

# RuAssetsWatch

## МОНІТОРИНГ ІНІЦІАТИВ ЩОДО КОНФІСКАЦІЇ РОСІЙСЬКИХ АКТИВІВ ДЛЯ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

листопад 2022 р.

- Ухвалення Резолюції Генасамблеї ООН – важливий політичний крок, наслідком якого будуть практичні юридичні рішення з відшкодування збитків постраждалим від збройної агресії рф. Разом з тим, робота з пошуку оптимальних рішень з реалізації положень Резолюції триває та потребує консолідації зусиль як країн-партнерів, так й України.
- ЄС визнав злочином ухилення від виконання обмежувальних заходів (санкцій), що має полегшити конфіскацію заморожених активів, оскільки це є питанням національного законодавства держав-членів ЄС, яке є різним в кожній країні.
- Активізація спільної роботи країн ЄС, G7 та Австралії в напрямку створення правових механізмів для конфіскації російських активів, що заморожені в цих країнах, просувається не так швидко та має певні труднощі.
- Україна є основним стейкхолдером в процесі пошуку оптимальних рішень з конфіскації російських активів за кордоном та просуває на міжнародному рівні власні бачення механізмів відшкодування збитків від агресії рф.
- Основною проблемою для конфіскації активів підсанкційних осіб в Україні є збір доказів, які підтверджують, що саме ці особи є кінцевими бенефіціарними власниками такого майна.

*Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у рамках проєкту «Адвокація «зеленого» відновлення України через посилення підтримки України та послаблення російського впливу в ЄС». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».*

# 1. Ухвалення резолюції Генасамблеї ООН щодо відшкодування збитків

## Опис ситуації

14 листопада 2022 року відбувся надзвичайно важливий крок, який наближає невідворотність покарання за скоєні російською федерацією злочини проти держави Україна та її громадян – Генеральна Асамблея ООН ухвалила [Резолюцію](#) щодо відшкодування збитків за агресію проти України.

Зокрема, країни-члени ООН висловили серйозну стурбованість у зв'язку із загибеллю людей, переміщенням цивільного населення, руйнуванням інфраструктури та природних ресурсів, втратою державної та приватної власності та економічною катастрофою, спричиненою агресією російської федерації проти України та:

- визнали, що російська федерація має бути притягнута до відповідальності за будь-які порушення міжнародного права в Україні або проти неї, включаючи агресію в порушення Статуту ООН, а також будь-які порушення міжнародного гуманітарного права та міжнародного права у сфері прав людини та те, що вона повинна нести юридичні наслідки всіх своїх протиправних дій, включаючи відшкодування шкоди;

- визнали також необхідність створення, у співпраці з Україною, міжнародного механізму відшкодування збитків, втрат або шкоди, які виникають внаслідок протиправних дій російської федерації в Україні або проти України;

- рекомендували створити державам-членам, у співпраці з Україною, міжнародний реєстр збитків, втрат та шкоди, який слугуватиме документальною формою запису доказів та інформації про претензії щодо збитків та шкоди, завданим усім постраждалим фізичним та юридичним особам, а також державі Україна, спричиненим протиправними діями російської федерації в Україні або проти України, а також для просування та координації збору доказів.

