

## **Документ робочої групи #5**

# **Справа про визнання Російської Федерації державою – спонсором тероризму**

Міжнародна робоча група із питань санкцій проти Росії

28 вересня, 2022

<https://fsi.stanford.edu/working-group-sanctions>

**Міжнародна робоча група із питань санкцій проти Росії**<sup>1</sup> має на меті надати експертні знання та досвід урядам і компаніям у всьому світі, допомагаючи формулювати пропозицій щодо санкцій, які збільшать ціну вторгнення Росії в Україну та підтримають демократичну Україну в захисті своєї територіальної цілісності та національного суверенітету. Представлені в цьому документі думки є нашими власними незалежними, неупередженими колективними оцінками щодо того, як найкраще використати економічні важелі впливу для припинення війни Путіна. Цей робочий документ розширює ідею, вперше представлену в нашому початковому Плані дій, – пропозицію визнати Росію державою-спонсором тероризму. Ідеї, викладені в цьому документі, були підкріплені додатковими меморандумами та документами на нашому веб-сайті.<sup>2</sup>

## I. Резюме

План дій щодо посилення санкцій проти Російської Федерації містить вичерпний перелік санкцій у багатьох секторах, а також стосується широкого кола російських, білоруських та інших фізичних осіб. Одна з рекомендацій цього Плану дій полягала в тому, щоб країни включили Росію до списку держав-спонсорів тероризму (SST), а уряди США та Канади, зокрема, зробили таке визнання відповідно до свого чинного законодавства. Цей новий робочий документ розширює аргументи на користь того, щоб зробити це саме зараз. На превеликий жаль, після публікації нашого Плану дій у квітні цього року докази на користь такого визнання стали ще вагомішими.

Обґрунтування необхідності внесення Росії до списку має починатися з конкретного кроку – визначення того, чи відповідає Росія критеріям держави, яка спонсорує тероризм, як з точки зору спеціального законодавства США, Канади та інших країн, так і з точки зору інших загальноприйнятих суспільних підходів до проблеми тероризму. Хоча це може здатися очевидним кроком, ми вважаємо, що є сенс чітко і по суті відповісти на ключове питання про те, чи є Росія державою-спонсором тероризму. Ми відповідаємо на це перше питання ствердно.

Друге питання полягає в тому, щоб зважити переваги та недоліки офіційного внесення Росії до списку держав-спонсорів тероризму (SST), особливо з боку США. Деякі критики, наприклад, виступають проти офіційного внесення Росії до списку SST, стверджуючи, що це не є необхідним, оскільки додаткові обмеження нібито не виходять за рамки вже існуючих санкцій. І навпаки, інші стверджують, що такі обмеження, пов'язані з визначенням статусу SST, будуть занадто суворими, що призведе до можливих непередбачуваних наслідків, таких як повний розрив американо-російських дипломатичних відносин або перешкоджання наданню гуманітарної допомоги Україні.

Ми оцінили ці ризики і запропонували потенційні стратегії пом'якшення для багатьох з них. Якщо деякі з обмежень, передбачених американським законодавством для країни-спонсора тероризму, не є абсолютно оптимальними, оскільки були розроблені безсистемно

---

<sup>1</sup> Всі члени цієї робочої групи беруть участь як приватні консультанти, але ми консультувалися з багатьма урядовцями, в тому числі з Урядом України.

<sup>2</sup> Наша мета полягала не в тому, щоб підготувати єдиний документ, а в тому, щоб запропонувати низку можливих додаткових заходів для розгляду урядами, міжнародними організаціями та приватними структурами. Наслідки кожної санкції не були ретельно проаналізовані, і не всі обов'язково погоджуються з кожною конкретною санкцією або запропонованою дією.

протягом тривалого часу і для різних обставин, то вони повинні бути скориговані за допомогою їх вилучення, введення додаткових санкцій, або інших механізмів. Але не повинні використовуватися, як виправдання для того, щоб не говорити правду про поведінку Росії в Україні. Інші країни, які не мають законодавчого механізму SST та пов'язаних з ними обмежень, також можуть висловити правду про російський тероризм, а потім запровадити нові санкції. Бо правда має значення. США та інші країни санкційної коаліції повинні чітко і терміново назвати Росію тим, ким вона є: державою-спонсором тероризму. Таке визначення не лише формалізувало б той факт, що більшість спостерігачів вважають очевидною правдою, тобто те, що Росія тероризує цивільне населення в Україні, але й суттєво збільшило б масштаб, обсяг та ефективність санкцій, накладених на режим Путіна.

