄ, ГУАМ) запровадили політику невизнання. Численні держави, що підтримали резолюцію, та Європейський Союз застосували до Росії та її окупаційної адміністрації в Криму санкційні обмеження (заборона в'їзду, замороження фінансових активів, обмеження на комерційну / інвестиційну діяльність). Але не буває юридичних норм, які не можна було б обійти, тим більше, якщо так наполегливо намагатись це зробити, як роблять російські окупанти. Часто вони користуються неузгодженістю дій міжнародної коаліції. Факти порушень політики невизнання чи санкцій лише доводять їх дієвість в цілому, але, безумовно, конкретні випадки вимагають реагування. Обмін даними про порушення на майданчику Кримської платформи дозволить учасникам цього механізму ефективно позбавлятися «чорних дір» і робити свою політику ще більш дієвою.

Інформаційний фронт роботи Кримської платформи передбачає не тільки збір, обробку і обмін достовірною інформацією про ситуацію в Криму, але й розвінчання «фейків», якими Росія як держава-окупант рясно насичує свій національний, український та міжнародний інформаційний простір. Міфи про «процвітання Криму» завдяки «вправним господарникам» з окупаційної адміністрації та російські дезінформаційні кампанії, що мають на меті представити Україну як «Failed State», «осередок неонацизму» чи ненадійного міжнародного партнера, мають отримати гідну відповідь. І Кримська платформа, пропонуючи реальну картину життя на півострові, висвітлюючи злочини окупаційної влади по відношенню до цивільного населення Криму, його економіки, екології, культурної спадщини, є частиною цієї відповіді. Організація спільних публічних заходів для пошуку «правди у світі пост-правди» є надзвичайно важливим завданням учасників платформи.

Вищою формою співпраці в рамках Кримської платформи є об'єднання зусиль та вжиття спільних заходів. Насамперед, у сфері узгодження і розвитку політики невизнання, яка є наріжним каменем дипломатичної боротьби за Крим і Севастополь. Вона впливає із зобов'язання міжнародних акторів не визнавати ситуації, які є результатом порушення фундаментальних норм міжнародного права, наприклад, заборони застосування сили або погрози силою. Враховуючи той факт, що Кримський півострів був захоплений Росією силовим шляхом, всі держави світу та міжнародні організації зобов'язані не визнавати наслідки цього злочину та утримуватись від співпраці з Росією відносно Криму.

Політика невизнання є загальною, обов'язковою і неконтроверсійною. Практично всі члени міжнародного співтовариства підтримують її застосування. Головна проблема полягає в тому, що кожен наділяє цей інструмент своїм змістом, кожен має власну думку, що саме «не визнавати», в якій мірі і в яких сферах «не співробітничати». В результаті такого різночитання втрачається одноманітність застосування, а значить і зменшується ефективність. Роль Кримської платформи, серед іншого, полягає у розробленні спільної рамки політики невизнання, яка буде застосовуватись її учасниками. Основу може становити політика невизнання Європейського Союзу, яка є доволі розвинутою і довела свою дієвість протягом останніх років. Водночас, «перша скрипка» має належати Україні як найбільш постраждалій стороні. Кримська платформа є ідеальним майданчиком для вироблення чіткого і єдиного переліку обмежень, яких мають дотримуватись держави і міжнародні організації в рамках політики невизнання, «червоних ліній», які вони не повинні перетинати.

Спільні зусилля і заходи можуть втілюватись у запровадженні узгоджених санкцій по відношенню до Росії та її окупаційної адміністрації в Криму. Але на відміну від політики невизнання, узгодження санкційних режимів є більш складним і чутливим питанням. Адже запровадження санкцій є не обов'язком, а прерогативою кожної окремої держави або наддержавного інтеграційного утворення, як у випадку Європейського Союзу. Їх зміст, тривалість, коло фізичних та юридичних осіб, до яких застосовуються санкції визначаються кожним міжнародним актором окремо в залежності від власних можливостей та інтересів, і сподіватись на те, що Кримська платформа стане єдиним центром формування санкційної політики з «кримського питання», було б самообманом. Натомість, цілком реалістичними є сподівання на те, що діалог, який буде відбуватись на цьому важливому майданчику співпраці дозволить всім учасникам бути краще поінформованими про те, що роблять інші, зблизити позиції щодо санкційних режимів та кола їх адресатів, уніфікувати в певній мірі практику їх застосування. Амбітність задання у сфері узгодження обмежувальних заходів (санкцій) дорівнює лише виключній важливості цього інструмента для запобігання поглинанню півострова державою-окупантом та його де-окупації у майбутньому.