Voting Started		14-Nov-22		13:18:08	
<b>Item 5 - Draft resolution A/ES-11/L.6</b>					
<b>Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine</b>					
<input checked="" type="checkbox"/> AFGHANISTAN	<input checked="" type="checkbox"/> CAMEROON	<input checked="" type="checkbox"/> FINLAND	<input checked="" type="checkbox"/> KUWAIT	<input checked="" type="checkbox"/> NEPAL	<input checked="" type="checkbox"/> SAUDI ARABIA
<input checked="" type="checkbox"/> ALBANIA	<input checked="" type="checkbox"/> CANADA	<input checked="" type="checkbox"/> FRANCE	<input checked="" type="checkbox"/> KYRGYZSTAN	<input checked="" type="checkbox"/> NETHERLANDS	<input checked="" type="checkbox"/> SENEGAL
<input checked="" type="checkbox"/> ALGERIA	<input checked="" type="checkbox"/> CENTRAL AFR REP...	<input checked="" type="checkbox"/> GABON	<input checked="" type="checkbox"/> LAO PDR	<input checked="" type="checkbox"/> NEW ZEALAND	<input checked="" type="checkbox"/> SERBIA
<input checked="" type="checkbox"/> ANDORRA	<input checked="" type="checkbox"/> CHAD	<input checked="" type="checkbox"/> GAMBIA	<input checked="" type="checkbox"/> LATVIA	<input checked="" type="checkbox"/> NICARAGUA	<input checked="" type="checkbox"/> SEYCHELLES
<input checked="" type="checkbox"/> ANGOLA	<input checked="" type="checkbox"/> CHILE	<input checked="" type="checkbox"/> GEORGIA	<input checked="" type="checkbox"/> LEBANON	<input checked="" type="checkbox"/> NIGER	<input checked="" type="checkbox"/> SIERRA LEONE
<input checked="" type="checkbox"/> ANTIGUA-BARBUDA	<input checked="" type="checkbox"/> CHINA	<input checked="" type="checkbox"/> GERMANY	<input checked="" type="checkbox"/> LESOTHO	<input checked="" type="checkbox"/> NIGERIA	<input checked="" type="checkbox"/> SINGAPORE
<input checked="" type="checkbox"/> ARGENTINA	<input checked="" type="checkbox"/> COLOMBIA	<input checked="" type="checkbox"/> GHANA	<input checked="" type="checkbox"/> LIBERIA	<input checked="" type="checkbox"/> NORTH MACEDONIA	<input checked="" type="checkbox"/> SLOVAKIA
<input checked="" type="checkbox"/> ARMENIA	<input checked="" type="checkbox"/> COMOROS	<input checked="" type="checkbox"/> GREECE	<input checked="" type="checkbox"/> LIBYA	<input checked="" type="checkbox"/> NORWAY	<input checked="" type="checkbox"/> SLOVENIA
<input checked="" type="checkbox"/> AUSTRALIA	<input checked="" type="checkbox"/> CONGO	<input checked="" type="checkbox"/> GRENADA	<input checked="" type="checkbox"/> LIECHTENSTEIN	<input checked="" type="checkbox"/> OMAN	<input checked="" type="checkbox"/> SOLOMON ISLANDS
<input checked="" type="checkbox"/> AUSTRIA	<input checked="" type="checkbox"/> COSTA RICA	<input checked="" type="checkbox"/> GUATEMALA	<input checked="" type="checkbox"/> LITHUANIA	<input checked="" type="checkbox"/> PAKISTAN	<input checked="" type="checkbox"/> SOMALIA
<input checked="" type="checkbox"/> AZERBAIJAN	<input checked="" type="checkbox"/> COTE D'IVOIRE	<input checked="" type="checkbox"/> GUINEA	<input checked="" type="checkbox"/> LUXEMBOURG	<input checked="" type="checkbox"/> PALAU	<input checked="" type="checkbox"/> SOUTH AFRICA
<input checked="" type="checkbox"/> BAHAMAS	<input checked="" type="checkbox"/> CROATIA	<input checked="" type="checkbox"/> GUINEA-BISSAU	<input checked="" type="checkbox"/> MADAGASCAR	<input checked="" type="checkbox"/> PANAMA	<input checked="" type="checkbox"/> SOUTH SUDAN
<input checked="" type="checkbox"/> BAHRAIN	<input checked="" type="checkbox"/> CUBA	<input checked="" type="checkbox"/> GUYANA	<input checked="" type="checkbox"/> MALAWI	<input checked="" type="checkbox"/> PAPUA NEW GUINEA	<input checked="" type="checkbox"/> SPAIN
<input checked="" type="checkbox"/> BANGLADESH	<input checked="" type="checkbox"/> CYPRUS	<input checked="" type="checkbox"/> HAITI	<input checked="" type="checkbox"/> MALAYSIA	<input checked="" type="checkbox"/> PARAGUAY	<input checked="" type="checkbox"/> SRI LANKA
<input checked="" type="checkbox"/> BARBADOS	<input checked="" type="checkbox"/> CZECHIA	<input checked="" type="checkbox"/> HONDURAS	<input checked="" type="checkbox"/> MALDIVES	<input checked="" type="checkbox"/> PERU	<input checked="" type="checkbox"/> SUDAN