## **II. Чи є Росія державою – спонсором тероризму?**

Єдиного міжнародного контрольного переліку критеріїв для визначення того, чи підпадають дії держави під визначення держави-спонсора тероризму, не існує. Три основні закони США, які уповноважують Державного секретаря США вносити державу до списку держав-спонсорів тероризму, посилаються на уряди країн, які "неодноразово надавали підтримку актам міжнародного тероризму", але не роз'яснюють визначення самого тероризму. Однак, як кодифіковано в інших законодавчих актах США, а також у правових кодексах інших країн і у визначеннях, що містяться в численних міжнародних угодах і використовуються багатьма міжнародними інституціями, сутність тероризму може бути досить чітко визначена як "навмисне, політично вмотивоване насильство, що здійснюється проти осіб, які не беруть участі у бойових діях."<sup>3</sup>

Дії Росії в Україні сьогодні, безумовно, є "навмисним, політично вмотивованим насильством, що здійснюється проти осіб, які не беруть участі в бойових діях."<sup>4</sup>

На практиці злочини Росії в Україні фактично є гіршими, ніж "спонсорування тероризму", оскільки головним виконавцем цих терористичних актів є російські збройні сили, ключовий інститут російської держави, а не недержавний суб'єкт. Злочини Росії

---

<sup>3</sup> Ця фраза міститься у розділі 140 Закону про повноваження у сфері зовнішніх відносин на 1988 та 1989 фінансові роки, що наведена у виданні Congressional Research Service, State Sponsorship of Acts of International Terrorism - Legislative Parameters (Державна підтримка актів міжнародного тероризму - законодавчі параметри): In Brief, No. R4335 (CRS: Washington, DC, 4 травня, 2021), 4. У цьому конкретному законодавчому акті, який встановив вимоги до щорічного звіту перед Конгресом, визначення також включає додатковий термін "...субнаціональними групами або таємними агентами". Однак ця відмінність між державними та недержавними суб'єктами не є загальною вимогою у визначенні тероризму ні в трьох основних законах США, які уповноважують Державного секретаря визначати країну як державу, що підтримує тероризм, ні в американській практиці (наприклад, іранський Корпус вартових ісламської революції наразі визначений США як іноземна терористична організація). До інших дій, пов'язаних з державним спонсоруванням тероризму в американському законодавстві відносяться: (1) надання державою можливості використовувати свою територію як притулок від екстрадиції за терористичну діяльність; (2) надання зброї, вибухових пристроїв або речовин для здійснення терористичної діяльності; (3) планування, керівництво, підготовка або надання допомоги у здійсненні терористичної діяльності; (4) надання фінансової підтримки терористичній діяльності; (4) умисне сприяння або допомога у міжнародному розповсюдженні ядерних вибухових пристроїв; (5) ... у придбанні спеціального ядерного матеріалу, що не перебуває під гарантіями, або (6) ...у використанні, розробці, виробництві, накопиченні або іншому придбанні хімічної, біологічної чи радіологічної зброї.

<sup>4</sup> <https://www.csis.org/analysis/massacres-executions-and-falsified-graves-wagner-groups-mounting-humanitarian-cost-mali>

відображають гротескну байдужість до правил і законів війни, які обмежують застосування військової сили, як це бачимо, наприклад, у широкомасштабному застосуванні тортур до українських військовополонених та стратах без суду і слідства. Це пов'язано з тим, що ці дії не є поодинокими випадками, які здійснюються окремими елементами російських збройних сил, а сплановані та здійснюються з конкретним наміром тероризувати українське населення. Це дії, які є державною підтримкою тероризму.

З моменту вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року Володимир Путін, його генерали, його спецслужби, його нерегулярні формування та інші агенти російської держави цілеспрямовано і неодноразово обирали мішенню українських цивільних осіб як засіб терору проти українського населення. Вбиваючи українських цивільних осіб та погрожуючи іншим смертю, пораненнями або примусовою депортацією до Росії, Кремль прагне залякати Україну і змусити її підкоритися.

Жахливими є як кількість загиблих, так і методи насильства, вчинені росіянами. Збройні сили Росії досить часто обстрілюють ракетами цілком цивільні об'єкти. За перші місяці війни повідомляється про десятки тисяч жертв серед українського цивільного населення, а також про руйнування значної кількості цивільних будівель, споруд та транспортних засобів по всій країні.<sup>5</sup> В українському місті Буча міжнародні експерти знайшли докази катувань, тортур, сексуального насильства та інших жорстоких порушень прав людини. Під час облоги Маріуполя російський уряд створив масштабну гуманітарну кризу, в результаті якої загинуло понад 22,000 цивільних осіб та було зруйновано 95% міста. У червні 2022 року росіяни обстріляли ракетами торговий центр у Кременчуці, в результаті чого загинули десятки людей і ще десятки отримали поранення.<sup>6</sup> Станом на вересень вони пошкодили або знищили щонайменше 131,300 одиниць цивільних помешкань, 188,100 одиниць автотранспорту, 934 навчальні заклади та 2,472 заклади охорони здоров'я.<sup>7</sup> Після звільнення Ізюма у вересні 2022 року Збройні Сили України розкопали понад 400 безіменних поховань українських цивільних мешканців. На сьогоднішній день зафіксовано понад 30,000 воєнних злочинів, понад 90% з яких були скоєні проти цивільного населення та/або спрямовані на знищення цивільних об'єктів. Існують також докази того, що воєнізовані групи, пов'язані з російською державою та за її підтримки, також здійснювали акти катувань в Україні.<sup>8</sup> Окрім того, лише протягом липня російські окупаційні війська депортували до Росії проти їхньої волі понад 1,3 млн. українських громадян та дітей.<sup>9</sup>

Тяжкість цих злочинів була підтверджена Незалежною міжнародною комісією з розслідування подій в Україні Ради ООН з прав людини.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126391>

<sup>6</sup> <https://www.cbc.ca/news/world/ukraine-invasion-day-124-1.6502606>

<sup>7</sup> <https://www.nytimes.com/interactive/2022/03/23/world/europe/ukraine-civilian-attacks.html>

<sup>8</sup> <https://www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/272/human-rights-watch-ukraine-executions-torture-during-russian-occupation-ausschnitt/>. Російський уряд та агентура, пов'язана з Російською державою, також здійснювали терористичні акти в інших країнах, зокрема, в Сирії. Однак у цьому документі ми зосереджуємо увагу лише на Україні.

<sup>9</sup> <https://www.cnn.com/2022/07/14/politics/osce-report-russia-war-crimes/index.html>

<sup>10</sup> <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/09/update-chair-independent-international-commission-inquiry-ukraine-51st-session>

Нещодавно, у відповідь на контрнаступ України в Харківській області у вересні, російські збройні сили атакували об'єкти критичної інфраструктури, щоб позбавити українців електроенергії та води. Крім того, російські ракети навіть атакували українську дамбу в Кривому Розі з наміром втопити українських цивільних мешканців. 19 вересня 2022 року російська ракета влучила у другу за величиною атомну електростанцію України в Миколаєві. У той час, коли українська армія атакує російські військові об'єкти, російська армія атакує українські цивільні об'єкти. Російські збройні сили та спецслужби тероризують українських громадян, змушуючи їх проти їхньої волі брати участь у фіктивних референдумах, які Кремль використовує як привід для анексії нових українських територій.

Наразі Сполучені Штати визнали державами-спонсорами тероризму чотири країни: Північну Корею, Сирію, Іран і Кубу. (Раніше до списку входили Ірак, Лівія, Південний Ємен і Судан). Канада також має механізм SST і визнала Іран і Сирію державами-спонсорами тероризму з 2012 року.<sup>11</sup> Таким же чином Європейська Рада веде список осіб, груп та організацій, причетних до терористичних актів, щодо яких застосовуються санкції та інші обмежувальні заходи.<sup>12</sup> Наразі, в Європейському Союзі кошти та інші фінансові активи заморожені у 13 осіб та 21 групи та організації зі списку. Крім того, фізичним та юридичним особам Європейського Союзу заборонено надавати їм кошти.