Декларація Кримської платформи створює передумови для координації дій і позицій партнерів України щодо «кримського досє» в рамках міжнародних організацій, конференцій, інших форумів. Не применшуючи значення існуючих форматів, зокрема, груп друзів України, які виявились справжніми локомотивами на підтримку українського суверенітету і територіальної цілісності, платформа може і повинна стати дієвим допоміжним інструментом, який об'єднуватиме і множитиме зусилля міжнародної спільноти, спрямовані на захист прав і свобод мешканців Криму, надання допомоги у подоланні економічних та екологічних наслідків російської окупації. Мережа Кримської платформи буде використовуватись для того, щоб кількість голосів на підтримку рішень, резолюцій, декларацій, які щороку ухвалюватимуться у рамках ключових міжнародних організацій, постійно зростала.

А такий потенціал однозначно існує, адже підтримка України значно ширша й не обмежується делегаціями, які були присутні на серпневому саміті. 46 учасників – це лише число наших твердо переконаних, безкомпромісних союзників, що не піддалися на тиск і провокації Росії. Більшість із них – наші європейські та євроатлантичні партнери. Але підтримка України не обмежується рамками НАТО чи ЄС, Європи чи Північної Америки. Вона охоплює всі географічні зони і всі континенти. Щоб це зрозуміти достатньо згадати, що у 2014 році за резолюцію ГА ООН, яка підтвердила приналежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополь Україні, проголосувало 100 держав світу. Європейський Союз був представлений на саміті Кримської платформи колективно, тому усі країни ЄС, навіть ті, що не змогли його відвідати, дали згоду на підтримку Декларації. Колективне представництво на саміті забезпечили і держави-члени ГУАМ.

Критики цієї міжнародної ініціативи України можуть скільки завгодно жонглювати аргументами і маніпулювати цифрами, доводячи арифметичне зменшення її підтримки, але міжнародні відносини – це надзвичайно складна і багаторівнева система, що дуже рідко піддається обрахункам. Для того, щоб серйозно говорити про число учасників саміту, потрібно згадати про складне санітарно-епідеміологічне та політичне тло, на якому держави ухвалювали рішення про свою участь. По-перше, деякі іноземні політики і урядовці принципово обмежували і обмежують себе у міжнародних візитах через карантинні заходи, яких мають дотримуватися їхні співгромадяни. Деякі з них опинились заручниками виборчих перегонів, під час яких згідно з неписаними демократичними традиціями посадові особи не мають морального права представляти державу на міжнародних форумах високого і найвищого рівня. Їхня відсутність була зумовлена скоріше внутрішньою політикою, а не розбіжностями у зовнішньополітичних оцінках ситуації.

По-друге, Росія доклала максимальних зусиль, щоб запобігти проведенню саміту Кримської платформи і підписанню Спільної декларації. Були використані найбрутальніші засоби тиску, починаючи з економічного шантажу і завершуючи відвертими образами і погрозами. На жаль, деяким делега-

ціям у цьому зв'язку довелось скасувати свою участь у саміті та відмовитись підписати підсумковий документ. Але це не означає, що такий безпрецедентний і сконцентрований тиск спрацює на майбутнє: він не може тримати вічно. Чим більше він посилюватиметься, тим більше роздратування він викликатиме і бажання зробити навпаки. Не слід виключати, що в очікуванні на зміну міжнародної кон'юнктури або внутрішньополітичної ситуації ці країни знайдуть інші способи підтримати Україну в її боротьбі, зокрема, проголосувавши за резолюції ГА ООН щодо ситуації з правами людини в Криму та мілітаризації окупованого півострова, які періодично ухвалюються в Нью-Йорку. При цьому на практиці іноді «утриматись» або «не взяти участь у голосуванні» може також розглядатись як своєрідна форма підтримки.