<input checked="" type="checkbox"/> BELARUS	<input checked="" type="checkbox"/> DEM PR OF KOREA	<input checked="" type="checkbox"/> HUNGARY	<input checked="" type="checkbox"/> MALI	<input checked="" type="checkbox"/> PHILIPPINES	<input checked="" type="checkbox"/> SURINAME
<input checked="" type="checkbox"/> BELGIUM	<input checked="" type="checkbox"/> DEM REP OF THE C...	<input checked="" type="checkbox"/> ICELAND	<input checked="" type="checkbox"/> MALTA	<input checked="" type="checkbox"/> POLAND	<input checked="" type="checkbox"/> SWEDEN
<input checked="" type="checkbox"/> BELIZE	<input checked="" type="checkbox"/> DENMARK	<input checked="" type="checkbox"/> INDIA	<input checked="" type="checkbox"/> MARSHALL ISLANDS	<input checked="" type="checkbox"/> PORTUGAL	<input checked="" type="checkbox"/> SWITZERLAND
<input checked="" type="checkbox"/> BENIN	<input checked="" type="checkbox"/> DJIBOUTI	<input checked="" type="checkbox"/> INDONESIA	<input checked="" type="checkbox"/> MAURITANIA	<input checked="" type="checkbox"/> QATAR	<input checked="" type="checkbox"/> SYRIAN ARAB REP...
<input checked="" type="checkbox"/> BHUTAN	<input checked="" type="checkbox"/> DOMINICA	<input checked="" type="checkbox"/> IRAN (ISLAMIC REP...	<input checked="" type="checkbox"/> MAURITIUS	<input checked="" type="checkbox"/> REP OF KOREA	<input checked="" type="checkbox"/> TAJIKISTAN
<input checked="" type="checkbox"/> BOLIVIA	<input checked="" type="checkbox"/> DOMINICAN REP...	<input checked="" type="checkbox"/> IRAQ	<input checked="" type="checkbox"/> MEXICO	<input checked="" type="checkbox"/> REP OF MOLDOVA	<input checked="" type="checkbox"/> THAILAND
<input checked="" type="checkbox"/> BOSNIA-HERZEGOVI...	<input checked="" type="checkbox"/> ECUADOR	<input checked="" type="checkbox"/> IRELAND	<input checked="" type="checkbox"/> MICRONESIA (FS)	<input checked="" type="checkbox"/> ROMANIA	<input checked="" type="checkbox"/> TIMOR-LESTE
<input checked="" type="checkbox"/> BOTSWANA	<input checked="" type="checkbox"/> EGYPT	<input checked="" type="checkbox"/> ISRAEL	<input checked="" type="checkbox"/> MONACO	<input checked="" type="checkbox"/> RUSSIAN FED...	<input checked="" type="checkbox"/> TOGO
<input checked="" type="checkbox"/> BRAZIL	<input checked="" type="checkbox"/> EL SALVADOR	<input checked="" type="checkbox"/> ITALY	<input checked="" type="checkbox"/> MONGOLIA	<input checked="" type="checkbox"/> RWANDA	<input checked="" type="checkbox"/> TONGA
<input checked="" type="checkbox"/> BRUNEI DARUSSAL...	<input checked="" type="checkbox"/> EQUATORIAL GUINEA	<input checked="" type="checkbox"/> JAMAICA	<input checked="" type="checkbox"/> MONTENEGRO	<input checked="" type="checkbox"/> SAINT KITTS-NEVIS	<input checked="" type="checkbox"/> TRINIDAD-TOBAGO
<input checked="" type="checkbox"/> BULGARIA	<input checked="" type="checkbox"/> ERITREA	<input checked="" type="checkbox"/> JAPAN	<input checked="" type="checkbox"/> MOROCCO	<input checked="" type="checkbox"/> SAINT LUCIA	<input checked="" type="checkbox"/> TUNISIA
<input checked="" type="checkbox"/> BURKINA FASO	<input checked="" type="checkbox"/> ESTONIA	<input checked="" type="checkbox"/> JORDAN	<input checked="" type="checkbox"/> MOZAMBIQUE	<input checked="" type="checkbox"/> SAINT VINCENT-GR...	<input checked="" type="checkbox"/> TURKMENISTAN
<input checked="" type="checkbox"/> BURUNDI	<input checked="" type="checkbox"/> ESWATINI	<input checked="" type="checkbox"/> KAZAKHSTAN	<input checked="" type="checkbox"/> MYANMAR	<input checked="" type="checkbox"/> SAMOA	<input checked="" type="checkbox"/> TUVALU
<input checked="" type="checkbox"/> CABO VERDE	<input checked="" type="checkbox"/> ETHIOPIA	<input checked="" type="checkbox"/> KENYA	<input checked="" type="checkbox"/> NAMIBIA	<input checked="" type="checkbox"/> SAN MARINO	<input checked="" type="checkbox"/> TURKYYE
<input checked="" type="checkbox"/> CAMBODIA	<input checked="" type="checkbox"/> FIJI	<input checked="" type="checkbox"/> KIRIBATI	<input checked="" type="checkbox"/> NAURU	<input checked="" type="checkbox"/> SAO TOME-PRINCIPE	<input checked="" type="checkbox"/> UGANDA
<input checked="" type="checkbox"/> <b>IN FAVOUR:94</b>	<input checked="" type="checkbox"/> <b>AGAINST:13</b>	<input checked="" type="checkbox"/> <b>ABSTENTION:74</b>			

