



Визнання Російської Федерації державою-спонсором тероризму: за, проти, та реалії

Олена Давліканова

Центр аналізу європейської політики, <https://cepa.org>

Школа перспективних міжнародних досліджень ім. Пола Нітце при Університеті Джонса Гопкінса, <https://sais.jhu.edu/>

Анотація: Повномасштабне вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року викликало дискусії про шляхи стримування намагань Росії змінити світовий порядок після Другої світової війни. У статті критично розглянуті дискусії про можливе визнання Російської Федерації державою-спонсором тероризму. Ми вивчимо аргументи за та проти цього кроку, а також поточні політичні результати цих непростих дебатів. Раніше ми провели порівняльний аналіз критеріїв включення країн до американського списку держав-спонсорів тероризму та дій РФ. У статті описані потенційні наслідки такого визнання, включаючи обмеження іноземної допомоги США, заборону експорту та продажу військової продукції, контроль над експортом товарів подвійного призначення, а також фінансові та інші обмеження. Особливо важливі санкції проти країн та окремих осіб за торгівлю з зазначеними державами. Російську Федерацію вже визнано державою-спонсором тероризму або терористичною державою (режимом) в Україні та ЄС, тому основна увага приділяється США. Річ у тому, що резолюції інших держав найчастіше є символічними жестами з обмеженими наслідками, тоді як включення до списку Держдепартаменту США може серйозно вплинути на Росію.

Ключові слова: війна, конфлікт, агресія, повномасштабне вторгнення, держава-спонсор тероризму, терористична держава, тероризм, геноцид, Росія, Російська Федерація, Україна.

Вступ

З початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року українські державні діячі та активісти невпинно виступа-

ють за визнання Росії державою-спонсором тероризму. Це позначення, за визначенням Держдепартаменту США, застосовується до «країн, які, на думку держсекретаря, неодноразово надавали підтримку актам міжнародного тероризму»¹, з особливим наголосом на їхній участі в убивствах на чужій території².

Список, складений ще в 1979 році, включає такі країни, як Куба, Кореїська Народно-Демократична Республіка (Північна Корея), Іран і Сирія. Ряд країн, включаючи Ірак, Лівію, Південний Ємен та Судан, були включені до цього списку, а потім вилучені з нього.

Мета цієї статті – всебічний аналіз довгих дискусій про визнання Російської Федерації державою-спонсором тероризму в Україні, Європейському Союзі та США. Далі ми розглянемо можливі плюси та мінуси такого рішення, особливо у разі його ухвалення урядом США. Важливо розуміти, що це рішення може мати далекосяжні наслідки для Росії та її торгових партнерів у двосторонніх відносинах зі Сполученими Штатами. Україна і багато країн та інститутів ЄС вже визначили свою позицію з цього питання, але у США досі затягують ухвалення остаточного рішення.

З огляду на те, що конфлікт в Україні не обмежується місцевими чи регіональними рамками, а має наслідки для майбутніх глобальних «правил геополітичної гри», будь-яке рішення про визнання Російської Федерації потребує ретельного вивчення. Такий контроль потрібен для розробки ефективних стратегій стримування авторитарних тенденцій та підтримки демократичних цінностей у всьому світі.

Дебати про визнання Російської Федерації державою-спонсором тероризму

Цей день укотре довів, що Росія має бути офіційно визнана державою-терористом. Жодна інша держава світу не становить такої терористичної загрози, як Росія. Жодна інша держава світу не дозволяє собі щоденно знищувати крилатими ракетами й реактивною артилерією мирні міста і звичайне людське життя³.

З такими сповненими рішучості словами президент України Володимир Зеленський звернувся до демократичного світу 14 липня 2022 року, у 141-й день війни, після ракетного удару по Вінниці. Це звернення було одним із багатьох емоційних закликів українських лідерів до світової спільноти, починаючи з 24 лютого 2022 року. Весь цей час українські дипломати, політи-

¹ "State Sponsors of Terrorism," Bureau of Counterterrorism, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/>.

² "Country Reports on Terrorism 2020: Democratic People's Republic of Korea," Bureau of Counterterrorism, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2020/democratic-peoples-republic-of-korea/>.

³ "Звернення Президента України Володимира Зеленського 14.07.2022", Офіс Президента України, <https://www.youtube.com/watch?v=audu13gxRcc>.

ки, лідери громадської думки та активісти невпинно виступали за максимальну ізоляцію Росії, прагнучи послабити її економічний та військовий потенціал і тим самим зупинити триваючу агресію.

Як розвивалася ця дискусія? Удар по Вінниці був не першим і не останнім навмисним нападом на цивільне населення України з 2014 року⁴. На думку американського професора політології в Університеті Рутгерса Олександра Мотиля, такі дії кваліфікують Росію як державу-спонсора тероризму⁵. Зусилля з просування питання про відповідну кваліфікацію Росії на світовій політичній арені тривають з анексії Криму та створення псевдореспублік у Донецькій і Луганській областях України. За цей період заступник генерального прокурора Віктор Шокін подав доповідь генеральному прокурору України. Ця доповідь згодом була спрямована до Кабміну та Адміністрації Президента. На підставі цього документа Адміністрація президента підготувала відповідне рішення й пізніше подала його на голосування у Верховній Раді України. Однак лише у травні 2022 року Верховна Рада офіційно ухвалила відповідний закон⁶.

Проте, 16 січня 2017 року Україна ініціювала судовий позов до Міжнародного суду, у якому вона наполягала на застосуванні Міжнародної конвенції щодо боротьби з фінансуванням тероризму та Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (Україна проти Російської Федерації). У позовній заяві Україна вимагала «притягнути Російську Федерацію до відповідальності за її незаконні дії згідно Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, а також відшкодувати збитки, завдані Україні та її народу незаконним порушенням Росією їхніх прав»⁷. Цікаво, що на відміну від позову Грузії у зв'язку з російсько-грузинською війною 2008 року, який відхилили з юрисдикційних підстав, суд прийняв позов України до Росії у 2019 році. Але суд зазначив, що Україна «не надала достат-

⁴ Olena Buchynska et al., *100+ Stories of Women and Girls from Russia's War Against Ukraine* (Friedrich Ebert Foundation Office in Ukraine, May 2022), <https://tinyurl.com/100StoriesGirlsUkraine> (Volume I), <https://tinyurl.com/100storiesWomenUkraine> (Volume II).

⁵ "Росія стала спонсором тероризму - огляд ЗМІ", *VoA News*, 15 квітня 2014, <https://ukrainian.voanews.com/a/1894108.html>.

⁶ Закон України "Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну", 22 травня 2022, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-IX#Text>.

⁷ International Court of Justice, "Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination," January 16, 2017, www.icj-cij.org/public/files/case-related/166/166-20170116-APP-01-00-EN.pdf.

ніх доказів достовірності наявності намірів злочинів, пов'язаних з фінансуванням тероризму, а також основних злочинів»⁸.

Політичні дискусії активізувалися після виявлення масових поховань і свідчень мирних мешканців, котрі зазнали тортур, у Бучі, Мотижині та на інших звільнених територіях України. Ці тривожні результати ускладнили збереження статус-кво у політичних дебатах. У квітні 2022 року керівництво України почало системну кампанію боротьби з цими злочинами.

Тим часом більшість європейських країн спочатку неохоче обговорювали це питання, за винятком колишніх радянських республік чи країн, які в минулому перебували під впливом СРСР. Ці країни першими зрозуміли пряму загрозу своєму існуванню, опинившись у так званій «зоні законних інтересів» Росії⁹. Як наслідок, знову актуалізувалися дискусії на найвищому європейському рівні.

10 травня 2022 року Литва стала першою після України країною, яка офіційно оголосила Російську Федерацію спонсором тероризму і одночасно визнала геноцид українців¹⁰. Віце-спікер литовського Сейму Паулюс Саударгас наголосив, що «якщо більше держав визнають дії Росії геноцидом, а Росію – терористичною державою, може з'явитися більше політичної волі для виключення Росії з усіх міжнародних форматів – політичних, культурних, спортивних тощо. Країни, що вагаються, отримають стимул запровадити більш жорсткі санкції, постачати більше зброї Україні, і так далі»¹¹. У серпні приклад Литви наслідувала Латвія¹².

У червні президент України Зеленський зазначив, що Росія з 2014 року порушила 400 міжнародних договорів та основоположних європейських документів¹³. Серед них – такі важливі договори, як Статут ООН, Конвенція ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму, Конвенція про попередження злочину геноциду та покарання за нього, конвенції, що регулюють

⁸ "Order of the Court of Justice, par.75," <https://www.icj-cij.org/files/case-related/166/166-20170419-ORD-01-00-EN.pdf>.

⁹ Выступление Владимира Путина перед Государственной Думой Российской Федерации 16 августа 1999 г., зі статті BBC News "Владимир Путин: восстановление «советской» России," 30 марта 2014.

¹⁰ "Lithuania Adopts Resolution Calling Russia 'Terrorist State,' Accuses Moscow of 'Genocide,'" *RadioFreeEurope/RadioLiberty*, May 10, 2022, accessed August 8, 2022, <https://www.rferl.org/a/lithuania-resolution-russia-genocide/31842970.html>.

¹¹ Tatiana Vorozhko, "US Lawmakers Push Biden to Designate Russia a State Terror Sponsor," *The Voice of America*, May 19, 2022, <https://www.voanews.com/a/us-lawmakers-push-biden-to-designate-russia-a-state-terror-sponsor/6580968.html>.

¹² "Latvia Designates Russia a 'State Sponsor of Terrorism' over Ukraine War," *Reuters*, August 11, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/latvia-designates-russia-state-sponsor-terrorism-over-ukraine-war-2022-08-11/>.

¹³ Надія Собенко, "Росія порушила близько 400 міжнародних договорів, учасницею яких є Україна — Зеленський", *Суспільне Новини*, 10 червня 2022, <https://susplne.media/248787-rosia-porusila-blizko-400-miznarodnih-dogovoriv-ucasniceu-akih-e-ukraina-zelenskij/>.

закони та звичаї війни, Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень, Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція ООН з морського права, Гельсінська декларація, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Статут Ради Європи. Слова президента Зеленського були спрямовані на максимальну ізоляцію Росії на світовій арені.

У цей період Естонія, Латвія, Канада, Польща, Чехія та Ірландія, слідом за Литвою, визнали геноцид українців у національних парламентах. Крім того, 13 липня 2022 року Європейська комісія оприлюднила спільну заяву, в якій висловила підтримку процесу України в Міжнародному Суді проти Російської Федерації відповідно до Конвенції 1948 року про запобігання злочину геноциду та покарання за нього¹⁴.

Та незважаючи на таку рішучу позицію, досягнення консенсусу про визнання Росії державою-спонсором тероризму залишається недосяжним завданням. Депутат Європарламенту від Литви Пятрас Ауштрявічюс назвав удар по Вінниці актом державного тероризму, але визнав складність загального визнання Росії терористичною державою:

Існує ризик, який треба розуміти. У Європі вважають, що вікно для переговорів чи контактів має залишатися відкритим, незважаючи на те, що відбувається. Це означає, що після визнання країни терористичною з нею буде складно вести переговори. Тому важко уявити, що підтримки кількох держав буде достатньо для визнання такого статусу Російської Федерації... Я не можу собі цього уявити¹⁵.

Інцидент в Оленівці 29 липня з вибухом у в'язниці сепаратистів, у якій утримували сотні українських ув'язнених, в тому числі – бійців з металургійного комбінату «Азовсталь» у Маріуполі, які здалися Росії в травні, внаслідок чого трагічно загинули не менше 50 осіб, спонукав президента Зеленського повернутися до цього питання 30 липня 2022 року. У своїй промові він наголосив, що формальне юридичне визнання Росії терористичною державою, зокрема, Держдепартаментом США, було б не просто політичним жестом, а вирішальним кроком до ефективного захисту вільного світу. Зеленський заявив, що таке визнання ускладнить існування терористичної держави, зруйнувавши численні політичні та ділові зв'язки, які наразі підтримують її. Він зазначив: «Це доведеться робити – питання лише в

¹⁴ European Commission, “Joint Statement on Supporting Ukraine in Its Proceeding at the International Court of Justice,” July 13, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4509.

¹⁵ “У Європарламенті назвали актом тероризму удар Росії по Вінниці”, *Європейська правда*, 14 липня 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/07/14/7143223/>.

часі та у форматі ухвалення цього рішення. І що швидше це буде, то менше зла Росія встигне зробити»¹⁶.

Щоб показати серйозність намірів, парламент України у вересні 2022 року ініціював розгляд законопроекту про статус терористичної держави та держави-спонсора тероризму. У цьому законодавчому акті містяться чіткі визначення цих термінів:

- “Держава-терорист – держава, влада якої базується на систематичному порушенні прав і свобод своїх громадян та громадян інших держав на її території, їх терорі й залякуванні та на застосуванні сили проти цивільного населення інших держав всупереч міжнародному праву”;
- “Держава-спонсор тероризму – держава, яка надає матеріальну та іншу допомогу терористичному угрупованню, яке становить загрозу національній безпеці України, або іншій державі-терористу”¹⁷.

Ця законодавча ініціатива відбиває прагнення України формалізувати свою позицію щодо державного тероризму та закладає правову основу для вирішення цих найважливіших проблем.

Події в Оленівці спонукали міністра закордонних справ Латвії Едгарса Рінкевича закликати Євросоюз визнати Росію державою-спонсором тероризму, провівши паралель між Росією та ІДІЛ¹⁸. 11 серпня парламент Латвії офіційно визнав Росію терористичною державою¹⁹. Нарешті, у жовтні 2022 року Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила Резолюцію 2463 (2022), яка закликає країни, що входять до Ради, «оголосити нинішній російський режим терористичним»²⁰. Сніжка спричинила лавину.

¹⁶ “Визнання Росії державою-терористом потрібне не як політичний жест, а як дієвий захист вільного світу – звернення Президента України,” *Офіційне інтернет-представництво Президента України*, 30 липня 2022, www.president.gov.ua/ru/news/viznannya-rosiyi-derzhavoyu-teroristom-potribne-ne-yak-polit-76797.

¹⁷ Верховна Рада України, “Проект Закону про статус держави-терориста та держави-спонсора тероризму”, 6 вересня 2022, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40380>.

¹⁸ Lili Bayer, “‘Call a Spade a Spade’ – Latvia Urges Terror Sponsor Label for Russia,” *Politico*, July 31, 2022, <https://www.politico.eu/article/latvia-russia-ukraine-war-state-sponsor-of-terror-edgars-rinkevics/>.

¹⁹ “Saeima Krieviju atzīst par terorismu atbalstošu valsti,” *Diena*, August 11, 2022, <https://www.diena.lv/raksts/latvija/zinas/saeima-krieviju-atzist-par-terorismu-atbalstosu-valsti-14284320>.

²⁰ Council of Europe’s Parliamentary Assembly, Resolution 2463 (2022) “Further Escalation in the Russian Federation’s Aggression Against Ukraine,” October 13, 2022, <https://pace.coe.int/en/files/31390/html>.

У жовтні 2022 року парламент Естонії оголосив Російську Федерацію терористичною державою²¹, а Сенат Польщі визнав російський режим терористичним²². У листопаді приклад Польщі наслідувала Палата депутатів парламенту Чехії²³; Парламентська асамблея НАТО одногосно ухвалила резолюцію, яка оголошує Росію терористичною державою і закликає створити Спеціальний міжнародний трибунал для розслідування її злочинів²⁴; Європарламент оголосив Росію державою-спонсором тероризму²⁵; те саме зробив парламент Нідерландів²⁶, а в грудні – польський сейм²⁷. У лютому 2023 року Національні збори Словаччини теж оголосили Росію терористичною державою²⁸. Нарешті, 4 липня Парламентська асамблея ОБСЄ ухвалила резолюцію, яка визнає терористичний характер Групи Вагнера та відповідальність Російської Федерації як держави-спонсора цієї терористичної організації²⁹.

При цьому дискусія в США була ще гострішою (і менш продуктивною). У квітні 2022 року Верховна Рада визнала дії Російської Федерації на терито-

²¹ Tristan Fiedler, "Estonian Parliament Declares Russia a Terrorist State," *Politico*, October 18, 2022, <https://www.politico.eu/article/as-the-third-country-to-estonia-declares-russia-a-terrorist-state/>.

²² "Polish Senate Recognises Russia as a Terrorist Regime," *Notes from Poland*, October 26, 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/10/26/polish-senate-recognises-russia-as-a-terrorist-regime/>.

²³ "Нижня палата парламенту Чехії визнала російський режим терористичним", *Європейська правда*, 16 листопада 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/11/16/7150750/>.

²⁴ Alya Shandra, "NATO Parliamentary Assembly Designates Russia as a Terrorist State, Calls for Tribunal," *Euromaidan*, November 21, 2022, <https://euromaidanpress.com/2022/11/21/nato-parliamentary-assembly-recognizes-russia-as-terrorist-state-calls-for-tribunal/>.

²⁵ "European Parliament Declares Russia to Be a State Sponsor of Terrorism," *European Parliament News*, November 23, 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221118IPR55707/european-parliament-declares-russia-to-be-a-state-sponsor-of-terrorism>.

²⁶ "Dutch Parliament Declares Russia State Sponsor of Terrorism," *The New Voice of Ukraine*, November 25, 2022, <https://english.nv.ua/nation/dutch-parliament-declares-russia-state-sponsor-of-terrorism-50286671.html>.

²⁷ "Sejm uznał Rosję za państwo wspierające terroryzm", *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, 14 grudnia 2022, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=4774505381CECC10C1258918007022FA>.

²⁸ "Парламент Словаччини визнав російський режим терористичним, а РФ – спонсором тероризму", *Європейська правда*, 16 лютого 2023, www.eurointegration.com.ua/news/2023/02/16/7156290/.

²⁹ "OSCE Resolution on the Wagner Group's Terroristic Nature and Actions," adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 30th Annual Session (Vancouver, 30 June - 4 July 2023), www.oscepa.org/ru/dokumenty/ad-hoc-committees-and-working-groups/ad-hoc-committee-on-counter-terror-ism/4755-osce-pa-resolution-on-the-wagner-group-terroristic-nature-and-actions-30th-annual-session-2023/file.

рії України геноцидом українського народу³⁰. Саме тоді президент Зеленський вперше попросив президента Байдена включити Росію до списку держав-спонсорів тероризму Держдепартаменту США³¹. У відповідь офіційний представник Держдепартаменту США Нед Прайс зазначив: «Ми уважно вивчаємо факти»³². Тут слід зазначити, що визнання Конгресом США геноциду в Україні зайняло деякий час, хоча такий крок не вимагав жодних додаткових жорстких заходів, окрім уже вжитих Сполученими Штатами для допомоги Україні в захисті від російської агресії³³. У липні сенатори Джим Ріш, Бен Кардін, Річард Блюменталь, Роджер Вікер, Джин Шахін, Роб Портман та Ліндсі Грем запропонували двопартійну резолюцію, яка була схвалена у грудні 2022 року³⁴. Раніше аналогічну резолюцію запропонував член Палати представників Стівен Коен³⁵.

Але дискусія про визнання Росії державою-спонсором тероризму насправді почалась раніше. 23 квітня 2014 року, невдовзі після анексії Криму та початку війни на сході України, петиція із закликом визнати Росію державою-спонсором тероризму з'явилась на сайті Білого дому:

У своїй неоголошеній війні проти України Росія використовує таємні операції, які повністю підпадають під визначення «міжнародного тероризму» згідно 18 U.S.C. § 2331. Зокрема, озброєні агенти Росії, діючи під прикриттям, намагаються впливати на політику уряду України шляхом залякування чи примусу. Вони також намагаються впливати на дії уряду шляхом вбивств і викрадень людей, силою захоплюючи українські урядові будівлі, поліцейські пости та військові об'єкти. Ця діяльність триває у великих масштабах і тривалий час, незважаючи на засудження США,

³⁰ Постанова № 7276 про Заяву Верховної Ради України «Про вчинення Російською Федерацією геноциду в Україні», 11 квітня 2022, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2188-IX#Text>.

³¹ John Hudson, Jeff Stein, «Zelensky Asks Biden to Designate Russia a State Sponsor of Terrorism», *The Washington Post*, April 15, 2022, www.washingtonpost.com/national-security/2022/04/15/zelensky-biden-russia-terrorism/.

³² Peter McLaren-Kennedy, «US Considering Labelling Russia a State Sponsor of Terrorism», *EuroWeekly News*, April 19, 2022, <https://euroweeklynews.com/2022/04/19/us-considering-labelling-russia-a-state-sponsor-of-terrorism/>.

³³ Todd Buchwald, Genocide Determinations and Ukraine: A Q&A with Fmr. Ambassador Todd Buchwald, *Just Security*, June 14, 2022, www.justsecurity.org/81903/genocide-determinations-and-ukraine-a-qa-with-fmr-ambassador-todd-buchwald/.

³⁴ «Risch, Cardin Applaud Committee Passage of Ukraine Genocide Resolution», *Foreign Relations Committee*, December 7, 2022, <https://www.foreign.senate.gov/press/rep/release/risch-cardin-applaud-committee-passage-of-ukraine-genocide-resolution>.

³⁵ U.S. Congress, «H.Res.1205 – Recognizing Russian Actions in Ukraine as a Genocide», introduced June 24, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution/1205/>.

«Великої сімки», НАТО, ЄС та ООН. Тому Росія має бути офіційно визнана «державою-спонсором тероризму»³⁶.

Петицію підписали 105 684 особи. У відповіді на петицію було висловлено глибоке занепокоєння з приводу дестабілізації ситуації в регіоні, згадувалися санкції, введені проти Росії, важливість збереження можливості діалогу з Росією, і пролунало попередження: «Якщо Росія і далі нехтуватиме своїми зобов'язаннями і продовжить небезпечні та дестабілізуючі дії, ціна для Росії надалі зростатиме»³⁷.

За чотири роки, 19 квітня 2018 року, сенатор-республіканець Корі Гарднер зажадав від Держдепартаменту США включити РФ до списку держав-спонсорів тероризму за отруєння російського екс-розвідника Сергія Скрипаля³⁸. Однак ці зусилля не дали результату.

Повномасштабне вторгнення в Україну знову зробило це питання політично актуальним. У 2022 році сенатори Річард Блюменталь (демократ) та Ліндсі Грем (республіканець) запропонували двопартійну резолюцію, що закликала держсекретаря оголосити Росію державою-спонсором тероризму (S.Res.623)³⁹. «Путін – терорист, а путінська Росія – одна з найбільш руйнівних сил на планеті»⁴⁰, – пояснював сенатор від Південної Кароліни Ліндсі Грем. Комітет з міжнародних відносин розглянув резолюцію, і Сенат одностайно її схвалив.

Палата представників теж зробила серйозні кроки. Спочатку конгресмени Джо Вілсон (республіканець, Південна Кароліна) і Тед Лью (демократ, Каліфорнія) внесли резолюцію на «доповнення до сенатської версії, запропонованої сенатором Ліндсі Гремом (республіканець, Південна Кароліна)»⁴¹. Пізніше, 28 липня 2022 року, члени Палати представників Тед

³⁶ “We Petition the Obama Administration to: Designate Russia as ‘State Sponsor of Terrorism,’” *The White House*, April 23, 2014, <https://web.archive.org/web/20150323054145/https://petitions.whitehouse.gov/petition/designate-russia-state-sponsor-terrorism/XMjbTltM>.

³⁷ Response to *We the People* Petition on Russia, “We the People Ask the Federal Government to Take or Explain a Position on an Issue or Policy: Designate Russia as ‘State Sponsor of Terrorism,’” *The White House*, December 5, 2014, <https://petitions.obama.whitehouse.archives.gov/petition/designate-russia-state-sponsor-terrorism/>.

³⁸ “Putin’s Poisons: 2018 Attack on Sergei Skripal,” *U.S. Embassy & Consulates in Italy*, April 11, 2022, <https://it.usembassy.gov/putins-poisons-2018-attack-on-sergei-skripal/>.

³⁹ “S.Res.623 – A Resolution Calling on the Secretary of State to Designate the Russian Federation as a State Sponsor of Terrorism,” introduced May 9, 2022; July 27, 2022, Resolution agreed to in Senate with an amendment and an amended preamble by Voice Vote, www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-resolution/623/text.

⁴⁰ “Graham, Blumenthal Introduce Resolution on Russian State Sponsorship of Terrorism,” *Senator Lindsey Graham Official Website*, May 10, 2022, www.lgraham.senate.gov/public/index.cfm/2022/5/graham-blumenthal-introduce-resolution-on-russian-state-sponsorship-of-terrorism.

⁴¹ “Wilson and Lieu Introduce Bipartisan Resolution on Designating Russia as a State Sponsor of Terrorism,” *U.S. Congressman Joe Wilson Official Website*, May 12, 2022,

Лью, Джо Вілсон, Джаред Голден, Адам Кінзінгер і Том Малиновський⁴² внесли двопартійний законопроект H.R. 8568⁴³, що закликав визнати Росію державою-спонсором тероризму. У вересні сенатори Ліндсі Грем (республіканець, Південна Кароліна) та Річард Блюменталь (демократ, Коннектикут) запропонували аналогічний законопроект S. 4848⁴⁴.

Таким чином, Конгрес ясно дав зрозуміти, що готовий взяти справу до своїх рук, якщо Держдепартамент, як і раніше, не бажає діяти. Ініціатива отримала підтримку спікера Палати представників Ненсі Пелосі, яка назвала таке визнання «давно назрілим»⁴⁵. У разі ухвалення ці законопроекти пройдуть повз держсекретаря Ентоні Блінкена і навіть президента Байдена, якщо він вирішить накласти на них вето⁴⁶.

Ухвалення Конгресом закону [що фактично оголошує Росію державою-спонсором тероризму], очевидно, складніший шлях, ніж таке визнання держсекретарем, але це дасть адміністрації політичне прикриття, необхідне їй для посилення економічного тиску та риторики проти Путіна⁴⁷.

Конституція США дає Конгресу право регулювати зовнішню торгівлю, включаючи введення санкцій та зміну правил, що регулюють імунітет активів іноземних держав. Наразі ці питання регулює ряд федеральних законів: ст. 1754(c)(1)(A)(i) Закону про реформу експортного контролю 2018 (50 U.S.C. §4813(c)(1)(A)(i)), ст. 620A(a) Закону про іноземну допомогу 1961 р. (22 USC §2371(a)) та ст. 40(d) Закону про контроль за експортом зброї (22 U.S.C. §2780(d)). У 2023 р. конгресмен Тед Лью знову вніс «Закон про Росію

<https://joewilson.house.gov/media-center/press-releases/wilson-and-lieu-introduce-bipartisan-resolution-on-designating-russia-as>.

⁴² “Reps Lieu, Wilson, Golden, Kinzinger and Malinowski Introduce Bill to Designate Russia as a Sponsor of Terrorism,” *U.S. Congressman Ted Lieu Official Website*, July 28, 2022, <https://lieu.house.gov/media-center/press-releases/rep-lieu-wilson-golden-kinzinger-and-malinowski-introduce-bill>.

⁴³ U.S. Congress, “H.R.8568 – Russia Is a State Sponsor of Terrorism Act,” introduced July 28, 2022, <https://www.congress.gov/bills/117/congress/house-bills/8568>.

⁴⁴ U.S. Congress, “S.4848 – Russia Is a State Sponsor of Terrorism Act,” introduced September 14, 2022, www.congress.gov/bills/117/congress/senate-bills/4848/text.

⁴⁵ Andrew Desiderio, “‘Long Overdue’: Pelosi Affirms Support for Labeling Russia a Sponsor of Terrorism,” *Politico*, July 21, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/07/21/pelosi-russia-sponsor-of-terrorism-00047162>.

⁴⁶ Ingrid (Wuerth) Brunk, “How Congress Should Designate Russia a State Sponsor of Terrorism,” *Just Security*, September 27, 2022, <https://www.justsecurity.org/83263/how-congress-should-designate-russia-a-state-sponsor-of-terrorism/>.

⁴⁷ Alexander Ward, Betsy Woodruff Swan, “Pelosi to Blinken: Label Russia as Terrorist State, or Else Congress Will,” *Politico*, July 20, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/07/20/pelosi-to-blinken-label-russia-as-terrorist-state-or-else-congress-will-00047076>.

як державу-спонсор тероризму» H.R.3979⁴⁸, вперше запропонований ще у вересні 2022 року⁴⁹. Жоден із цих законопроектів досі не проголосований.

Однак адміністрація Байдена, як і раніше, вагається, а держсекретар Ентоні Блінкен вважає цей крок поки що недоречним⁵⁰. Москва вже попередила, що таке визнання стане дипломатичною «точкою неповернення» у відносинах Росії та США⁵¹. На прес-конференції у вересні 2022 року президент Джо Байден дав коротку й чітку відповідь на запитання, чи слід вважати Росію державою-спонсором тероризму: «Ні»⁵².

Незважаючи на опір адміністрації Байдена, українська влада продовжує наполягати на цьому. У символічну дату 11 вересня на конференції YES керівник Офісу Президента України Андрій Єрмак наголосив, що визнання Російської Федерації державою-спонсором тероризму стане «свого роду срібною кулею для російської військової машини»⁵³, а Майкл Макфол додав, що це питання необхідно порушувати постійно. Президент Зеленський підтвердив важливість такого визнання у своєму виступі на Генеральній Асамблеї ООН⁵⁴.

Роком пізніше посол України в США Оксана Маркарова казала, що конкретний термін – «спонсор тероризму», «терорист» чи «агресор» – не такий важливий, як саме визнання. Вона наголосила, що Україна «активно працює з Конгресом, а також з адміністрацією над різними варіантами фо-

⁴⁸ “Rep Lieu Introduces Bipartisan Bill to Designate Russia as a State Sponsor of Terrorism,” *U.S. Congressman Ted Lieu Official Website*, June 9, 2023, <https://lieu.house.gov/media-center/press-releases/rep-lieu-introduces-bipartisan-bill-designate-russia-state-sponsor>; “Bill to Designate Russia as State Sponsor of Terrorism Reintroduced in U.S. Congress,” *Ukrinform*, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3720990-bill-to-designate-russia-as-state-sponsor-of-terrorism-reintroduced-in-us-congress.html>.

⁴⁹ “Graham, Blumenthal Introduce Russian State Sponsor of Terrorism Bill,” *U.S. Senator Lindsey Graham Official Webpage*, September 14, 2022, www.lgraham.senate.gov/public/index.cfm/2022/9/graham-blumenthal-introduce-russian-state-sponsor-of-terrorism-bill.

⁵⁰ Michael Crowley, Edward Wong, “Blinken Resists Push to Label Russia a Terrorist State,” *New York Times*, July 29, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/07/29/us/politics/russia-terrorism-blinken.html>.

⁵¹ Mark Temnycky, “Will the United States Designate Russia a State Sponsor of Terrorism?” *Atlantic Council*, August 15, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/will-america-designate-russia-a-state-sponsor-of-terrorism/>.

⁵² “Байден не підтримує визнання Росії державою-спонсором тероризму”, *Європейська правда*, 6 вересня 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/6/7146228/>.

⁵³ “Визнання Росії державою – спонсором тероризму стане «срібною кулею» для її військової машини – Андрій Єрмак,” *Офіційне інтернет-представництво Президента України*, 11 вересня 2022, <https://www.president.gov.ua/news/viznannya-rosiyi-derzhavoyu-sponsorom-terorizmu-stane-sribno-77677>.

⁵⁴ “Ukrainian President Outlines Peace Formula That Punishes Aggression, Restores Security,” *UN News*, September 21, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/09/1127421>.

рмулювань»⁵⁵. Держсекретар Блінкен раніше казав, що адміністрація співпрацює з Конгресом у питанні оголошення Росії «державою-агресором». У грудневому інтерв'ю CNN Блінкен пояснив: «Зараз ми працюємо з Конгресом над законом, який допоможе нам обійти деякі проблеми, пов'язані з використанням статусу держави-спонсора тероризму, що ... тягне певні непередбачені наслідки»⁵⁶. Проте республіканці критикували цей підхід як неефективний (беззубий) щодо Москви.

Отже, розберемо всі плюси та мінуси, озвучені політиками та експертами обох таборів.

«Боротьба за праве діло» – аргументи на користь рішення

У визнанні Росії державою-спонсором тероризму передусім бачиться справедлива реакція на численні порушення міжнародного права, скоєні Росією за останні 30 років. Конгресмен Адам Кісінджер наголошував, що очікуване рішення Держдепартаменту США «ізолює уряд (Путіна) та його подільників від цивілізованого світу, затаврувавши Росію, як світового ізгоя – на кшталт Куби, Сирії, Північної Кореї та Ірану»⁵⁷. Цей крок означатиме, що речі названі своїми іменами – терор сіє країна, яка позиціонує себе головним борцем із тероризмом. Примітно, що президент Байден відкрито назвав Путіна військовим злочинцем⁵⁸, а Міжнародний кримінальний суд вже видав ордери на арешт президента Росії та уповноваженого з прав дітей при президенті Марії Львової-Бєлової⁵⁹. Обговорюють також створення трибуналу для російського керівництва⁶⁰.

⁵⁵ “Маркарова: Україна працює з Конгресом США щодо визнання росії країною-терористом”, *Укрінформ*, 10 лютого 2023, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3668509-markarova-ukraina-pracue-z-kongresom-ssa-sodo-viznanna-rosii-krainouteroristom.html>.

⁵⁶ Olafimihan Oshin, “Graham: US Should Designate Russia a State Sponsor of Terrorism,” *The Hill*, February 19, 2023, <https://thehill.com/homenews/sunday-talk-shows/3865483-graham-us-should-designate-russia-a-state-sponsor-of-terrorism/>.

⁵⁷ “Палата представників США теж розгляне визнання Росії спонсором тероризму”, *Європейська правда*, 31 липня 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/07/31/7144167/>.

⁵⁸ Myah Ward, “Biden Calls Putin a ‘War Criminal,’” *Politico*, March 16, 2022, www.politico.com/news/2022/03/16/biden-russian-president-vladimir-putin-war-criminal-00017896.

⁵⁹ “Situation in Ukraine: ICC Judges Issue Arrest Warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova,” *International Criminal Court*, March 17, 2023, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and-maria-alekseyevna-lvova-belova>.

⁶⁰ “Ukraine War: MEPs Push for Special Tribunal to Punish Russian Crimes,” *European Parliament*, January 19, 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230113IPR66653/ukraine-war-meps-push-for-special-tribunal-to-punish-russian-crimes>.

По-друге, пропагандистські зусилля керівництва України спрямовані на обмеження можливостей Росії обійти санкції через вторинні санкції, накладені на її торгових партнерів. Для Росії ярлик держави, що спонсорує тероризм, означав би тавро для країни. Таке рішення може справити «охолоджуючий ефект на фінансові установи, які могли б уникати операцій з Росією, котрі можуть бути технічно дозволені, але установи вважатимуть надто ризикованою участь у них»⁶¹. За оцінками, зараз у швейцарських банках все ще сховані понад 400 мільярдів доларів нелегальних грошей, пов'язаних із Росією. Глава Глобальної кампанії Магнітського за справедливість Білл Браудер казав, що Швейцарія «намагається виглядати країною, яка щось робить, хоча насправді нічого не робить», продовжуючи отримувати прибуток від російських активів⁶².

Цей «охолоджуючий ефект» може проявитися в обмеженні обходу санкцій іншими економічними суб'єктами, що потенційно послабить здатність Росії фінансувати війну. Наприклад, 2021 року Росія заробила 4 мільярди фунтів стерлінгів на експорті алмазів. Велика Британія заборонила російські алмази після повномасштабного вторгнення, але більшість російських алмазів реекспортується з Індії, що ускладнює встановлення їх походження⁶³. При забороні більшості торгових операцій доходи Росії від експорту скоротяться. У 2023 році експорт нафти з Росії морем майже повернувся до рівня перед вторгненням, тому включення до списку може суттєво скоротити потік нафти основним покупцем, таким, як Індія та Китай⁶⁴. Такі обмеження можуть опосередковано прискорити перехід до «зеленої» економіки. Міжнародні компанії, які все ще працюють у Росії та таємно спонсують тероризм, змушені будуть піти. «Внесення Росії до списку держав-спонсорів тероризму стало б ядерним економічним варіантом і прицільним ударом по Путіну», – каже Джейсон Блазакіс, професор Інституту міжнародних досліджень Міддлбері⁶⁵. Розрив економічних зв'язків вплине на технологічний розвиток Росії у середньо- та довгостроковій перспективі, зокрема, заклавши доступ до передових технологій.

⁶¹ “State Sponsor of Terrorism Designations. Session 23 of the Congressional Study Group,” *Brookings*, December 29, 2022, <https://www.brookings.edu/articles/state-sponsor-of-terrorism-designations/>.

⁶² “Hearing – Russia’s Alpine Assets: Money Laundering and Sanctions Evasion in Switzerland,” *Commission on Security and Cooperation in Europe (CSCE)*, July 18, 2023, www.csce.gov/international-impact/events/russias-alpine-assets-money-laundering-and-sanctions-evasion-switzerland.

⁶³ “What Are the Sanctions on Russia and Have They Affected Its Economy?” *BBC*, February 23, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>.

⁶⁴ Maria Grazia Attinasi et al., “Trade Flows with Russia since the Start of Its Invasion of Ukraine,” *European Central Bank (ECB) Economic Bulletin*, no. 5 (2022), www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202205_01~9a64e27f6f.en.html.

⁶⁵ Attinasi et al., “Trade Flows with Russia since the Start of Its Invasion of Ukraine.”

По-третє, вважається, що таке визнання зміцнить позицію України на переговорах, зокрема, відкривши шлях до конфіскації чималих суверенних активів⁶⁶. Вилучення зі списку може стати предметом торгу, якщо в Росії зміниться керівництво і вона стане більш відкритою для діалогу з Заходом. Нинішній уряд залишається глухим до всіх дипломатичних зусиль США. Цей важіль можна було б використати не тільки в обмін на репарації, але й для демократичних реформ у самій Росії – депутатизації, деолігархізації, денуклеаризації, демілітаризації, відновлення вільних та справедливих виборів, верховенства закону, поваги до прав і свобод людини та антикорупційних реформ. Аналогічним чином, про повернення голосу Росії в міжнародних організаціях можна буде говорити, якщо їй нарешті відмовлять у праві вето в ООН або в голосі в ОБСЄ, реалізувавши запропонований Україною механізм двоступеневого покарання⁶⁷.

Це визнання стане «попереджувальним пострілом для інших порушників порядку»⁶⁸, таких, як Пакистан, який підтримує угруповання, включені до списку іноземних терористичних організацій Держдепу. Відсутність Росії у списку – серйозний пробіл, який дає сигнал порушникам світового спокою і згодом може створити ще більші проблеми для міжнародної безпеки.

«Палиця з двома кінцями» – аргументи проти рішення

Внесені до списку країни – Куба, Північна Корея, Іран, Сирія – ніколи не були важливими світовими економічними й політичними гравцями. Хоча Росію не можна назвати економічною державою вищого рівня, вона виділяється з цього списку завдяки великій території, чималому населенню (144 мільйони осіб) та особливо багатим природним ресурсам, а також найбільшому у світі арсеналу ядерних боеголовок. Розрив дипломатичних відносин з настільки значною ядерною державою спричинить геополітичний шок із непередбачуваними наслідками. Однак Північна Корея, яка теж є ядерною державою, так само непередбачувана і ненадійна, як Росія.

Російське керівництво нервово реагує на спроби оголосити Росію державою-спонсором тероризму. 2 серпня 2022 року офіційний представник МЗС Росії Марія Захарова заявила, що такий крок може призвести до розриву дипломатичних відносин зі США:

⁶⁶ “Everything You Wanted to Know about State Sponsor of Terrorism Status. A Comprehensive Explanation from the Yermak-McFaul Sanctions Group,” Special Project: Russia Is a Terrorist State, *Ukrainska Pravda*, 2022, <https://www.pravda.com.ua/cdn/cd1/terroriststate/eng/#a10>.

⁶⁷ “Understanding Ukraine: Artur Gerasymov on How Ukraine Is Shaping Europe’s Security,” *Center for European Policy Analysis*, May 31, 2023, https://www.youtube.com/watch?v=1iA_6VzLuJk.

⁶⁸ Jason M. Blazakis, “Biden Should Swiftly Put Russia on Terror List,” *The Hill*, May 3, 2022, <https://thehill.com/opinion/national-security/3474481-biden-should-swiftly-put-russia-on-terror-list/>.

Американські законодавці (...) вже розпочали розробку такої, на їхній погляд, сильної зброї, як оголошення Москви, як вони сказали, спонсором тероризму. Подібне застосування власного законодавства, що суперечить міжнародному праву, мабуть, бачиться сенаторам і конгресменам як така собі страшна кара, здатна змусити Росію жити відповідно до придуманого США світового порядку, заснованого на правилах. При цьому якось забувається, що будь-яка дія породжує протидію, і логічним результатом такого безвідповідального кроку може стати і розрив дипломатичних відносин, за яким Вашингтон ризикує остаточно пройти точку неповернення, з усіма наслідками⁶⁹.

Крім того, російська думська партія "Справедлива Росія – За правду" внесла законопроект, що визначає порядок визнання держав терористами та спонсорами тероризму. Цей законопроект передбачає обмеження чи розрив дипломатичних відносин Росії з країнами, визнаними терористичними, а також конфіскацію активів їхніх громадян⁷⁰. Критерії віднесення країни до держав-спонсорів тероризму є такими: (1) відповідальність за організацію вибухів або інших дій, спрямованих на терор населення та створення небезпечної ситуації, здатної призвести до загибелі людей; (2) заподіяння значної майнової шкоди та підтримка незаконних військових формувань; та (3) заклики до відчуження частини території Росії чи пропаганда порушення її територіальної цілісності. Таким чином, Україна (та інші західні країни) не лише безпідставно буде названа нацистською країною, а й може бути необґрунтовано визнана Російською Федерацією державою-спонсором тероризму.

Деякі американські експерти вважають, що поглиблення розриву США з Росією не піде на користь Україні, особливо з урахуванням безпрецедентних санкцій, уже введених проти Росії. «Якщо зараз Росію оголосять спонсором тероризму, якою вона і є... дипломатичною мовою це означатиме розрив дипвідносин. Росія завжди спонсорувала тероризм, це не новина, вона лише розпочала Третю світову війну. Україна сьогодні бореться за весь світ», — каже капітан ВМС США у відставці Гаррі Табах⁷¹.

Очевидні збої виробництва й торгівлі в енергетиці та сільському господарстві, спричинені війною, загрожують світовій енергетичній та продовольчій безпеці. Росія залишається одним із найбільших експортерів енерго-

⁶⁹ "МИД допустил разрыв отношений с США при признании РФ страной-спонсором терроризма", *Интерфакс*, 2 августа 2022, <https://www.interfax.ru/russia/854898>.

⁷⁰ "The Socialist-Revolutionaries' Party Proposed a Project on States Sponsoring Terrorism," *Ria News*, July 26, 2022, <https://ria.ru/20220726/terrorism-1805024884.html>.

⁷¹ "Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre and Commerce Secretary Gina Raimondo," *The White House*, September 6, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/09/06/press-briefing-by-press-secretary-karine-jean-pierre-and-commerce-secretary-gina-raimondo/>.

носіїв та сільськогосподарської продукції⁷², але продовжує діяти як терорист, зриваючи зернову угоду.

Оскільки політика – це мистецтво можливого, американське правило не мати офіційних дипломатичних чи комерційних відносин з такими державами все ж таки залишає місце для спілкування. Так уже було з Іраном, де були виключені фінансові санкції. Тому, якщо співробітництво з Росією з якихось питань вважатимуть необхідним, можна знайти законні шляхи організувати його, навіть якщо Росію визнають державою-спонсором тероризму. Наприклад, для забезпечення сільськогосподарських і гуманітарних винятків законопроект конгресмена Лью передбачає, що «ніщо в цьому Законі не може бути підставою для запровадження санкцій проти будь-якої особи, яка бере участь в операціях з експорту сільськогосподарської продукції з України або надає гуманітарну допомогу в Україні»⁷³. Крім того, дипломатичні контакти можуть тривати в міжнародних організаціях. Хоча Росію виключили з Ради ООН з прав людини⁷⁴, вона продовжує ветоувати резолюції про її агресію⁷⁵, будучи членом Ради безпеки ООН і навіть очолюючи її у 2023 році⁷⁶. Примітно, що її попереднє головування у лютому 2022 року співпало з повномасштабним вторгненням в Україну. Вважають, що визнання постійного члена Ради безпеки державою-спонсором тероризму було б безпрецедентним рішенням, яке потенційно зашкодить міжнародному співробітництву з врегулювання світових конфліктів і криз.

Існує побоювання, що такий крок ще більше відштовхне російський народ від Заходу. Згідно з опитуванням Левада-центру про ставлення росіян до інших країн, проведеного наприкінці 2022 року, 73% респондентів висловили негативне ставлення до США, 70% до України, і 68% – до ЄС. Натомість спостерігається позитивне ставлення до Китаю (87%) та Білорусі (92%)⁷⁷. Ми вважаємо, що без глибоких соціальних змін Росія залишиться підривною, а не конструктивною силою за будь-яких подібних спроб. Нинішній політичний режим лише відбиває глибинні проблеми. Зміни потребують не просто формальних реформ чи ритуальних виборів; вони вимагають повного перегляду поняття «російської нації» самим російським народом. Нині це поняття запламоване імперіалізмом, колоніальним (а не

⁷² Attinasi et al., "Trade Flows with Russia since the Start of Its Invasion of Ukraine."

⁷³ "Rep Lieu Introduces Bipartisan Bill to Designate Russia as a State Sponsor of Terrorism."

⁷⁴ "UN General Assembly Votes to Suspend Russia from the Human Rights Council," *United Nations*, April 7, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>.

⁷⁵ "Russia Vetoes Security Council Resolution Condemning Attempted Annexation of Ukraine Regions," *United Nations*, September 30, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/09/1129102>.

⁷⁶ George Wright, "Russia Assumes UN Security Council Presidency despite Ukrainian Anger," *BBC*, April 1, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-europe-65146557>.

⁷⁷ "Отношение россиян к странам: ноябрь 2022 года", *Левада-центр*, 13.12.2022, www.levada.ru/2022/12/13/otnoshenie-rossiyan-k-stranam-noyabr-2022-goda/.

визвольним) націоналізмом під маскою патріотизму, незавершеною декомунізацією, особливо десталінізацією, і спотвореним розумінням «величчя». У XXI столітті величчя має нести інші сенси, ніж участь у геноциді та війнах за території. «Це ганьба для мільйонів простих росіян. Ми хотіли б нагадати російському народу, що в його силах змінити це тавро»⁷⁸.

Інструмент визнання країни спонсором тероризму розробляли для ізоляції та виключення цієї країни з міжнародних відносин, але економічні міркування теж важливі. Енергетична залежність Європейського Союзу від Росії та торговельні зв'язки з Росією перешкоджали такому визнанню. Ще більше перешкоджає йому занепокоєння потенційною дестабілізацією в інших регіонах і страх нової холодної війни, яка може перерости в першу і, можливо, останню ядерну війну в історії людства. Хоча після вторгнення Росії в Україну в 2014 році минуло десять років, ЄС, як і раніше, перебуває в «енергетичній пастці» і не може запровадити санкції проти російського газу, оскільки той покриває приблизно 40% його газових потреб. Великими імпортерами російської нафти є країни «Великої двадцятки» – Індія і Китай, їхні інтереси треба враховувати. США вважають Китай загрозою, але не наважуються підвищувати напруженість, враховуючи неготовність Китаю зараз відкрито підтримати мілітаристські устремління Росії. Зрештою, ослаблена Росія може більше відповідати інтересам США, ніж переможена. Крім того, від постачання сільгосппродукції, особливо зерна, з Росії та України залежать країни Центральної Азії та Африки. Таке рішення може призвести до розпаду Євразійського економічного союзу, що негативно вплине на економіку Вірменії, Білорусі, Казахстану та Киргизстану. Приклад України показав, що переорієнтація на інших партнерів може бути корисна країні, але це рішення може зашкодити наданню гуманітарної допомоги Україні⁷⁹.

Прес-секретар Білого дому Карін-Жан П'єр стверджувала, що такий крок може спричинити небажані наслідки для України та світу. До них належать ослаблення підтримки України, підрив гуманітарних зусиль зі сприяння експорту продовольства та загострення світової продовольчої кризи. Крім того, це може вплинути на переговорний процес, коли настане час мирних переговорів⁸⁰. Небажаним наслідком такого визнання стане вкрай обережна поведінка організацій, де навіть дозволені комерційні операції можуть вважати надто ризикованими. Настороженість може негативно вплинути на експортерів сільськогосподарської продукції та гуманітарні організації,

⁷⁸ "What's in the Label of 'Terrorist State'? Everything," *The Group of the European People's Party (EPP Group)*, November 20, 2022, <https://www.eppgroup.eu/newsroom/opinions/what-s-in-the-label-of-terrorist-state-everything>.

⁷⁹ Anastasiya Gordiychuk, "Ukraine's Fight to Get Russia Designated as State Sponsor of Terrorism, Explained," *The Kyiv Independent*, October 18, 2022, <https://kyivindependent.com/ukraines-fight-to-get-russia-designated-as-state-sponsor-of-terrorism-explained/>.

⁸⁰ "Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre and Commerce Secretary Gina Raimondo."

що спричинить зростання цін на продовольство в країнах, залежних від такого експорту, та вплине на світові ціни на споживчі товари.

Що стосується заморожених активів, то громадяни США зможуть подавати до суду⁸¹ на Росію у зв'язку з загибеллю американців внаслідок різних злочинів, скоєних Російською Федерацією за останні 30 років не лише в Україні, а й в інших країнах світу, включаючи Чечню, Грузію та Сирію. Це може виснажити такий необхідний для відновлення України пул заморожених активів. Варто зазначити, що українські позивачі не мають права позоватися до країн у федеральних судах США⁸². Санкційна група Єрмака-Макфола вважає, що судові позови проти Росії відповідно до виключення держави-спонсора тероризму із Закону про іноземний суверенний імунітет можуть бути відхилені. Заморожені кошти ЦБ РФ та інші активи можуть бути виключені із судового розгляду або на основі закону Конгресу, або рішенням адміністрації про переказ коштів на рахунок Федеральної резервної системи⁸³. Може бути встановлено ліміт фінансових вимог. Але цей аргумент не витримує моральної критики. Хоча американський народ десятиліттями допомагав Україні – не лише в її екзистенційній боротьбі з Росією, а й на шляху демократизації – можна передбачити справедливі механізми правосуддя⁸⁴ для сімей американських жертв⁸⁵.

Визнання може не досягти поставленої мети – припинення війни, але призвести до ескалації конфлікту, коли агресору вже нічого буде втрачати. Противники визнання вважають аргумент про торг серйозною перешкодою для реінтеграції Росії у світову економічну та політичну систему. Демократизація Росії – радше бажання, ніж реальна середньострокова перспектива. Щоб вилучити країну зі списку, необхідно довести, що вона вже не відповідає розширеним критеріям держави-спонсора тероризму, що «буде складно, бо Кремль навряд чи радикально змінить свою по-

⁸¹ Saraphin Dhanani, "A Cautionary Tale: What Iran and Cuba Can Teach Us About Designating Russia a State Sponsor of Terrorism," *LawFare*, January 20, 2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/cautionary-tale-what-iran-and-cuba-can-teach-us-about-designating-russia-state-sponsor-terrorism>.

⁸² Ingrid (Wuerth) Brunk, "Russia Should Not Be Designated a State Sponsor of Terrorism," *Just Security*, July 11, 2022, <https://www.justsecurity.org/82262/russia-should-not-be-designated-a-state-sponsor-of-terrorism/>.

⁸³ "Everything You Wanted to Know about State Sponsor of Terrorism Status. A Comprehensive Explanation from the Yermak-McFaul Sanctions Group."

⁸⁴ Delaney Simon, Michael Wahid Hanna, "Why the U.S. Should Not Designate Russia as a State Sponsor of Terrorism," *International Crisis Group*, August 4, 2022, <https://www.crisisgroup.org/united-states/why-us-should-not-designate-russia-state-sponsor-terrorism>.

⁸⁵ Emily Mae Czachor, "2 Americans Killed While Fighting Russian Forces in Ukraine Identified," *CBS News*, July 25, 2022, <https://www.cbsnews.com/news/ukraine-russia-war-americans-killed-luke-lucyszyn-bryan-young/>.

ведінку»⁸⁶. Більше того, щоб вилучити Росію зі списку в майбутньому, адміністрації президента доведеться заручитися підтримкою американського народу, який рішуче підтримує Україну⁸⁷. Скасування визнання може стати вкрай політизованим процесом, хоча деякі держави вже виключали зі списку, про що ми сказали вище.

Останнє слово ще не сказано

Міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба каже, що Україна «вимагала, вимагає і вимагатиме визнання Росії державою-спонсором тероризму»⁸⁸. Посилення дипломатичної та економічної ізоляції Росії можна розглядати як інвестицію у довгострокову безпеку України. «Не думайте, як не спровокувати Путіна. Думайте, як його побити», – каже сенатор Ліндсі Грем⁸⁹.

Плюси визнання Росії державою-спонсором тероризму включають стримування, посилення міжнародного тиску та символічне покарання. Цей крок може завадити подальшій агресії та зірвати стратегію Росії, особливо зі зміни світового порядку. Він також може послабити економічні можливості військових витрат Росії, ставши символічним попередженням зростаючим автократіям у всьому світі.

З іншого боку, він може призвести до ескалації напруженості, наслідків для союзників США та несприятливого ефекту у світовій економіці. Припинення дипломатичних відносин з великою ядерною державою може мати непередбачені наслідки, вплинути на зусилля з нерозповсюдження ядерної зброї, глобальну продовольчу та енергетичну безпеку. Існує також ризик зменшення заморожених активів, призначених для відновлення України. Критики вважають, що таке визнання може серйозно завадити, але не змусить Росію припинити нинішню війну. Крім того, процес вилучення зі списку в майбутньому вимагатиме доказів зміни поведінки та підтримки суспільства.

Потрібно визнати, що проти Росії діють жорсткі санкції навіть без включення до списку Держдепартаменту США. Також слід визнати, що так звані «смертельні» санкції не зупинили війну і серйозно не підірвали економіку

⁸⁶ Simon, Hanna, "Why the U.S. Should Not Designate Russia as a State Sponsor of Terrorism."

⁸⁷ Andrew D'Anieri, "Americans' Support for Helping Ukraine Remains Strong. Just Look at the Polls," *Atlantic Council*, August 22, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/americans-support-for-helping-ukraine-remains-strong-just-look-at-the-polls/>.

⁸⁸ "Україна продовжить вимагати, щоб РФ визнали державою-спонсором тероризму – Кулеба", *Укрінформ*, 9 червня 2022, www.ukrinform.ua/rubric-politics/3565928-ukraina-prodovzit-vimagati-sob-rf-viznali-derzavousponsorom-terorizmu-kuleba.html.

⁸⁹ Ivana Saric, "Lindsey Graham: U.S. Should Designate Russia State Sponsor of Terrorism," *Axios*, February 19, 2023, <https://www.axios.com/2023/02/19/lindsey-graham-us-should-designate-russia-state-sponsor-of-terrorism>.

Росії, як очікувалося. Однак незгода адміністрації Байдена на цьому етапі не означає, що вимога України ніколи не буде задоволена, оскільки за останні дев'ятнадцять місяців українська дипломатія пододала багато «ні»⁹⁰. Якщо опір вдасться подолати, то крім політичної ізоляції та жорсткіших економічних санкцій, Росія зазнає значних репутаційних втрат. Притягнення Росії до відповідальності та забезпечення відшкодування нею збитків має важливе значення для відновлення України, на яке потрібно близько трильйона доларів⁹¹. Тому важливо називати речі своїми іменами і стояти на правильній стороні історії.

Застереження

Представлені тут погляди належать виключно автору і не відображають офіційну позицію Консорціуму військових академій та інститутів вивчення проблем безпеки програми «Партнерство заради миру», організацій-учасниць чи видавців Консорціуму.

Подяка

Стаття написана за підтримки Фонду Ейрі Ніва та доктора Тіма Вілсона. Крім того, авторка надзвичайно вдячна Збройним силам України (ЗСУ) за можливість продовжувати наукову роботу та будь-яку іншу професійну діяльність українців. Окрема подяка волонтерам, які допомагають ЗСУ, американському та європейським народам і їхнім урядам, які підтримали Україну у найважчий час. Подяка поширюється і на багато інших країн, які надали допомогу Україні, засудили агресію Росії та приєдналися до санкцій для її стримування.

Connections: The Quarterly Journal, Vol. 21, 2022, видано за підтримки уряду США.

Про автора

Олена Давліканова – див. інформацію у статті автора у цьому випуску, <https://doi.org/10.11610/Connections.21.4.42>

⁹⁰ Валерія Шипуля, "Чому США не визнають Росію терористом", *Кореспондент*, 7 вересня 2022, <https://ua.korrespondent.net/articles/4513691-chomu-ssha-ne-vyznauit-rosiui-terorystom>.

⁹¹ Daniel Feldman et al., "Ukraine's Reconstruction," *Covington* (Global Policy Watch), July 7, 2023, www.globalpolicywatch.com/2023/07/ukraines-reconstruction/.