За будь-якими стандартами, підтримка Росією терористичних актів в Україні сьогодні порівнянна з тими державами, які вже є в списках США та Канади. Завдяки своїм діям у війні проти України Російська Федерація досягла або перевищила будь-який розумний законодавчий чи політичний поріг для визнання державою-спонсором тероризму якщо порівняти з іншими державами та організаціями, які наразі вже знаходяться у цьому списку. Військові злочини і терористичні акти – це відмінності без різниці. Вид, масштаби та мета навмисного, політично мотивованого насильства, яке російська держава застосовує проти українських некомбатантів, шокують. Це вимагає відповіді. Таким чином, згідно з розділом 1754(с) Закону про асигнування на національну оборону на 2019 фінансовий рік, розділом 40 Закону про контроль за експортом озброєнь та розділом 620А Закону про іноземну допомогу 1961 року, Держсекретар США повинен визнати Російську Федерацію державою-спонсором тероризму. Аналогічне визнання має зробити уряд Канади. Інші країни санкційної коаліції, а також Європейський Союз не мають офіційних визначень держав-спонсорів тероризму. Тим не менш, ці країни повинні опублікувати декларації або прийняти резолюції, в яких йдеться те саме про терористичні методи Росії, а потім запровадити новий режим санкцій, пропорційний тому, що зробили б Сполучені Штати та Канада, зробивши таке визнання.

У серпні 2022 року, Парламент Латвії, Сейм «визнав насильство Росії щодо цивільних осіб, яке має політичні цілі, як тероризм»...<sup>13</sup> Так само вчинила Литва.<sup>14</sup> Настав час іншим країнам зробити те ж саме. Єдність щодо санкцій є абсолютно необхідною.

---

<sup>11</sup> <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/S-18/page-1.html#h-440054>

<sup>12</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

<sup>13</sup> <https://apnews.com/article/russia-ukraine-latvia-terrorism-government-and-politics-3bafb28ab5e1bec6327311aa810fbf55>.

<sup>14</sup> <https://www.delfi.lt/ru/news/politics/sejm-litvy-priznal-rossiyu-terroristicheskim-gosudarstvom.d?id=90178683>

### **III. Наслідки включення до списку держав-спонсорів тероризму (SST)**

#### **A. Обмеження на проведення транзакцій**

Якщо Сполучені Штати визнають Росію державою-спонсором тероризму, для фізичних та юридичних осіб США стане незаконною участь у фінансових операціях з урядом Росії, що призведе до блокування всіх державних банків, державних підприємств та осіб, пов'язаних із державою. (Звісно, відповідно до законодавства США виконавча влада уповноважена робити винятки, які пов'язані з національними інтересами США. Ми обговоримо ці винятки нижче.) Таке визнання також посилить тиск з метою внесення Росії до чорного списку Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF).<sup>15</sup> Станом на січень 2022 року, Північна Корея та Іран перебувають у чорному списку FATF. Як ми запропонували в нашому Плані дій, ми рішуче підтримуємо додавання Росії до цього списку.

У разі, якщо США визначать Росію країною-спонсором тероризму, це обмежить іноземну допомогу від Сполучених Штатів та від організацій, членом яких є США; буде заборонено весь експорт і продаж зброї; ще більше посиляться контроль над експортом, реекспортом і передачею товарів подвійного використання; та будуть введені додаткові фінансові обмеження. Зараз, особливо після того, як у 2012 році Путін закритий російський офіс Агентства США з міжнародного розвитку, Сполучені Штати не надають Росії економічну допомогу. Однак експортний контроль над технологіями може значно посилитися.

#### **B. Втрата суверенного імунітету**

Країни зі списку США держав-спонсорів тероризму втрачають так званий виконавчий та судовий імунітет у зв'язку зі своїми терористичними актами, що мало б реальну можливість притягнення Російської Федерації до відповідальності в судах інших країн. Наприклад, внесення до цього списку дозволить громадянам та службовцям США подати до суду на Росію для відшкодування матеріальної шкоди за тілесні ушкодження або смерть, спричинені тероризмом російської держави. Суди США можуть присуджувати грошову компенсацію жертвам тероризму. На заморожені та дипломатичні активи іноземних держав може бути накладено арешт для задоволення судового рішення за позовами. Як і заходи, застосовані до інших держав-спонсорів тероризму, присвоєння такого статусу може призвести до блокування власності уряду Росії, державних або контрольованих державою

---

<sup>15</sup> Детальну інформацію див. за цим [посиланням](#)

банків і підприємств, російських фінансових установ, а також до заборони проведення операцій з цими юридичними та фізичними особами. Деякі експерти стверджують, що внесення до списку держав-спонсорів тероризму може призвести до зняття суверенного імунітету з активів Центрального банку Росії. Однак це не відбудеться автоматично та може бути пом'якшено додатковими заходами, розглянутими нижче. Присвоєння Російській Федерації статусу держави-спонсора тероризму також призвело б до посиленого контролю за підлою діяльністю всіх російських державних установ, у тому числі російських спецслужб.

### **С. Вторинні санкції**

Актуальне законодавство та наявні прецеденти дозволяють США накладати санкції на третіх осіб за різного роду операції з державами-спонсорами тероризму у вигляді блокування майна (для фізичних осіб) або накладення блокуючих санкцій на банки такої держави. Наприклад, щодо Сирії та Ірану США прийняли окремі пакети вторинних санкцій проти банків та осіб, які здійснюють операції з «терористами» за межами Сполучених Штатів. Таким чином, присвоєння такого статусу Росії полегшило б і надало можливість США накласти вторинні санкції на третіх осіб, які здійснюють операції з російською державою та суб'єктами приватного сектору. Надавши Росії статус держави-спонсора тероризму, США та їх союзники можуть накласти фінансові та торговельні санкції на будь-яку країну, яка продовжить співпрацювати з російською державою. Така загроза вторинних санкцій підвищить ймовірність дотримання вже наявних санкцій, таким чином підвищивши їх ефективність.

### **Д. Приватний сектор та індивідуальні санкції**

Присвоєння статусу держави-спонсора тероризму призведе до негайного розширення фінансових санкцій США на тисячі осіб, на які ми раніше рекомендували накласти індивідуальні санкції через їхні державну діяльність, але на які ще не було безпосередньо накладено санкції. Присвоєння такого статусу значно б підвищило рівень контролю з боку міжнародних контрагентів за багатьма російськими юридичними та фізичними особами приватного сектора. Потенційні ділові партнери повинні бути особливо уважними у своїй належній перевірці та процедурі «Знай свого клієнта» (KYC), щоб переконатися, що громадяни Російської Федерації, з якими вони, можливо, планують вести бізнес, не пов'язані з державою чи підприємством, що контролюється нею, або іншим чином причетні до спроби уникнути санкцій. Багато міжнародних компаній можуть просто вирішити, що додаткові витрати та ризики, пов'язані з продовженням ведення бізнесу з російськими партнерами, просто не варті того, посилюючи формальні наслідки ізоляції російської економіки.

Присвоєння статусу держави-спонсора тероризму також призведе до низки посиленних заходів безпеки під час в'їзду росіян до Сполучених Штатів.

### **Е. Символічний вплив**

Нарешті, присвоєння статусу держави-спонсора тероризму має важливе символічне значення. Це забезпечило б офіційне визнання, підтверджене найбільш авторитетними санкційними інститутами світу, того, що на сьогоднішній день є здебільшого очевидним, але все ще неофіційним: Росія – це держава-спонсор тероризму. Присвоєння цього статусу приверне більше уваги всього світу до характеру російського режиму та звірств і терору, які він вчинив проти невинних українських мирних жителів. Про важливість символічних дій для Кремля свідчить історія занепокоєння Путіна іміджем Росії та своїм власним іміджем (наприклад, обурення російського уряду через те, що їх не запросили на похорон королеви Єлизавети II). Розуміння того, що їх держава є державою-вигнанцем, швидше за все, буде неприємним для простих росіян, і може привернути увагу російського населення до терористичних дій, які вчиняє їхній уряд.

#### **IV. Усвідомлення ризиків**

Ми розуміємо складні дипломатичні, правові та економічні наслідки для США та потенційно для інших членів санкційної коаліції у зв'язку з присвоєнням цього статусу Російській Федерації. Ми усвідомлюємо, наприклад, що віднесення Росії до держав-спонсорів тероризму може призвести до затримок у експорті продовольства та потенційно поставити під загрозу угоди з перевезення товарів через Чорне море<sup>16</sup>. Це суттєвий ризик, який потрібно заздалегідь враховувати та зменшувати. Присвоєння статусу держави-спонсора тероризму також може призвести до подальшого погіршення двосторонніх відносин між Сполученими Штатами та Росією, включаючи ймовірність офіційного розриву або призупинення дипломатичних відносин. Можливість подання приватних позовів громадянами США проти Російської Федерації несе в собі ризик виснаження деяких ресурсів, які могли б сприяти відбудові України.

Ми також усвідомлюємо та враховуємо величезний успіх, якого досяг вільний світ у введенні санкцій проти Росії. У зв'язку з цим деякі високопосадовці США стверджували, що США вже запровадили всеосяжний санкційний режим, який відповідає масштабу того, чого можна було б досягти, додавши присвоєння статусу держави-спонсора тероризму. З такою оцінкою ми не згодні. Проведено чудову роботу по накладенню санкцій, які заважають Путіну продовжувати вторгнення на територію України та її анексію. Але це вторгнення не припинилось. Анексія триває. Не припинились і російські терористичні акти. Отже, зараз настав момент посилити економічну ізоляцію Росії, щоб допомогти припинити цю війну. Враховуючи високу ціну за свідчення про терористичні акти та бездіяльність у відповідь, ми вважаємо, що переваги від присвоєння Російській Федерації статусу держави-спонсора тероризму переважають ризики.

Крім того, варто зазначити, що закони, які дозволяють присвоєння такого статусу у Сполучених Штатах, передбачають достатню гнучкість для розробки ефективних стратегій пом'якшення більшості з цих проблем, які ми опишемо в наступному розділі.

---

<sup>16</sup> <https://www.reuters.com/world/biden-will-not-declare-russia-state-sponsor-terrorism-white-house-2022-09-06/>



## **V. Способи пом'якшення наслідків та інші ефективні рішення**

Кожна держава-спонсор тероризму має свої унікальні особливості. Тому, визначаючи Російську Федерацію такою державою, держсекретар США міг би додати кілька уточнень при присвоєнні Росії статусу такої держави, які б захищали американські національні інтереси. Законодавство США, що стосується присвоєння статусу держави-спонсора тероризму, наділяє президента США значними повноваженнями щодо виключень в інтересах національної безпеки або з гуманітарних причин. Такі повноваження можна було б використати для максимального тиску на Російську Федерацію, не ставлячи під загрозу інтереси Америки, включаючи мету США щодо економічної допомоги уряду України.

По-перше, держсекретар США при присвоєнні статусу держави-спонсора тероризму міг би додати виключення, що дозволило б підтримувати зв'язок з російськими дипломатами при просуванні американських національних інтересів. Наприклад, навіть коли Іран було визнано державою-спонсором тероризму, високопосадовці адміністрації Обама вели прямі переговори з іранськими дипломатами щодо укладення Спільного всеосяжного плану дій (JCPOA). Представники адміністрації Байдена сьогодні непрямо комунікують зі своїми іранськими колегами. Незважаючи на те, що Північна Корея була визнана державою-спонсором тероризму, президент Трамп зустрівся з лідером цієї терористичної держави, як і його посадовці нижчого рівня. Поправки до присвоєння статусу держави-спонсора тероризму також можуть надати американським дипломатам всі права на зустрічі з російськими дипломатами в рамках багатосторонніх організацій. Співпраця з російськими суб'єктами щодо спільних гуманітарних зусиль також повинна бути дозволена та обумовлена як виняток у присвоєнні статусу держави-спонсора тероризму.

По-друге, держсекретар США міг би зазначити, що присвоєння такого статусу є відповіддю лише на останні терористичні атаки Росії в Україні, таким чином обмеживши кількість судових позовів про відшкодування збитків, які можуть бути подані проти російської держави у зв'язку з більш ранніми актами тероризму. Як зазначено в Резолюції Сенату США 623 від вересня 2022 року та згадувалося раніше в цьому документі, Путін і його уряд вчиняли терористичні акти ще до свого вторгнення в Україну в 2022 році та в інших країнах світу. Однак держсекретар США міг би зосередитися на звірствах сьогоденної війни.

По-третє, щоб зменшити побоювання, що американські позивачі в США можуть вичерпати деякі російські державні активи, які зараз зберігаються в Сполучених Штатах та інших банках демократичного світу, уряд США міг би зазначити, що ці активи звільняються від потенційних судових позовів і замість цього будуть використовуватися для відбудови України.

По-четверте, оскільки санкції є жорсткими, адміністрація Байдена могла б співпрацювати з Конгресом США, щоб попередньо узгодити умови, за яких присвоєння

такого статусу буде скасовано<sup>17</sup>. Наприклад, може бути умова, що якщо російські збройні сили покинуть територію України і, таким чином, перестануть тероризувати українське населення, то статус буде скасовано. Палата представників США та Сенат могли б покладатись на цю умову при скасуванні статусу у спільній резолюції. Якщо це зробити заздалегідь, у Путіна може з'явитись більше стимулів припинити війну. Уряд Сполучених Штатів має великий досвід скасування статусу держави-спонсора тероризму для інших країн. У відповідний момент вони могли б зробити це знову для Росії. Встановлення конкретних періодів для перегляду статусу (наприклад, протягом трьох або шести місяців) може додатково конкретизувати кроки, які Росія повинна зробити для зняття статусу, із попередньо встановленими термінами, які допомагають зафіксувати часові рамки.

По-п'яте, держсекретар США може оголосити дату в майбутньому, коли Сполучені Штати планують оголосити про присвоєння цього статусу, якщо російські сили не змінять свою терористичну тактику. Хоча це навряд чи матиме суттєве значення, але це дасть стимул Путіну та його генералам змінити способи ведення війни в Україні. Встановлення майбутньої дати набуття чинності цього статусу також дасть американським компаніям час вийти з ринку Росії з найменшими втратами.

По-шосте, якщо після всіх цих варіантів присвоєння статусу держави-спонсора тероризму все ще буде вважатися надто складним для реалізації, Сполучені Штати та інші країни можуть визнати Збройні сили Російської Федерації іноземною терористичною організацією.<sup>18</sup> Або Сполучені Штати та інші демократичні країни можуть визнати так звані Донецьку та Луганську «народні республіки» іноземними терористичними організаціями.

По-сьоме, як попередній крок до присвоєння статусу держави-спонсора тероризму, Сполучені Штати та інші члени Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF) можуть проголосувати на наступній пленарній сесії FATF у жовтні 2022 року за внесення Росії до чорного списку FATF. Виключення Росії з FATF призведе до: (1) нейтралізації механізмів ухилення від санкцій із залученням фінансового сектору (більшість механізмів), у тому числі через треті країни, оскільки правила FATF впливають не лише на основні валюти, а й на світову банківську систему в цілому; (2) припинення міжнародної торгівлі Росії, оскільки здійснювати будь-які імпортно-експортні операції з країною буде неприйнятно ризиковано, незалежно від того, яка компанія чи банк залучені до таких операцій; і (3) суттєвого зменшення прямих іноземних інвестицій у Росію шляхом примусу решти інвесторів залишити країну через зростаючі операційні проблеми та проблеми у сфері комплаєнс, а також через витрати на переказ коштів до та з Росії.

По-восьме, останнім варіантом для Сполучених Штатів, Канади та решти санкційної коаліції було б ухвали спільну декларацію, в якій уряд Російської Федерації було б визнано винуватцем терористичних актів проти українського мирного населення, а потім

---

<sup>17</sup> З трьох законів, які регулюють цей статус, лише Закон про контроль за експортом зброї (АЕСА) надає Конгресу повноваження блокувати виключення зі списку. Попередні адміністрації видаляли країни зі списку без блокування Конгресом.

<sup>18</sup> <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

запровадити новий комплексний пакет всеосяжних санкцій як відповідь на ці жахливі акти, але без офіційного визнання Росії державою-спонсором тероризму.

Що точно не вихід – це бути мовчазними чи байдужими до терористичних актів Росії в Україні.

## **VI. Висновок**

Враховуючи те, що Росія продовжує вчиняти звірства на території України, спрямовані на навмисне тероризування українського народу, визнання Російською Федерацією державою-спонсором тероризму є пропорційною відповіддю. Ненадання цього статусу було б неналежною реакцією. На жаль, незважаючи на сьогоднішні успіхи України у протистоянні вторгненню та наслідки запроваджених наразі масштабних санкцій, російські збройні та нерегулярні сили продовжують щодня тероризувати українське мирне населення. Тому для вільного світу необхідно ще більше посилити санкції, щоб обмежити здатність Путіна продовжувати вторгнення, зупинити анексію та посилити тиск на Росію, щоб вона припинила війну та покинула Україну.

Час інкременталізму минув. Незначні зміни та обмежене розширення вже існуючих санкцій – це недостатня відповідь на постійні жахи варварських нападів Путіна на українське цивільне населення. Настав час різко посилити тиск на Росію. Визнання Російської Федерації державою-спонсором тероризму саме це і зробить.

*Примітка. Включення афілійованих осіб призначене лише для ідентифікації та не означає схвалення спільних поглядів із співавтором. Підпис не означає, що кожен підписант погоджується з кожною ідеєю, запропонованою в цьому документі, натомість погоджується в цілому з наданими аргументами та доказами.*

**Д-р Андерс Ослунд**, старший науковий співробітник, Стокгольмський форум вільного світу.

**Таня Бабіна**, доцент кафедри фінансів Колумбійської бізнес-школи Колумбійського університету.

**Анастасія Федик**, доцент кафедри фінансів Бізнес-школи Хаасу Каліфорнійського університету – Берклі; співорганізатор групи «Економісти для України».

**Ерік Джонсон**, колишній керуючий директор «Cambridge Associates» та колишній співробітник Ради національної безпеки оперативного штабу Білого дому.

**Бронте Касс**, керівник програми Інституту міжнародних досліджень Фрімена Споглі (FSI) Стенфордського університету; помічник координатора Міжнародної робочої групи із питань санкцій проти Росії.

**Джеймс Ходсон**, директор і головний виконавчий директор, AI for Good Foundation; Співорганізатор групи «Економісти за Україну».

**Андрій Пишний**, колишній заступник секретаря РНБО, колишній генеральний директор Ощадбанку, і народний депутат України.

**Доктор Тайлер Кустра**, доцент кафедри політології та міжнародних відносин Ноттінгемського університету у м. Ноттінгем, Великобританія.

**Тетяна Хутор**, Керівник Інституту законодавчих ідей, старший викладач Києво-Могилянської академії

**Бенджамін Молл**, професор Лондонської школи економіки та політичних наук.

**Олександр Лисенко**, незалежний консультант з корпоративного управління; Член Асоціації правників України.

**Майкл Макфол**, директор Інституту міжнародних досліджень Фрімена Споглі (FSI), професор кафедри політології та старший науковий співробітник Інституту Гувера Стенфордського університету; координатор Міжнародної робочої групи із питань санкцій проти Росії.

**Вільям Б. Тейлор**, колишній посол США в Україні; Віце-президент з Росії та Європи Інституту миру США.

**Лукаш Рейчел**, доцент кафедри економіки, Університетський коледж Лондону.

**д-р Бенджамін Л. Шмітт**, науковець з розробки проектів, Гарвардський університет; старший науковий співробітник з демократичної стійкості, Центр аналізу європейської політики; Науковий співробітник Rethinking Diplomacy Центру міжнародних і глобальних досліджень Університету Д'юка.

**Джейкоб Нелл**, колишній головний економіст Росії та керівник відділу європейської економіки Morgan Stanley.

**Павло Верхняцький**, керуючий партнер і директор COSA.

**Денис Яцишин**, директор з корпоративних відносин U.S.-Ukraine Business Council

**Наталія Шаповал**, віце-президент з політичних досліджень Київської школи економіки.

**Дарія Зарівна**, менеджер з комунікацій Української робочої групи з санкцій проти Росії.

**Владислав Власюк**, кандидат юридичних наук, секретар Української робочої групи з санкцій проти Росії.