За Резолюцію проголосували: 94 країни «за», 14 «проти» та 73 «утримались». При цьому, документ підтримали країни G7 (США, Німеччина, Франція, Японія, Великобританія, Італія, Канада), де зосереджена основна частина російських заморожених активів.

Як відомо, ще 18 травня 2022 року Президент України Володимир Зеленський своїм Указом [№ 346/2022](#) утворив Робочу групу з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації. До складу робочої групи увійшли українські урядовці, а також провідні українські та міжнародні практикуючі юристи та науковці з міжнародного публічного права.

Головним завданням, поставленим Робочій групі, є розробка та внесення пропозиції щодо засобів та правових інструментів відшкодування шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації, у тому числі репарації, конфіскації, контрибуції, а також кроків щодо їх упровадження з урахуванням міжнародно-правових механізмів, міжнародного досвіду та судової практики.

З моменту створення Робоча група у взаємодії з міжнародними партнерами має здійснювати швидке моделювання правових механізмів доступу до коштів країни-агресора, які заморожені закордоном. Тому історичне рішення Генасамблеї ООН – це також спільна кропітка робота дипломатів та юристів, які працювали та продовжують працювати в цьому напрямку.

### *Аналіз*

16 листопада 2022 року четверо членів Робочої групи за результатами голосування Генасамблеї ООН опублікували [статтю](#) на онлайн-форумі при Школі права Нью-Йоркського університету.

Як вони пояснюють, за результатами ухвалення Резолюції Генасамблеї ООН планується підписання Міжнародного договору з компенсації збитків, який Україна має розробити та укласти разом з країнами, що підтримали Резолюцію. Очікується, що в цьому Договорі будуть детально прописані всі умови щодо створення механізму для виплати компенсацій усім постраждалим від агресії РФ. Також Резолюція Генасамблеї ООН рекомендує створення Міжнародного реєстру відшкодування збитків, втрат та шкоди.

Разом з тим, спосіб у який будуть здійснюватися компенсації є новаторським, оскільки Резолюція ГА ООН забезпечує створення окремого механізму державами-членами у співпраці з Україною (не на базі ООН, оскільки рішення Радбезу ООН фактично заблоковані зловживанням РФ права вето).

Попереду кропітка робота для того, щоб механізм запрацював і всі постраждалі змогли одержали компенсації за завдані збитки. Очевидно, що з початку, коли механізм запрацює, та до кінця, коли останній постраждалий отримає компенсацію за завдану шкоду, пройдуть роки. Тому має бути створена уніфікована база даних, в якій буде акумульована вся інформація про збитки, завдані інфраструктурі, довкіллю, матеріальні збитки фізичним та юридичним особам та шкоду (вбивства, каліцтва, тортури тощо),

завдану воєнними злочинами російської федерації як проти цивільного населення, так і проти українських військовослужбовців та комбатантів.

Так, заступниця Міністра юстиції України Ірина Мудра в інтерв'ю для [Forbes](#) повідомила, що Міжнародний реєстр має з'явитися протягом півроку, адже потрібно діяти швидко, бо нові руйнування відбуваються щоденно і частину доказової бази може бути втрачено. Процес збору інформації про збитки вже розпочато українським урядом на базі порталу «Дія». Зокрема, на порталі «Дія» в розділі «Послуги» в категорії «Пошкоджене майно» громадяни можуть подати заяву про пошкодження або знищення нерухомості та надати відповідні докази. Зараз ведуться перемовини з Мінцифри, аби цю інформацію оперативно передали до міжнародного реєстру, коли його буде створено.

Стосовно Міжнародного договору з компенсації збитків, українські урядовці поки не мають чіткого формулювання щодо його положень, адже потрібно вносити зміни до законодавства держав-партнерів України. На сьогодні існують юридичні та політичні перешкоди для конфіскації. Зокрема, гарантії базових прав людини, до яких належить право власності, закріплено у конституціях цих держав. Приватні російські активи важко знайти, а причетність їх власників до протиправної діяльності важко довести. А суверенні активи мають явний зв'язок з агресором, але тут є ризики, що рф та інші країни можуть повернути свої резерви із західних банків.

На початку наступного року планується дипломатична конференція, на якій будуть обговорюватись деталі Міжнародного договору. Планується, що сам документ буде укладено протягом наступного року.

Також стоїть питання наповнення компенсаційного фонду для виплати компенсацій державі Україна та фізичним та юридичним особам, які постраждали від збройної агресії рф. Сподіватись, що росія віддасть кошти добровільно, марно. Тому першочерговим завданням буде пошук оптимальних рішень на рівні держав-партнерів України, які заморозили активи рф, для їх подальшої конфіскації або іншого використання на потреби України.

Перша опція – це конфіскація заморожених суверенних активів російського Центробанку, які зберігаються у різних країнах. За різними оцінками – це кошти у сумі 300-350 млрд дол. США. Але як вже зазначалося, в цьому випадку для конфіскації є багато складнощів.

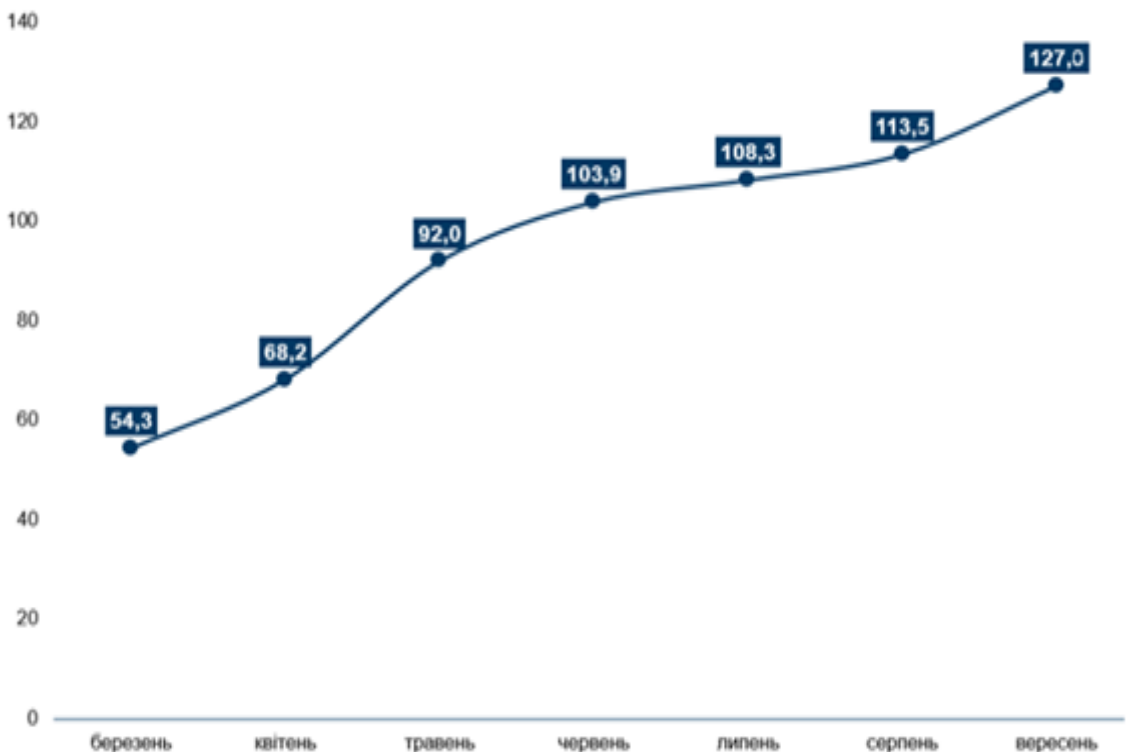
Опціями другої та третьої черги наповнення компенсаційного фонду планується конфіскація заморожених активів російських державних компаній, а також активів юридичних та фізичних осіб-резидентів рф. Це кошти, нерухомість, яхти, автомобілі, коштовності та інше майно. Саме за рахунок заморожених активів російських державних компаній та активів підсанкційних юридичних та фізичних осіб-резидентів рф в першу чергу планується наповнення фонду. Але і тут немає точних даних, скільки заморожено таких активів. Як пише видання [«Європейська правда»](#) з посиланням на Politico, ЄС заморозив російських активів на суму 68 млрд євро. Але зрозуміло, що це тільки вершина айсбергу, і гостро стоїть питання подальшого пошуку прихованих активів російських олігархів, державних чиновників та представників ЗМІ, які підтримують агресію проти України. Цим займається міжнародна робоча група «Російські еліти, поплічники та олігархи» (REPO), яка

працює в напрямку позбавлення їх можливості приховати свої активи в усіх юрисдикціях і отримати вигоду.

Інше питання – чи достатньо цих коштів для компенсації збитків та шкоди, завданіх агресією РФ, яка триває. Як зазначила Перша віце-прем'єр-міністерка – Міністерка економіки України Юлія Свириденко у своєму [виступі](#) на Київському міжнародному економічному форумі (КМЕФ), що відбувся в Києві 17 листопада 2022 року: «падіння російської економіки до кінця року становитиме за прогнозами 4,5-4,6%. Падіння української – без урахування ракетних ударів жовтня та листопада - вже **30%**. І, вірогідно, через удари по енергетичній інфраструктурі доведеться коригувати макропрогноз до кінця року...».

На сьогодні важко оцінити всі збитки завдані економіці, бізнесу та громадянам. Як зазначається у [звіті](#) KSE Institute, підготовленого спільно з ключовими міністерствами, методологія оцінки передбачає застосування непрямих методів, статистичних даних та певних припущень, зокрема щодо обсягів пошкоджень на територіях, де ще тривають активні бойові дії, фізичний огляд яких є обмеженим через небезпеку (наприклад, замінування територій), або які знаходяться на окупованих агресором територіях. Тим не менше, на 1 вересня 2022 року загальна сума прямих задокументованих збитків житловій та нежитловій нерухомості, іншій інфраструктурі склала понад **127 млрд дол. США** за вартістю заміщення.

**Динаміка сукупної оцінки прямих втрат економіки України, млрд дол. США**



*Джерело: Київська школа економіки*

Разом з тим, як повідомив Прем'єр-Міністр України Денис Шмигаль, Уряд України разом з командами Світового банку та Європейської Комісії представив звіт щодо збитків, які завдала війна. Станом на червень цього року верифіковані потреби на відновлення вже склали **350 млрд дол. США** (див. [основні тези звіту](#)).

Очевидно, що заморожених активів РФ недостатньо, щоб компенсувати збитки державі Україна, бізнесу та громадянам. Арештовані активи російського Центробанку можуть стати лише частковим джерелом фінансування відновлення України в довгостроковій перспективі. А механізм передбачає компенсацію не тільки матеріальних збитків, а й моральної шкоди, заподіяної агресією РФ, а отже сума буде збільшуватись, чим довше триватимуть бойові дії та терористичні атаки країни-агресора на об'єкти цивільної інфраструктури та житлового фонду.

30 листопада 2022 року Президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн у своєму [виступі](#) заявила про можливі шляхи використання заморожених російських активів. Зокрема, вона наголосила, що Росія має розплатитися за свої жахливі злочини агресії проти суверенної держави, а також пропонує створити спеціалізований суд за підтримки ООН для розслідування та судового переслідування злочину агресії РФ.

Також фон дер Ляєн повідомила, що Росія повинна фінансово заплатити за завдані нею руйнування. Збитки завдані Україні оцінюють в **600 млрд євро**. Росія та її олігархи мають відшкодувати Україні збитки та покрити витрати на відбудову. «Ми заблокували 300 млрд. євро резервів російського Центрального банку і заморозили 19 млрд євро грошей російських олігархів. У короткостроковій перспективі ми могли б створити з нашими партнерами структуру для управління цими коштами та їх інвестування. Потім ми б використали виручені кошти для України», заявила голова Єврокомісії.

З вищесказаного можна зробити висновок, що одним із способів використання заблокованих активів РФ на користь України є використання доходів від тимчасового управління ними. Якщо спеціально створена структура буде ними ефективно управляти і отримувати з цього прибуток, ці гроші вже скоро зможуть працювати для України. Також цей підхід дозволяє далі працювати над створенням механізму конфіскації цих активів, оскільки це довготривалий процес.

**Ухвалення Резолюції Генасамблеї ООН – важливий політичний крок, наслідком якого будуть практичні юридичні рішення з відшкодування збитків постраждалим від збройної агресії РФ. Разом з тим, робота з пошуку оптимальних рішень з реалізації положень Резолюції триває та потребує консолідації зусиль як країн-партнерів, так й України.**

## **2. Законодавчі ініціативи країн-партнерів: проблеми та основні тенденції**

### *Опис ситуації*

Пошук країнами-партнерами України оптимальних рішень для запровадження механізму конфіскації російських активів, що заморожені в їх юрисдикціях, є важливим кроком. Але не менш важливою справою є пошук активів російських олігархів, державних чиновників та представників пропагандистських ЗМІ, що підтримують агресію,

запровадження ефективних обмежувальних заходів (санкцій) стосовно олігархів, які допомагають фінансувати війну в Україні або ведуть незаконну діяльність.

Так, у березні 2022 року Європейська Комісія створила робочу групу [«Замороження та конфіскація»](#). Ця група має координувати дії держав-членів ЄС, Євроюсту та Європолу та інших агентств з арешту та, якщо дозволяє національне законодавство, конфіскувати активи російських та білоруських олігархів.

Ця група працює разом з міжнародною робочою групою «Російські еліти, поплічники та олігархи» (REPO), в рамках якої ЄС співпрацює із країнами G7, а також Австралією.

Активізація спільної роботи цих двох груп щодо виявлення активів олігархів, які допомагають фінансувати війну в Україні або ведуть незаконну діяльність на території ЄС, має важливе значення для забезпечення ефективності санкцій, вжитих країнами-партнерами України. