

Конфіскація російських активів: досвід України та союзників

січень - вересень
2023 року

Конфіскація російських активів: досвід України та союзників (січень - вересень 2023 року): аналітична доповідь. / Львів: Центр Дністрянського, 2023. 31 с.

У доповіді розглянуто діяльність та ефективність конфіскаційного механізму російських активів в Україні, який функціонує на основі рішень Вищого антикорупційного суду. Проаналізовано практику ВАКС щодо конфіскації російських активів та проблеми, які виникають в ході цього процесу. Сформульовано проєкт змін до законодавства задля вдосконалення процесу конфіскації російських активів в Україні. Проведено аналіз міжнародного досвіду щодо конфіскації активів РФ, зокрема відповідних ініціатив та практики у США та Канаді. Здійснено медіа-моніторинг ключових офіційних заяв та ініціатив щодо конфіскації російських активів.

При підготовці аналітичної доповіді використано матеріали, які були раніше опубліковані Центром Дністрянського та «Економічною правдою».

Аналітичну доповідь підготовлено за підтримки Міжнародного фонду "Відродження" у рамках проєкту "#Compensation4UA/Відшкодування воєнних збитків для України. Фаза II: забезпечення ефективності механізмів національному і міжнародному рівні".

© ГО «Львівський центр права і політики імені Станіслава Дністрянського»

Зміст

Вступ.....	4
I. Національний вимір конфіскації російських активів.....	5
1. Конфіскаційний механізм України: загальна характеристика.....	5
2. Проблеми конфіскаційного механізму України.....	7
2.1. Блокування підсанкційних активів.....	7
2.2. Доведення зв'язку між активами та підсанкційними особами.....	9
2.3. Захист майнових прав третіх осіб, які не перебувають під санкціями.....	11
2.4. Проект змін до законодавства щодо захисту майнових прав третіх осіб, які не перебувають під санкціями.....	13
II. Міжнародний вимір конфіскації російських активів.....	14
1. Загальний огляд міжнародного досвіду конфіскації російських активів.....	14
2. Уряд Канади збирається конфіскувати російський літак.....	16
3. Подвійна гарантія: як законопроект про РЕПО може забезпечити конфіскацію російських активів у США.....	19
4. Огляд ключових міжнародних заяв та рішень щодо конфіскації російських активів протягом січня – серпня 2023 року.....	25

Вступ

Першого вересня 2023 року минув рік, відколи Вищий антикорупційний суд (ВАКС) прийняв перше рішення за клопотанням Міністерства юстиції про конфіскацію майна російського олігарха Володимира Євтушенкова. За цей час ВАКС виніс близько 30 рішень стосовно конфіскації активів, пов'язаних з державою-агресором. Більшість рішень або не були оскаржені, або були підтвержені Апеляційною палатою ВАКС.

Цей процес не позбавлений проблем, обумовлених здебільшого недосконалістю санкційного законодавства. Деякі кроки в напрямі його вдосконалення уже зроблено (щодо процесуальних строків у провадженнях про конфіскацію російських активів), інші ще необхідно зробити (наприклад, щодо захисту прав третіх осіб, які не є підсанкційними власниками). Викликають застереження і питання, пов'язані з подальшим управлінням заблокованим і конфіскованим майном.

І все-таки можна констатувати, що механізм конфіскації російських активів за участі Мін'юсту та ВАКС, поза всяким сумнівом, є найефективнішим механізмом в Україні і в світі. Найбільше російських активів, які можуть стати джерелом для відшкодування Україні воєнних збитків, знаходиться за кордоном. Уже понад рік предметом дискусій наших союзників є конфіскація там російських активів через війну РФ в Україні. Станом на кінець 2022 року між союзниками існувала згода, що конфіскація російських грошей є тим ефективним та правильним механізмом, який дозволить відшкодувати українцям наслідки війни.

Однак у 2023 році настрої змінилися. З боку як урядових, так і неурядових кіл посилилася критика ідеї конфіскації російських активів. Аргументами критиків були захист права власності та доктрина суверенних імунітетів. Хоч окремі країни, як-от Естонія, підтримували конфіскацію, заяви ЄС та країн Великої сімки свідчать про обережне ставлення до конфіскації російського майна.

З цих заяв зрозуміло, що для втілення ідеї конфіскації російських активів союзники потребують наступного: консенсусу міжнародної спільноти, окремих держав, а також таких гравців, як ЄС та ООН, у питанні про необхідність конфіскації активів; належного правового обґрунтування такого кроку та готовності змінювати правила гри через безпрецедентні обставини війни РФ.

Україна власним прикладом довела, що для конфіскації російських активів готова створювати юридично складні механізми, функціонування яких ґрунтується на принципах справедливості і верховенства права. Можна очікувати, що наші союзники підуть тим же шляхом і доведуть свою відданість ключовій цілі – незворотності покарання за російську агресію, в тому числі у формі відшкодування завданих збитків.



Національний вимір конфіскації російських активів

1. Конфіскаційний механізм України: загальна характеристика

У травні 2022 року, через три місяці після початку повномасштабної агресії РФ проти України, Верховна Рада України прийняла Закон №2257-IX (набрав чинності 24.05.2022), згідно з яким запроваджувався новий вид санкцій: стягнення активів осіб на користь держави. Було внесено і ще ряд змін до Закону України «Про санкції» та інших законів, які визначали умови та процедуру застосування санкцій.

Згідно з абзацом другим частини першої ст. 5-1 Закону України «Про санкції», стягнення активів у дохід держави може застосовуватись *«лише в період дії правового режиму воєнного стану та за умови, що на відповідну фізичну чи юридичну особу в порядку, визначеному цим Законом, вже накладено санкцію у виді блокування активів»*.

Стягнення активів осіб на користь держави застосовується на підставі рішення ВАКС після розгляду позову від Міністерства юстиції України. На це рішення може бути подана апеляційна скарга до Апеляційної палати ВАКС.

Процедура вилучення активів на користь держави регламентується ст. 283-1 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Особа, щодо якої вводяться санкції, має п'ять днів для подання відзиву на позов Мін'юсту. Справу розглядають троє суддів ВАКС протягом 30 днів після отримання позову. Інформація про судові засідання надходить позивачу та особі, щодо якої може бути застосована санкція. Неявка учасників до суду не перешкоджає розгляду позову.

У першому варіанті процедури ст. 283-1 КАСУ передбачала лише два дні на подання відзиву і 10 днів на розгляд справи. Ці строки були явно недостатніми, на що звертали увагу як [експерти Центру Дністрянського](#), так і міжнародні експерти, зокрема фахівець із практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) Джеремі Макбрайд.

ВАКС теж визнавав, що строки встановлені законом для розгляду справ про стягнення активів, є недостатніми. В справі про конфіскацію активів [Олега](#)

[Дерипаски](#) суд вирішив, що через складність справи та інші чинники строк, встановлений на той момент КАСУ, недостатній для об'єктивного розгляду. Цю справу суд розглядав понад 30 днів і вважав це розумним терміном.

Зміни, якими було подовжено строки розгляду, були внесені до КАСУ згідно із Законом України №3223-IX від 13 липня 2023 року, одночасно зі створенням Реєстру конфіскованих активів РФ.

Втім, існує ще ціла низка проблем, пов'язаних із конфіскаційним механізмом України щодо активів, які мають стосунок до Росії.

2. Проблеми конфіскаційного механізму України

2.1. Блокування підсанкційних активів

Блокування російських активів в Україні нашо вхується на юридичні складнощі, обумовлені законодавчими положеннями. Відповідно до законодавства, активи підсанкційних осіб спочатку мають бути заблоковані. Про це говорить п. 1 частини першої ст. 4 Закону України «Про санкції», де блокування активів описане як *«тимчасове позбавлення права користуватися та розпоряджатися активами, що належать фізичній або юридичній особі, а також активами, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними»*.

У рішеннях про блокування активів часто буває не зазначено, які саме активи потрібно блокувати. Це означає, що активи, які прямо не належать підсанкційній особі, але вона може керувати ними опосередковано, не заблоковуються.

Ще однією проблемою є ухвалення рішень про блокування активів без належного обґрунтування. Ці рішення зазвичай базуються на узагальненій інформації від правоохоронців, які не завжди надають конкретні докази своїх тверджень.

Ці питання постали особливо гостро, коли ВАКС почав застосовувати санкцію у вигляді конфіскації активів на користь держави. Щоб прийняти таке рішення, суд мусить точно визначити, кому належать активи або те, хто має повний контроль над ними. Це потребує чіткої ідентифікації активів та забезпечення їх недоступності, а для цього вони мають бути заблоковані.

Для забезпечення ефективного застосування санкцій Мін'юст має повноваження розшукувати майно, яке може належати підсанкційній особі, та знаходити докази його належності. Однак міністерство не має права блокувати такий актив на початковому етапі, а процедура підготовки позову займає чимало часу, і до моменту, коли Мін'юст звертається до ВАКС, це майно може бути вже відчуженим.

Коли ж позов подано, то ВАКС за клопотанням Мін'юсту може застосувати заходи забезпечення позову, як-от заборону вчиняти дії із майном. Але ці заходи не завжди є ефективними для попередження виведення активів з-під санкцій. Активи необхідно блокувати ще до моменту подання позову, підготовка якого може потребувати багато часу.

Оскільки наразі немає ефективних законодавчих інструментів які б вирішували цю проблему, державні органи, щоб вирішити цю проблему, почали здійснювати арешт активів в рамках кримінальних проваджень.

Аналіз практики ВАКС показує, що багато активів було заарештовано саме в рамках кримінальних проваджень, зокрема у процесах [Олега Дерипаски](#) і [батька та сина Ротенбергів](#) активи були арештовані саме таким чином. Іноді, наприклад у випадку конфіскації активів [Євгенія Гінера](#), належні йому акції АТ “Перший інвестиційний банк” були передані в управління Агентству з розшуку і менеджменту активів (АРМА).

Більшість цих проваджень розпочались у квітні-травні 2022 року, коли існував суспільний запит на швидкі та дієві заходи. І все ж рішення про блокування активів у рамках цих проваджень виглядають сумнівно. Наприклад, у випадку активів Олега Дерипаски корпоративні права підприємства, що здійснює видобуток кварцитів, було заблоковано нібито через зловживання своїми повноваженнями посадових осіб Державної служби геології та надр України. Хоч реальна причина – зв’язок активів цього підприємства з Росією.

Але головною проблемою є те, що такі кримінальні провадження часто не приводять до пред’явлення підозр, а їхньою реальною метою є нерозслідування і покарання винних, а лише блокування цих активів у певних інтересах, що не відповідає основному призначенню кримінального провадження відповідно до законодавства України.

Проблеми з блокуванням активів підсанкційних осіб можна вирішити внівши зміни до санкційного законодавства: необхідно чітко визначити, які активи підлягають блокуванню, сформулювати вимоги до обґрунтування такого рішення і дозволити підсанкційним особам оскаржувати рішення про блокування. Також варто ввести покарання за виведення майна, яке підпадає під санкції, або ж за дії, спрямовані на це, зокрема блокування в рамках необґрунтованих кримінальних проваджень.

2.2. Доведення зв'язку між активами та підсанкційними особами

Відповідно до Закону України «Про санкції», активи можуть бути вилучені на користь держави, якщо особа під санкціями має можливість прямо чи опосередковано здійснювати управління ними. На практиці виникають проблеми щодо визначення реального власника активів, особливо коли вони передані з певною метою (пов'язаною з податковими, політичними, управлінськими чи ін. питаннями) номінальним власникам, але контролює їх реальний власник. Особливо часто це відбувається у випадку часток у корпоративній структурі власності.

ВАКС у рішенні у справі про конфіскацію активів [Олега Дерипаски](#), в якій визначався зв'язок між підсанкційною особою та активами, розтлумачив зміст прямого чи опосередкованого вчинення дій, тотожних за змістом праву розпорядження активами як *«спроможність особи вирішувати юридичну й фактичну долю цих активів (в тому числі шляхом відчуження іншим особам), прийняття щодо них прямих чи непрямих управлінських та розпорядчих рішень, визначення пріоритетних сфер розвитку, визначення контрагентів, використання прибутку та/або отримання доходів від цих активів»*.

Згодом Апеляційна палата ВАКС у рішенні у справі щодо конфіскації активів [Михайла Шелкова](#) також сформулювала критерії для визначення права особи розпоряджатися активами, зазначивши, що їх перелік не є вичерпним і суд надає оцінку таким обставинам в сукупності.

Протягом 2022–2023 років ВАКС при розгляді справ щодо конфіскації російських активів виходив з припущення, що коли підсанкційна особа має мажоритарну частку в капіталі компанії, то вона контролює цю компанію в цілому. При цьому Суд враховував спроби передачі частини корпоративних прав від підсанкційної особи ймовірним «номіналам», а також факт впливу такої особи на управління компанією.

Були випадки, коли Суд вилучав активи, які, здавалось би, не мали очевидного зв'язку з підсанкційною особою. Наприклад, у справі щодо конфіскації активів [Олега Дерипаски](#) виникли запитання щодо власності на два підприємства: ПрАТ «Хустський кар'єр» та ПрАТ «Жежелівський кар'єр».

До жовтня 2021 року обидві компанії перебували у власності австрійського будівельного концерну «Штрабаґ СЕ» (Strabag SE), який активно працював у Росії з 1990-х років. Його співвласником у розмірі 27,8% акцій через кіпрську компанію «Расперія Трейдинг Лтд. (Rasperia Trading Ltd.) є Олег Дерипаска.

За кілька місяців до повномасштабної російської агресії проти України «Штрабаґ СЕ» продала 100% акцій обох компаній за близько 13 млн грн кіпрській компанії «Самста Лтд.» (Samsta Ltd.), номінальним власником якої став німецько-турецький інвестбанк Флоріан Гут.

Для фінансування угоди було залучено позику від ліхтенштейнської компанії «Ф.І.Е.Х.» (Financial & Investment Energy Holding (F.I.E.H.)), яка отримала обидва кар'єри у заставу кредиту, наданого «Самста Лтд.» для фінансування угоди про купівлю-продаж.

Фактично кінцевим бенефіціаром угоди стала група компаній «Кривий Ріг Цемент», бенефіціарами якої є українські бізнесмени Ігор Мазепа, Віталій Антонов, Василь Даниляк, Ігор Завіновський та інші, про що той же Мазепа зазначав у коментарях для медіа.

Мін'юст вважав, що угода купівлі-продажу кар'єрів була лише фасадом, а її справжньою метою було виведення з-під санкцій майна Олега Дерипаски. Зокрема, він вказував, що Дерипаска має контроль над «Штрабаг' СЕ» та раніше вже здійснював такі дії. Представники уряду також вважали, що покупці, включно з українськими власниками, діяли в інтересах російського бізнесмена, і висловлювали сумнів щодо ринкової ціни угоди.

Аргументи Мін'юсту можна розглядати як спробу протистояти російському впливу, однак з практичної та юридичної точок зору вони не є бездоганними. Враховуючи фінансову здатність та бізнес-репутацію покупців, непереконливо виглядають твердження про те, що вони діяли лише в інтересах Дерипаски. А сама модель купівлі бізнесу, хоч і викликає питання щодо прозорості, однак не є юридично забороненою: метою її застосування може бути не лише приховування власників, а й захист активів.

Самі бенефіціари угоди заперечували будь-яку фіктивність. Наприклад, Ігор Мазепа стверджував, що обидва кар'єри діяли у складі холдингу «Кривий Ріг Цемент», і заперечував, що він з партнерами були частиною схеми із виведення активів з-під санкцій в інтересах Дерипаски.

16 червня 2022 року Апеляційна палата ВАКС скасувала рішення суду першої інстанції в частині конфіскації Хустського та Жежелівського кар'єрів у зв'язку із «відсутністю достатніх доказів щодо можливості підсанкційною особою розпоряджатися корпоративними правами ПрАТ "Хустський кар'єр" та ПрАТ "Жежелівський кар'єр"».

У випадку Хустського та Жежелівського кар'єрів рішення Апеляційної палати ВАКС виглядає обґрунтованими. Проте у майбутньому можуть виникнути випадки, де ухилення від санкцій буде очевидним, однак відповідальності за такі дії наразі не передбачено. Щоб запобігти подібним ситуаціям, уряду України слід розробити законодавчі норми, які передбачали б покарання за ухилення від санкцій, про що ми вже писали у цьому Звіті вище.

І все ж Мін'юст має бути уважнішим і ретельнішим в оцінці фактів справи й обґрунтуванні своєї позиції. Наявність «російського сліду» не є беззаперечним доказом в усіх ситуаціях, і покладання лише на окремі факти при прийнятті рішень про конфіскації, згодом може призвести до компенсаційних виплат, які в кінцевому підсумку ляжуть на плечі платників податків, як це могло бути у випадку конфіскації згаданих кар'єрів.

2.3. Захист майнових прав третіх осіб, які не перебувають під санкціями

На підставі закону «Про санкції» майно можна стягнути в дохід держави лише тоді, коли підсанкційна особа є його власником або може розпоряджатися ним, у тому числі через номінальних, підконтрольних їй власників.

Однак російські активи часто належать офшорним компаніям і частки власності між кінцевими бенефіціарами розподіляються на рівні офшорних компаній. Український суд може стягнути лише активи, розташовані в Україні. Він може стягнути актив повністю або відмовити в цьому. При цьому, якщо підсанкційній особі належить лише частка у власності такого активу – має бути конфіскована лише ця частка, без втручання чи обмеження права власності третіх осіб, які не є підсанкційними співвласниками.

Однак якщо на рівні іноземної компанії частина акціонерів перебуває під санкціями, а частина – ні, виникає проблема захисту права власності. Конфіскувавши активи в Україні, суд забере власність і у підсанкційних, і у не підсанкційних власників, а розділити її він не має юридичних підстав, оскільки питання власності в іноземних компаніях не підпадають під юрисдикцію українського правосуддя. Як наслідок, порушуються права не підсанкційних власників.

Наприклад, у випадку активів російської групи «Альфа» непідсанкційним власникам на рівні офшорних компаній належать частки у розмірі близько 50% у власності таких значних компаній, як «Моршинська» чи «Київстар». Ці частки не можна просто стягнути в дохід держави, оскільки непідсанкційні власники не вчиняли щодо України жодних протиправних чи ворожих дій.

Зворотнім є випадок із активами «лужниківської» групи (насамперед енергетичні активи «VS Energy»). Тут корпоративні права розділені на рівні офшорів між кількома номінальними власниками. Оскільки ступінь їх пов'язаності з «лужниківською» групою чи причетність до антиукраїнської діяльності ще треба довести, є ризик, що стягнення може бути застосоване лише щодо частини номінальних власників.

Тому стягнути активи вказаних осіб, не порушивши при цьому права непідсанкційних власників активів, здається завданням складним (активи «лужниківської групи») і навіть неможливим (активи групи «Альфа»).

Майно підсанкційних росіян в Україні необхідно конфісковувати. Вимагаючи це в союзників, Україна не може діяти інакше. Однак це потрібно робити так, щоб не порушити права третіх, непідсанкційних осіб.

Власники російських активів, які є громадянами ЄС, імовірно, відстоюватимуть свої права в міжнародних судах. Якщо у випадку з «лужниківською групою» законність конфіскації можна буде обґрунтувати пов'язаністю номіналів з

олігархами чи їх антиукраїнською діяльністю, то у випадку з «Альфой» ситуація виглядає менш оптимістично – непідсанкційні власники очевидно не мають зв'язку з російськими олігархами.

Причиною є обмежені повноваження ВАКС у справах про стягнення активів підсанкційних осіб. Суд може задовольнити позовні вимоги повністю або частково чи відмовити в їх задоволенні, однак таке рішення стосуватиметься лише активів на території України. Якщо ж власність на українські активи розподілена на рівні іноземної компанії, то, як мова йшла вище, шансів врахувати інтереси непідсанкційних осіб немає.

Одним із механізмів є виплата таким особам компенсації, але цей варіант економічно менш вигідний. Ціна активів на момент конфіскації їх державою і на момент приватизації в майбутньому може суттєво відрізнятись. Відповідно, держава може покарати підсанкційних осіб коштом платників податків.

Найефективнішим виходом видається розширення повноважень Мін'юсту та ВАКС у частині конфіскації підсанкційних активів. Мін'юст міг би вимагати, а суд – конфісковувати всі активи в Україні, де є частка підсанкційних осіб, незалежно від наявності інших власників. ВАКС постановляв би виділяти непідсанкційним власникам у конфіскованих активах частку, яку вони втратили через конфіскацію.

Візьмімо для прикладу ситуацію з «Київстаром». «Альфі» належать 47,9% у «Веон Лтд.» (Veon Ltd.). ВАКС може стягнути в дохід держави всі 100% прав власності на активи мобільного оператора в Україні і тим же рішенням передати непідсанкційним власникам частки в розмірі 52,1% в компанії «Веон Лтд.» аналогічну частку в конфіскованому в Україні активі.

Цей підхід усунув би ризики порушення прав третіх осіб, прискорив та спростив процес стягнення. Мін'юст міг би конфіскувати лише активи, що належать олігархам, незалежно від того, як вони сховали свою власність.

А Україна могла б уникнути багаторічної судової тяганини та пов'язаних з цим видатків і продемонструвати відданість праву власності, яка є наріжним каменем суспільства, заснованого на правилах.

2.4. Проект змін до законодавства щодо хист майнових прав третіх осіб, які не перебувають під санкціями

ПРОЄКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту майнових прав фізичних та юридичних осіб, які не перебувають під санкціями в ході стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції»

Верховна Рада п о с т а н о в л я є:

Доповнити Закон України «Про санкції» ст. 5⁵ такого змісту:

«5⁵. Майнові права фізичних та юридичних осіб, які не перебувають під санкціями

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції у поданій позовній заяві подає вимогу щодо визнання права власності третіх осіб на частину активу, щодо якого вимагається застосування санкції, передбаченої пунктом 11 частини першої статті 4 цього Закону, за умови дотримання сукупності таких вимог:

- 1) Актив частково належить такій третій особі;
- 2) Актив належить третій особі опосередковано, через частку власності в статутному капіталі компанії-нерезидента;
- 3) Третя особа є фізичною особою, щодо якої не було застосовано санкцій, чи юридичною особою, щодо якої не було застосовано санкцій, та щодо якої фізична чи інша юридична особа, щодо якої було застосовано санкції, не може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними;
- 4) Іншим чином забезпечити дотримання права власності третіх осіб неможливо.».

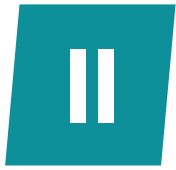
2. Пункт 1 частини сьомої ст. 283¹ Кодексу адміністративного судочинства України доповнити абзацом четвертим у такій редакції:

«Окремо Вищий антикорупційний суд вирішує питання про визнання права власності третіх осіб на частину активу, щодо якого вимагається застосування санкції, передбаченої пунктом 11 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», та можливості виділення частини активу, що підлягатиме стягненню в дохід держави».

Голова Верховної Ради

Р. СТЕФАНЧУК

України



Міжнародний вимір конфіскації російських активів

1. Загальний огляд міжнародного досвіду конфіскації російських активів

Відшкодування Україні за рахунок російських активів є для союзників складним і неоднозначним питанням. Навіть обговорення такої можливості є стресовим для суспільств, заснованих на повазі до права власності. Водночас не можна стверджувати, що наші союзники відкидають таку можливість.

Обставини, створені війною Росії проти України, вимагають переосмислення принципів міжнародного та національного права щодо захисту приватної власності та державного майна. Варіанти конфіскації обговорюються на рівні урядів та національних органів, що свідчить про готовність країн розглянути способи втілення цієї ідеї у формах, ймовірно, відмінних від класичних моделей конфіскації майна. Однак очевидно, що рішення про конфіскацію буде багатостороннім і спільним для держав-розпорядниць російських активів, хоч конкретні механізми можуть відрізнятись.

На цьому етапі найбільшою проблемою використання інструменту конфіскації російського майна є саме відсутність єдиної позиції країн, які утримують заморожені російські активи, щодо перспектив практичного застосування цього інструменту. Попри заяви Великої сімки на початку 2023 року про те, що конфіскація є менш бажаним інструментом здійснення відшкодування Україні, на рівні окремих урядів та держав відповідні ініціативи обговорюються.

Наприклад, у Конгрес США внесено законопроект (REPO), автори якого пропонують наділити президента Сполучених Штатів повноваженням вилучати російське майно. Естонія та Великобританія теж готують відповідну нормативну базу. Багатонадійною є заява ЄС про те, що конфіскацію знову обговорюватимуть після літньої політичної перерви.

Допоки уряди обговорюють ідею в закритому порядку, сума шкоди Україні зростає, а разом і необхідність використати російські гроші для її компенсації. Без конфіскації російських активів та за відсутності добровільної згоди Російської Федерації здійснити таке відшкодування, лише заморожені російські активи є очевидним і надійним джерелом фінансування компенсації за заподіяні збитки.

Наразі наші союзники зробили незначні кроки у напрямі здійснення конфіскації російських активів. Попри те, що в Канаді та США у 2022 році було створено спеціальні механізми конфіскації, особливих успіхів досягнуто не було. Канада лише розглядає можливість конфіскації літака «Ан-124» компанії «Волга-Днепр», а США завершують передачу Україні бл. \$5 млн, конфіскованих у російського олігарха Костянтина Малофєєва.

Безумовно, це можна і варто вважати успіхом, однак такі обсяги і темпи конфіскації не можуть вважатися задовільними. Лише ефективна та юридично обґрунтована конфіскація активів РФ здатна забезпечити відшкодування Україні збитків, заподіяних російською агресією. Інакше цей процес займе не просто багато років, а розтягнеться на життя багатьох поколінь.

2. Уряд Канади збирається конфіскувати російський літак

Автор: Андре Дюроше, адвокат, партнер Fasken (Монреаль, Канада)

У ході візиту до Києва 10 червня 2023 року прем'єр-міністр Канади Джастін Трюдо пообіцяв передати Україні російський транспортний літак «Ан-124», затриманий 2022 року в Канаді в аеропорту Торонто. Це може стати першим вагомим успіхом спеціального механізму конфіскації активів РФ через агресію проти України. Канадський адвокат Андре Дюроше в своїй публікації для Центру Дністрянського та Асоціації правників України аналізує, як працює цей конфіскаційний механізм і як відбудуватиметься конфіскація «Ан-124».

Літак «Ан-124», що належить російській авіакомпанії «Волга-Днепр», перебуває в міжнародному аеропорту Торонто «Пірсон» з лютого 2022 року, коли уряд Канади заклав повітряний простір Канади для російських літаків у відповідь на вторгнення в Україну.

Закон «Про спеціальні економічні заходи» та Правила про спеціальні економічні заходи щодо Росії

Відповідно до [Закону «Про спеціальні економічні заходи»](#), уряд Канади може вживати «економічних заходів» проти певних осіб – як фізичних, так і юридичних, – якщо міжнародні організації держав, членом яких є Канада, закликають своїх членів зробити це, у випадку серйозних порушень міжнародного миру та безпеки чи грубих та систематичних порушень прав людини в іншій державі.

Уряд Канади визначив, що вторгнення Росії в Україну підпадає під ці критерії, і в результаті прийняв Правила про спеціальні економічні заходи щодо РФ.

Крім того, Закон наділяє уряд Канади повноваженнями видавати накази про арешт чи блокування будь-якої власності, яка перебуває в Канаді, коли її власником є будь-яка особа в іншій державі або громадянин цієї держави, який не проживає в Канаді постійно. Ці положення поширюються і на власність, яка перебуває під прямим контролем таких осіб. Правила подають перелік «визначених осіб», які перебувають на території Росії, є громадянами Російської Федерації чи політичними суб'єктами Російської Федерації. Цей перелік має три додатки. Для наших цілей цікавим є Додаток 1 («Особи»), частина 2 («Компанії»), параграф «Серйозне порушення міжнародного миру та безпеки».

Параграфи 347 і 348 у ньому включають групу «Волга-Днепр» і авіакомпанію «Волга-Днепр» (на фюзеляжі згаданого літака «Ан-124» є напис «Волга-Днепр»).

Закон надає уряду повноваження обмежувати або забороняти діяльність іноземної держави, яка здійснюється в Канаді чи за її межами. До переліку заборонених видів діяльності входить «приземлення або політ над Канадою

літака, зареєстрованого в цій іноземній державі або використовуваного чи зафрахтованого, повністю або частково, від імені або на користь цієї іноземної держави або будь-якої особи в цій іноземній державі».

Зміни до Закону «Про спеціальні економічні заходи»: Наказ про конфіскацію

Щоб чинні повноваження щодо застосування економічних заходів були більш дієвими та жорсткими, парламент Канади нещодавно вніс поправки до Закону «Про спеціальні економічні заходи», які надають судам повноваження видавати «накази про конфіскацію». Згідно з цими новими положеннями, міністр закордонних справ може подати заяву до судді Вищого суду, у юрисдикції якого перебуває майно (у нашому випадку Вищого суду Онтаріо), з проханням конфіскувати це майно іменем Його Величності.

Суддя видає наказ про конфіскацію, якщо на підставі наданих доказів встановлює, що майно, описане в наказі про арешт, підпадає під дію цього Закону і належить особі, згаданій у цьому наказі, або ж перебуває у володінні або контролюється, прямо чи опосередковано, цією особою.

Таким чином, достатньо продемонструвати, що таким майном, про яке йдеться, є літак «Ан-124», який приземлився в аеропорту, і що він належить авіакомпанії «Волга-Днепр».

Перш ніж видати наказ про конфіскацію, суддя повинен вимагати, щоб було надіслано повідомлення всім особам, які, на думку суду, можуть мати інтерес або право на майно, і суд може заслухати будь-яку таку особу.

Повідомлення має бути надано у спосіб, який вказує суд або який передбачений в регламенті суду. У повідомленні також має бути зазначений період, який суд вважає розумним або який може бути встановлений у правилах суду, протягом якого особа може до винесення наказу про конфіскацію подати заяву до суду, відстоюючи свій інтерес або право власності.

Інші особи, окрім підсанкційних, які претендують на майно, що конфіскується іменем Його Величності, можуть протягом 30 днів після дня, коли майно було конфісковане, звернутися до судді з проханням видати наказ, у якому визнати, що конфіскація зачіпає їхні права й інтереси і не повинна застосовуватися щодо них, а також характер і обсяг таких інтересів або прав, і просити суд наказати міністру закордонних справ виплатити на їхню користь суму, що дорівнює вартості їхніх інтересів або прав.

Наказ про конфіскацію майна, що перебуває в Канаді (авіакомпанія «Волга-Днепр» або група компаній «Волга-Днепр»)

8 червня 2023 року канадський уряд видав наказ про арешт майна, розташованого в Канаді (авіакомпанії «Волга-Днепр» або групи компаній «Волга-Днепр»). Так було зроблено перший крок у вирішенні проблеми,

кульмінацією якого має стати конфіскація активів. Наступним кроком, як згадувалося раніше, є звернення міністра закордонних справ до суду щодо винесення наказу про конфіскацію.

Прес-реліз Мелані Жолі, міністра закордонних справ

10 червня 2023 року міністр закордонних справ опублікувала прес-реліз, у якому говориться, що уряд Канади наказав арештувати літак «Ан-124», який приземлився в міжнародному аеропорту Торонто «Пірсон», і якщо активи будуть конфісковані на користь Корони, то уряд «співпрацюватиме з урядом України над варіантами використання цього активу для компенсації жертвам порушень прав людини, відновлення міжнародного миру та безпеки або відбудови України».

Канада запустила процес конфіскації літака, але ще не всі належні кроки зроблено. Уряд Канади, діючи на основі нещодавніх поправок до Закону «Про спеціальні економічні заходи», надав міністру закордонних справ повноваження подавати заяву до суду про конфіскацію літака. Однак міністр закордонних справ Мелані Жолі, хоч і отримала ці повноваження, ще ними не скористалася. І інформації про те, коли буде подана заява до Вищого суду Онтаріо, наразі немає.

3. Подвійна гарантія: як законопроект про РЕПО може забезпечити конфіскацію російських активів у США

15 червня 2023 року сенатори США Джим Ріш (республіканець, штат Айдахо), високопосадовий член Комітету із закордонних справ Сенату, і Шелдон Вайтгаус (демократ, штат Род-Айленд), разом із членами Палати представників США Майклом Макколом (республіканець, штат Техас), головою Комітету із закордонних справ Палати представників, і Марсі Каптуром (демократ, штат Огайо), співголовою Української групи Конгресу, представили проєкт Закону «Про відновлення економічного процвітання та можливостей для українців» (Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity (REPO) for Ukrainians Act, надалі – РЕПО).

Правові механізми, запропоновані в законопроекті РЕПО, наділяють президента США повноваженнями конфіскувати суверенні активи Російської Федерації, які прямо або опосередковано належать уряду, Центробанку та Російському фонду прямих інвестицій. Зокрема, РЕПО передбачає створення Фонду підтримки України (Ukraine Support Fund), який буде сформовано з російських суверенних активів у фінансових установах США «з метою відшкодування Україні збитків, завданих внаслідок незаконного вторгнення Російської Федерації». Фондом повинен керувати держсекретар за погодженням з адміністратором Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Законопроект чітко визначає цільове призначення коштів, що переказуються на рахунок, серед яких: 1) відновлення та відбудова України; 2) надання гуманітарної допомоги народу України; 3) інші цілі, які визначає Держсекретар і які безпосередньо та ефективно підтримують відновлення України та добробут народу України.

Крім цього, законопроект РЕПО доручає Президенту співпрацювати з союзниками та партнерами, щоб створити міжнародний компенсаційний механізм для передачі конфіскованих або заморожених російських суверенних активів для допомоги Україні. Цей механізм, під назвою «Спільний український фонд» (Common Ukrainian Fund), використовуватиме активи Фонду підтримки України та внески від іноземних партнерів, які також конфіскували російські суверенні активи, щоб забезпечити компенсацію Україні. Діяльність «Спільного українського фонду» повинна регламентуватися двосторонніми та багатосторонніми угодами щодо механізмів компенсації Україні, включно з упорядкованим та прозорим розподілом цих активів на основі визначень у рамках цього механізму.

Серед іншого, РЕПО забороняє повертати Росії будь-які суверенні активи, доки РФ не припинить військові дії та не виплатить Україні повну компенсацію – добровільно чи примусово – за шкоду, завдану вторгненням.

Законопроект РЕПО – це своєчасний, ретельно розроблений двопартійний законопроект, який сигналізує про те, що США готові та бажають взяти на себе провідну роль в економічному контрнаступі для підтримки України. Це сильний

крок, який є стратегічно та юридично обґрунтованим, а також морально правильним.

Міжнародне право та контрзаходи держав

Висловлюється аргумент, що міжнародне звичаєве право захищає державні активи через принцип суверенного імунітету. Однак це є неправильне розуміння доктрини суверенного імунітету. Доктрина суверенного імунітету виникла і здебільшого застосовується до позовів іноземних судів. Насправді один суверен не має «імунітету» до рішень іншого суверена. Натомість, ці зобов'язання між державами мають взаємний характер. І якщо ситуація не регулюється двостороннім інвестиційним договором (а між Сполученими Штатами та Росією його немає), то коли одна держава конфіскує власність іншої держави, наслідком буде не претензія щодо імунітету, а вимога про компенсацію.

Захист від будь-якого російського позову про компенсацію лежить у доктрині контрзаходів держав, викладеній у [статтях Комісії міжнародного права ООН про відповідальність держав](#). Контрзаходи є формою «самопомочі» держав, які постраждали, і повернення держав-агресорів до норм міжнародного права. Зобов'язання реагувати на порушення міжнародних норм покладено на групу держав і міжнародне співтовариство в їхніх же колективних інтересах, тож будь-яка постраждала держава може покликатися на відповідальність Росії, як коли б вона була основною постраждалою державою (статті 42, 48). Таким чином, будь-яка держава може наполягати на тому, щоб Росія виконала своє зобов'язання перед міжнародним співтовариством і припинила агресивну війну, а також, звісно, виплатила та виплатила компенсацію Україні чи іншим бенефіціарам (стаття 48(2)(b)).

Інтереси держави передбачають їх невід'ємне право на вживання контрзаходів. Відповідно до зобов'язань *erga omnes*, усі держави зобов'язані невчиняти агресії, і тому всі зазнають шкоди через порушення цієї імперативної норми. У світлі рішення Міжнародного суду ООН у справі «Гамбія проти М'янми», прийнятого 22 липня 2022 року, немає жодних сумнівів у тому, що серйозне порушення імперативної норми міжнародного права може дати будь-якій державі підставу для подання позову про шкоду та вимагати відшкодування збитків. Агресія Росії завдала величезній кількості держав незліченних збитків (у тому числі це витрати на гуманітарну допомогу Україні та збитки через перешкоди, які Росія чинила торгівлі такими основними товарами, як продовольство та добрива), що додатково дає таким державам право приєднатися до контрзаходів або підтримати їх.

Законопроект РЕПО чітко базується на принципах контрзаходів, адже «усі держави мають законне право вживати контрзаходів, які є пропорційними та спрямованими на спонукання Російської Федерації виконувати свої міжнародні зобов'язання, включно з контрзаходами, які призупиняють звичайні юридичні

зобов'язання щодо Російської Федерації» (Стаття 101(a)(7)).

Немає «миру» без відповідальності, яка включає повну компенсацію

Наразі не існує сценарію, за якого Росія повертає свої гроші, а жертви її агресії не отримують повної компенсації збитків, яких вони зазнали. Також немає сценарію, за якого вартість відбудови України виявиться меншою за суму заморожених активів Центрального банку РФ. Навіть якщо взяти консервативну [оцінку Світового банку від березня 2023 року](#), згідно з якою вартість відбудови та відновлення України становитиме \$411 млрд, це все одно більш ніж удвічі перевищує довоєнний ВВП України, який становив близько \$200 млрд. Притому оцінка Світового банку не враховує руйнування Каховської дамби, що призвело до повного затоплення міст і сіл, інфраструктури (наприклад, очисних споруд), а також знищення сільського господарства в одній із найродючіших територій України на довгі роки. Економічна ціна війни з точки зору втрати продукції та продуктивного потенціалу продовжує зростати з кожною атакою. Але йдеться не тільки про матеріальні витрати на відновлення – яке відшкодування належить сотням тисяч убитих, поранених, викрадених і закатованих українців?

Росія має достатньо фінансових ресурсів для оплати всіх рахунків. [За підрахунками економіста Тімоті Еша](#), річний ВВП Росії становить приблизно \$1,8 трлн, а річний дохід від експорту енергоносіїв – близько \$250 млрд. Власні валютні резерви ЦБ РФ становлять близько \$600 млрд з майже \$200 млрд у Фонді національного добробуту. Виведені приватні російські капітали після 1991 року, разом з суверенними активами, які можуть бути заморожені та конфісковані, становить близько \$1,3 трлн. Було б великою несправедливістю просто звільнити Росію від її зобов'язань, тоді як вона здатна в межах своїх можливостей компенсувати збитки Україні.

Необґрунтоване питання щодо належної правової процедури

Майже кожна стаття, висловлюючи побоювання щодо конфіскації США російських активів, посилається на ймовірні конституційні перешкоди, представлені п'ятою поправкою до Конституції США щодо належної процесуальної процедури та застережень. Однак законопроект РЕПО юридично цілком узгоджується з п'ятою поправкою.

Згідно з міжнародним правом і національним законодавством, законопроект РЕПО є «державним актом». Державні акти зазвичай не вважаються такими, що підлягають судовому розгляду ні в американській, ні в західній юриспруденції. У правовій системі США питання, які стосуються зовнішніх відносин, здебільшого входять до компетенції виконавчої та законодавчої гілок влади, «доручені виключно політичним гілкам уряду, оскільки мають здебільшого імунітет від судового розслідування чи втручання» ([Harisiades v. Shaughnessy, 342 U.S. 580, 589 \(1952\)](#)). Таким чином, положення законопроекту

РЕПО про те, що «конфіскація російських суверенних активів не підлягає судовому розгляду» (розділ 104(e)(1)), відповідає конституційному праву.

У будь-якому разі російський уряд і його державна власність не мають належних процесуальних прав згідно із законодавством США. Очевидно, що Російська Федерація не є «особою», якщо говорити прямою мовою п'ятої поправки. Але навіть якби хтось усе ще наполягав на глибшій правовій дискусії, рішення федеральних апеляційних судів Другого округу та округу Колумбія, практика яких є найбільш релевантною, в абсолютній більшості випадків підтримують тезу, що іноземні держави не є «особами» для цілей положення про належну правову процедуру. Незважаючи на те, що [Верховний суд США](#) справді лише натякнув, що іноземні держави не отримують належного процесуального захисту, у цьому питанні немає розбіжності в схемі, а отже і справжньої двозначності. Чи не єдиною підтримкою цієї ідеї, на яку регулярно посилаються, є [політична стаття професорки Університету Вандербільта Інгрід Вюрт-Брунк](#), у якій вона хоч і визнає, що федеральне прецедентне право з 1992 року однозначно стверджує, що іноземні держави не володіють правом на належну судову процедуру, однак вважає, що суди «помилилися» в цьому. Попри те, що [деякі коментатори](#) стверджують, нібито «триває дискусія» на цю тему, справжньої дискусії, яка б спричинила це постійне викручування рук, не існує.

Навіть якби Росія претендувала на те, щоб бути «особою», з цього не випливає, що «процес», на який вона «має право», буде означати автоматичне право на судовий перегляд у федеральному суді. Положення про належну правову процедуру відповідно до п'ятої поправки лише вимагає, щоб федеральний уряд повідомляв власників майна та мав можливість оскаржити конфіскацію в суді. Якщо говорити простою мовою, то законопроект РЕПО одночасно стверджує, що «Російська Федерація зараз повідомлена про свою можливість виконати свої міжнародні зобов'язання, включно з компенсацією» (стаття 102(3)), і що «нічого в цьому положенні не повинно тлумачитися як обмеження будь-якої приватної особи або організації в оскарженні належних правових вимог у судах Сполучених Штатів» (Розділ 204(e)(2)).

Тому якби Росія подала позов проти Сполучених Штатів до американського суду про повернення своїх грошей, було б, безперечно, цікаво спостерігати за її удачею.

Сучасний правовий ландшафт США

Важливо зазначити, що законодавство США надає президентові достатньо повноважень, щоб він міг виконувати основні цілі, сформульовані в законопроекті РЕПО. Зокрема, президентські повноваження відповідно до оригінального Закону про міжнародні надзвичайні економічні повноваження (IEEPA) 1977 року дозволяють йому переказувати заморожені активи на внутрішній рахунок (наприклад, у Фонд підтримки України) для подальшого розподілу відповідно

до міжнародних угод з нашими партнерами з Великої сімки (наприклад, Спільний український фонд), як це передбачено законопроектом РЕПО.

Пропозицію конфіскувати заморожені російські активи в рамках існуючих повноважень президента вперше висунув [Лоуренс Трайб](#), а нещодавно вона була доповнена всебічним звітом про юридичне дослідження багатосторонньої передачі активів, опублікованим [Інститутом стратегії і політики «Нові лінії» \(New Lines Institute\)](#). [Майбутній звіт](#) юридичної фірми «Kaplan Hecker & Fink LLP», виконаний на замовлення ініціативи «Відновити демократію» (Renew Democracy Initiative) і який планується опублікувати в серпні 2023 року, розширить ці правові основи.

[Поширені хибні уявлення](#) про те, що президент має повноваження передавати, а не конфіскувати активи, як правило, виникають із поправки до ІЕЕРА 2001 року. У 2001 році Конгрес вніс поправки до ІЕЕРА, додавши вузьке положення, яке уповноважує президента, «якщо Сполучені Штати беруть участь у збройних діях або зазнали нападу з боку іноземної країни чи іноземних громадян», «конфіскувати майно, що належить іноземцям, і розпоряджатися ним, як вважає за потрібне». Ця поправка суперечить первинному змісту [ІЕЕРА 1977 року](#), яка прямо надає президенту повноваження «скеровувати і реалізовувати... будь-які... дії з передачі... щодо [іноземної] власності – навіть за відсутності воєнного стану». У справі [Dames & Moore v. Regan](#) 1981 року Верховний суд США вісьмома голосами проти одного підтримав широкі повноваження президента згідно з [розділом 1702\(a\)\(1\)\(B\) ІЕЕРА](#) «передавати» певні іранські активи в ескроу-рахунок у Банку Англії, де розпорядження коштами визначалося згідно з умовами окремих міжнародних угод.

На відміну від «накладення арешту» або «конфіскації» активів, передача їх на депозитний або інший рахунок не вимагатиме від уряду «передавати» право власності на активи, і США не зобов'язані забирати право власності. [Трайб навіть стверджує](#), що є спірним те, що поправка ІЕЕРА 2001 року стосується грошових активів, а не обмежується лише фізичним майном. Проте важливою відмінністю є те, що наявні повноваження передбачають контроль над рухом активів, а не власність на них. Якщо США претендуватимуть на право власності на заморожені російські державні активи, то знадобиться радше додаткове законодавство, наприклад законопроект РЕПО.

Законопроект РЕПО є юридично обґрунтованим і своєчасним

Хоч серед юридичних експертів зараз широко визнано, що президент має достатні повноваження для передачі російських державних активів на користь України, законопроект РЕПО остаточно усуває будь-яку можливу неоднозначність щодо обґрунтованості вжиття президентом цих заходів. Законопроект розсудливо зазначає, що «всі права, власність та вигода від конфіскованих російських суверенних активів належать, у разі необхідності, уряду Сполучених Штатів, та зберігаються у Фонді підтримки України.

Законопроект РЕПО повторно підтверджує, що президент має повноваження, необхідні для сприяння переказу коштів в Україну, шляхом наділення правом прийняти рішення щодо конфіскації, тим самим спонукаючи президентську адміністрацію до вжиття заходів.

У якийсь момент війна закінчиться, і санкції проти Росії можуть бути скасовані. Якщо до того часу Захід не конфіскує російські суверенні активи, то марно надіятися, що Україна отримає компенсацію за збитки. Навіть якщо російські гроші залишаться після війни заблокованими, це не піде на користь Україні. Відбудова критично важливої інфраструктури, такої як Каховська гребля, та незліченна кількість інших матеріальних втрат не можуть чекати закінчення війни. І не слід забувати, що не всі втрати можна компенсувати; Україні потрібно буде розпочати довгий шлях до морального відновлення, а серед матеріальної убогості зцілитися неможливо.

Конфіскація російських державних активів – найбільш життєздатний спосіб притягнути Росію до відповідальності за знищення України. Незважаючи [на зростання тиску](#) і більшу ясність щодо правових обмежень для США та їхніх союзників у використанні на користь України приблизно \$350 млрд заморожених російських активів, адміністрація Байдена постійно зволікає із вжиттям суттєвих заходів. А кошти на відновлення України потрібні негайно і без зволікань. Прийняття законопроекту РЕПО однозначно надасть уряду США інструменти для швидкої конфіскації російських державних активів, як це було передбачено резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 14 листопада 2022 року.

4. Огляд ключових міжнародних заяв та рішень щодо конфіскації російських активів протягом січня – серпня 2023 року.

Січень

Першою з приводу конфіскації російських активів висловилася у 2023 році Естонія. На початку січня представник естонського МЗС Міккель Тамм озвучив [намір](#) країни розробити юридичний план конфіскації російських активів до кінця січня поточного року. В країні тоді запевняли, що такий поспіх з прийняттям законодавства пояснюється тим, що естонський парламент – Рійгікогу – прагне обговорити план до того, як Європейська комісія розробить загальноблокове правове регулювання щодо \$300 млрд резервів російського Центрального банку та заморожених активів російських осіб, які перебувають під санкціями. Непублічність роботи над законом протягом певного часу могла бути пов'язана з небажанням зчинити надмірний галас серед євробюрократів і не дати росіянам вивести чи приховати активи.

За підрахунками підрозділу фінансової розвідки при Міністерстві фінансів Естонії, обсяг російських активів в країні складає більше \$20 млн.

У Європейському Союзі заяву Естонії сприйняли з обережністю. Представник Європейської комісії у сферах справедливості, рівності та верховенства права Крістіан Віганд зазначив, що позиція Єврокомісії стосовно намірів Естонії юридично оформити конфіскацію російських активів є схвальною. Однак він порадив дочекатися прийняття відповідного документа в ЄС, аби естонські положення не суперечили політиці блоку.

На початку року в ЄС озвучувалась ідея використання російських активів для відшкодування збитків Україні як альтернатива їхній конфіскації. Згодом офіційні особи підтвердили, що пріоритетом для блоку буде пошук шляхів використання російських грошей для допомоги Україні без вилучення їх у власників. Як свідчать заяви [Шарля Мішеля](#) та [Жозепа Борреля](#), ЄС орієнтується на інструмент інвестування заморожених активів як альтернативу конфіскації.

Лютий

Наразі можна стверджувати, що в лютому тема конфіскації російських активів порушувалася найбільше. На початку місяця міністр закордонних справ Естонії Урмас Рейнсалу озвучив деякі деталі стосовно майбутнього закону про конфіскацію російських активів. Він [сказав](#), що в питанні російських активів країна прагне досягти трьох цілей: створити прецедент їх конфіскації, заохотити інші країни вилучати російське майно та прискорити прийняття загальноєвропейського рішення. Рейнсалу уточнив, що уряд прагне уможливити конфіскацію як приватних, так і суверенних активів.

У Міністерстві юстиції Естонії висловили [припущення](#), що підставою для здійснення конфіскації російського майна в країні буде механізм виконання рішень іноземних судів. Так, у ситуації, коли в майбутньому Україна пред'явить Росії претензії, які Росія, ймовірно, відмовиться виконувати, Україна може звернутися до інших країн по допомогу у виконанні цих вимог за рахунок активів РФ, які перебувають під юрисдикцією цих країн.

Найгучнішою справою лютого стала конфіскація Сполученими Штатами російських приватних активів. Ідеться про кошти російського бізнесмена Костянтина Малофєєва, які були конфісковані за рішенням федерального окружного суду Манхеттена. Їхній обсяг складає \$5,4 млн. Рішення американського суду містить розпорядження про конфіскацію (forfeiture order) російських активів і було ініційоване створеною Мін'юстом США робочою групою "Klepto Capture" задля використання російських активів на користь України та ухвалення поправок до законодавства США щодо конфіскації активів РФ у грудні 2022 року.

Генеральний прокурор США Мерік Гарланд [підтвердив](#) надання згоди на конфіскацію активів Малофєєва та передачу їх Україні. Гроші з конфіскованих активів надійдуть після виконання судового рішення. У 2022 році Костянтину Малофєєву [інкримінували](#) змову з метою порушення санкцій США та фактичне їх порушення у зв'язку з наймом ним американського громадянина, що заборонено під санкціями. Як стверджується, Малофєєв також вступив у змову щодо незаконного – через санкції – переказу \$10 млн.

Європейський Союз 15 лютого [схвалив](#) створення Комітету постійних представників урядів держав-членів при Європейському Союзі (Coreper II), який займатиметься відшкодуванням для України. Завданням групи є здійснення юридичного, фінансового, економічного та політичного аналізу перспективи конфіскації російських активів для компенсації Україні наслідків війни. Європейські інституції сприйняли створення групи позитивно.

Того ж місяця Європейський парламент у резолюції [висловив](#) підтримку ідеї конфіскації російських активів. У документі наголошено на необхідності легалізувати конфіскацію російських активів для здійснення відшкодування Україні. Європарламентарі закликали Європейську комісію та держав-членів завершити створення правового режиму, який дозволить конфісковувати російські активи, заморожені в ЄС.

У річницю повномасштабного вторгнення Білий дім [оприлюднив](#) спільну заяву країн Великої сімки стосовно України. Зі змісту заяви випливає, що наразі ці країни надають перевагу заморожуванню активів, а не їх конфіскації. У документі сказано, що країни і надалі утримуватимуть суверенні активи РФ замороженими, доки Росія не припинить війну. Така заява ознаменувала поворот ключових союзників України від ідеї конфіскації російських активів до концепції їх використання (recovery) задля отримання постраждалими

компенсації. Це не означає повного відкинення ідеї вилучення активів, однак явно відсуває її на другий план.

Оприлюднення резолюції Європейського парламенту засвідчило відсутність у блоку єдиної позиції щодо механізму конфіскації російських активів. Резолюції ЄП є результатом здійснення нею консультативних функцій та не мають юридичних наслідків для держав-членів ЄС. Також варто пам'ятати, що на розгляді Європарламенту досі перебувають пропозиції Європейської комісії стосовно директив, які сприятимуть виявленню, конфіскації та ефективному управлінню російськими активів.

Таким чином, публікація декларативних заяв поєднується з відсутністю руху з прийняттям документів, які можуть мати реальний вплив на ситуацію. Це свідчить про побоювання в ЄС за серйозність наслідків вилучення російських активів та певний розрив між очікуваннями і реальністю, що його Європейський парламент сам і створює.

Підсумком лютого стало подання депутатом від Лейбористської партії Крісом Брайантом [законопроекту про арешт російських державних активів та підтримку України](#). Законопроект мав би зобов'язати Державного секретаря подати до Парламенту пропозиції щодо конфіскації російських державних активів. Наразі документ пройшов перше читання в Палаті громад, а друге очікується в листопаді цього року. Для набуття законної чинності законопроект має бути прийнятий Палатою лордів та затверджений Королем.

Березень

У березні МЗС Естонії надало деякі [деталі](#) механізму конфіскації. Естонські юристи запропонували, щоб Україна подала позов до Росії про відшкодування збитків. У випадку, якщо РФ проігнорує позов чи відмовиться виконувати судові рішення, Естонія в майбутньому законі пропонує передбачити положення, за яким відмова у виплаті компенсації дозволить уряду в прискореному порядку перевести частину російських активів, заморожених в Естонії, Україні.

Квітень

У квітні стало відомо, що Канада запроваджує новий пакет санкцій проти Росії, до якого потрапила російська авіакомпанія «Волга-Днепр», що експлуатує парк літаків «Ан-124», зокрема літак «Руслан». Власник авіакомпанії «Волга-Днепр», Олексій Ісайкін, є [підсанкційною](#) особою в Канаді. Лише один «Ан-124» буде переданий Україні після здійснення конфіскації за канадським законодавством.

Очільники європейської та американської робочих груп, які працюють з російськими активами, озвучили певні результати роботи. Зокрема, голова робочої групи із переслідування незаконних прибутків російських олігархів у США «KleptoCapture» Міністерства юстиції США Ендрю Адамс [поділився](#)

деталіями про роботу групи. З моменту створення у 2022 році група досягла значних успіхів у конфіскації російських активів, зазначив Адамс. Зокрема, він зазначив, що ще у лютому Міністерство юстиції США подало позов про конфіскацію російського майна на Манхеттені, у Гемптоні та на острові Фішер у Флориді вартістю приблизно \$75 млн.

Мін'юст США наразі має повноваження лише передавати в Україну доходи від активів, конфіскованих у результаті ухилення від санкцій. Адамс вважає, що для більш ефективної роботи Конгрес може надати повноваження Мін'юсту спрямовувати в Україну доходи, отримані від порушень експортного контролю. Це дозволить Міністерству юстиції розширити програму, щоб уможливити конфіскацію доходів, отриманих від кримінальних правопорушень.