Важливо, що Спільна декларація залишається відкритою для приєднання у майбутньому. 47 учасників – це не остаточна цифра. Тепер м'яч на полі української дипломатії. Розширення кола учасників є незаперечним пріоритетом дипломатичної служби України, яка наступні роки цілеспрямовано працюватиме над залученням нових держав і міжнародних організацій до Кримської платформи. При чому для приєднання до цього документа не потрібно чекати нового саміту – бажаним достатньо надіслати повідомлення (вербальну ноту, лист) про приєднання. Такий підхід повністю відповідає звичній міжнародній практиці, до прикладу, приєднання до міжнародних документів у рамках ООН здійснюється шляхом повідомлення Генерального секретаря ООН у формі листа.

Мобілізація кількісної підтримки є не єдиним завданням української сторони. Не менш значущим для ефективного функціонування Кримської платформи є її якісний розвиток. Ще однією «зоною росту» має стати розширення кола зобов'язань, які взяли на себе підписанти Спільної декларації та їх перетворення на конкретні дії, заходи та ініціативи. Мова не йде про те, щоб платформа підмінила собою діяльність кожної міжнародної організації, кожної окремої держави світу на шляху боротьби за звільнення Криму. Насамперед, тому вона сама не є класичною міжнародною організацією, а лише майданчиком для діалогу і координації міжнародних зусиль для досягнення цієї стратегічної мети. Голоси Євросоюзу, ОБСЄ, ООН або Ради Європи є дуже цінними, вони лягають в основу нашої політичної боротьби на міжнародній арені та правових позицій у міжнародних судах. Однак світу також треба звикати до нового голосу Кримської платформи, який не дасть державі-окупанту насолоджуватися своїм злочином.

Насправді значення Кримської платформи виходить далеко за межі виключно українського контексту. Безумовно, вона задумана і сформована як інструмент де-окупації Криму і буде застосовуватись саме з цією конкретною метою. Але якщо подивитись на неї у світовому контексті, то ми зрозуміємо, що створення цього механізму і підписання Спільної декларації – це внесок української держави у прогресивний розвиток міжнародного права, це якісно новий підхід розв'язання проблеми тимчасово окупованих / анексованих територій, заснований на виключно мирних засобах. Історичний досвід доводить, що у міжнародній практиці подібні конфліктні ситуації вирішувались переважно шляхом застосування сили. Але ми занадто цінуємо людські життя: як своїх воїнів, так і наших громадян, що мешкають на окупованих територіях Криму і Севастополя, щоб наражати їх на смертельну небезпеку повномасштабного збройного конфлікту. Ми пропонуємо альтернативу – поступову мирну де-окупацію завдяки спільним зусиллям міжнародного співтовариства. Це може стати неоціненним досвідом для України, так і для світу в цілому.

Тим, кому такий підхід здається романтично-пацифістським, легковажним і невинуватим, варто нагадати, що колись романтиками і пацифістами вважали Міністра закордонних справ Франції Арістіда Бріана і Дежавного секретаря США Франка Келлога, які у 1928 році запропонували договір про відмову від війни як інструменту національної політики. Але уже у Статуті ООН, підписаному у 1945 році, універсальному загальнообов'язковому міжнародно-правовому документі, містилась не просто заборона звернення до війни як до засобу розв'язання міжнародних спорів і ведення зовнішньої політики, а заборона на застосування державами сили або погрози силою у їхніх міжнародних відносинах. Історія доводить, що іноді від креативної ініціативи до основоположної норми міжнародного права один крок, і, хто знає, можливо за певний час положення Декларації Кримської платформи як віддзеркалення міжнародного звичаєвого права увійдуть до текстів міжнародних конвенцій, судових рішень міжнародних інстанцій та підручників корифеїв міжнародно-правової науки.