Згодом того ж місяця голова робочої групи, Андерс Анлід, шведський політик, [зазначив](#), що конфіскація російських активів має відповідати міжнародному праву та нормам права ЄС. Оскільки група розглядає конфіскацію як суверенних, так і приватних активів, правове регулювання вилучення активів є широким та не завжди узгодженим. Одна нормативна база регулює приватні активи, інша – державні активи. Той факт, що дії щодо конфіскації російських активів мають відповідати нормам ЄС та міжнародного права, суттєво ускладнює роботу та є викликом. Очільник групи підкреслив, що немає простого шляху, і пошук прийнятних правових засобів є ключовим викликом. Анлід додав, що чимало російських громадян, які потрапили під санкції ЄС, оскаржили їх у суді. В одній резонансній справі Суд ЄС видав тимчасове розпорядження про призупинення частини санкцій. Це ще одне нагадування для ЄС, що правове обґрунтування конфіскації активів має бути бездоганим. Зі слів політика, приватні та державні активи конфісковуватимуться за різними механізмами, оскільки юридичний статус в них неоднаковий. Наразі група не запропонувала можливих способів вилучення в РФ та росіян їхнього майна.

Травень

Доволі несподіваним стало внесення до Палати лордів Великої Британії проекту [поправки](#), яка дозволить конфіскацію російських приватних активів. Запропоновано зобов'язати олігархів, які потрапили під санкції, задекларувати всі активи, що зберігаються у Великій Британії, за шість місяців до того, як на них наклали санкції.

Якщо виявиться, що росіяни не задекларували все майно або ж подали недостовірну інформацію, це кваліфікуватиметься як ухилення від санкцій і дозволить Британії конфіскувати ці активи відповідно до чинного законодавства про доходи, одержані злочинним шляхом, запевняє політик.

Автор поправки – лорд Девід Алтон – зазначив, що спроба уникнення санкцій з боку російських олігархів стане юридичним обґрунтуванням необхідності вилучення їхніх активів на користь України.

По той бік Атлантичного океану Генеральний прокурор США Мерік Гарланд 10 травня [схвалив](#) першу передачу конфіскованих російських активів Україні – грошей олігарха Костянтина Малофєєва, рішення про конфіскацію яких федеральний суд прийняв ще в лютому.

Наступного дня в Європейській комісії [заявили](#), що санкціонують конфіскацію активів через порушення обмежувальних заходів. Речник Комісії Крістіан Віганд зазначив, що наразі ЄС вивчає шляхи введення такої норми у своє право. Однак ЄС насторожує питання про правомірність таких дій, оскільки в рамках санкцій конфіскація активів не передбачена. Віганд додав, що будь-які дії блоку стосовно російського майна обмежуватимуться принципом верховенства права, оскільки ці кошти не можуть бути просто конфісковані без прийнятної причини та ретельно розробленого правового обґрунтування.

Червень

Головною новиною червня стало [внесення](#) до Сенату США нового законопроєкту про конфіскацію російських активів.

15 червня на розгляд Сенату США було подано проєкт закону «Про відновлення економічного процвітання та можливостей для українців» (Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act (REPO)). Закон має уповноважити президента США конфісковувати російські суверенні активи та передавати їх Україні для відшкодування завданих війною збитків. Проєкт двопартійний: його авторами виступають республіканці та демократи. У проєкті запропоновано, щоб конфіскація російських державних активів вважалася контрзаходом згідно із міжнародним правом. Особливістю контрзаходу є те, що він може становити порушення міжнародного права, однак протиправність цього контрзаходу виправдовується тим, що він застосовується у відповідь на порушення міжнародного порядку іншою державою.

Того самого дня надійшли обнадійливі новини з Естонії. Міністр закордонних справ країни Маргус Цахкна [заявив](#), що країна підготувала юридичне рішення, яке уможлиблює використання заморожених під естонською юрисдикцією російських активів і їх використання як компенсації Україні. Наразі це всі деталі майбутнього механізму. Найближчим часом МЗС має внести до естонського Рійгікогу відповідний проєкт законодавства.

Рішення та досвід Естонії як першопрохідця вилучення російських активів на теренах ЄС матиме важливе практичне значення для всього подальшого процесу роботи з російськими активами і, можливо, стануть модельними для інших держав-членів ЄС швидше, ніж відповідні проєкти розроблять у Брюсселі.

У відповідь на розмови всередині ЄС щодо конфіскації та використання прибутку від російських активів для відшкодування Україні воєнних збитків, Німеччина [висловила](#) критику намірів Брюсселя. Міністр юстиції Німеччини

заявив, що правового обґрунтування конфіскації активів Центробанку РФ немає. Німецькі урядовці побоюються, що через юридичні аспекти план не отримає достатньої підтримки ані в країні, ні на рівні ЄС.

Однак в уряді Олафа Шольца наголосили, що підтримують ідею отримання Україною відшкодування від РФ. Ключовою умовою будь-яких дій у цьому напрямку є правомірний механізм.

Попри обережність Європейської комісії та окремих держав-членів, Європейський парламент 29 червня в резолюції [схвалив](#) конфіскацію російських активів.

Європарламентарі закликали до створення законодавчої бази, яка передбачає конфіскацію російських активів, що перебувають під санкціями, з метою надання компенсації жертвам війни та фінансування відновлення України.

Заява Європарламенту знову змусила багатьох поставити під сумнів наявність консенсусу всередині блоку стосовно долі заморожених російських активів. Така невизначеність шкодить репутації Союзу як об'єднаної міжнародної сили. Це також може сприяти поляризації поглядів про необхідність використання російських активів для відшкодування Україні, що в свою чергу загальмує прийняття необхідних рішень.

Липень

На початку липня стало відомо, що Канада має намір [конфіскувати](#) підсанкційний літак російської компанії. Йдеться про літак «Ан-124», що належить дочірній компанії ТОВ «Авіалінії Волга-Дніпр», яка входить до групи компаній «Волга-Дніпр», який підпав під санкції, запроваджені Канадою через співучасть компаній у війні РФ.

Про конфіскацію повідомила Міністр закордонних справ Мелані Жолі і вона може стати першим кроком Канади в порядку змін до Закону про спеціальні економічні заходи, прийнятих у червні минулого року

Канадський міністр транспорту Омар Альгабра підкреслив, що Канада готова вжити всіх необхідних заходів для конфіскації російського майна під своєю юрисдикцією, щоб використати його для допомоги Україні.

А в Європейському Союзі наприкінці місяця Генеральний директорат з питань юстиції [запевнив](#), що рішення ЄС стосовно долі російських активів буде прийняте найближчим часом. В директораті уточнили, що після літніх канікул очікується спільне юридичне рішення країн-членів ЄС щодо механізмів конфіскації заморожених російських активів. Форма цього рішення наразі невідома. В Єврокомісії зазначили, що саме від держав-членів залежить ключова ініціатива у вирішенні питання про використання російських грошей для відновлення України.

За даними Гендиректорату, поки що мова йде про близько \$25 млрд приватних активів та \$200 млрд активів російського Центробанку. Однак в Комісії уточнили, що приватні активи будуть конфісковані лише за умови, що буде доведено зв'язок цих активів з діяльністю, котра є криміналізованою в межах ЄС.

Ухвалення рішень у ЄС займає чимало часу через затяжну процедуру узгодження з країнами-членами ЄС. Юридичне рішення про конфіскацію російських активів готується вже на вересень, а це свідчить про те, що непростий етап переговорів пройдено.

Вересень

Цього місяця в Європейському Союзі не говорили про механізм конфіскації російських грошей. Блок зосередився на ідеї [оподаткування прибутків](#), отриманих від російських активів, заморожених під юрисдикцією Союзу. А це означає, що найближчим часом зусилля ключових європейських інституцій будуть зосереджені радше на обговоренні концепції оподаткування, ніж конфіскації.

Тим не менше, [Канада](#) пообіцяла, що в рамках робочої разом з Україною та країнами "Великої сімки", досліджуватиме можливості конфіскації російських активів. Про це заявив прем'єр-міністр країни Джастін Трюдо під час зустрічі з українським президентом.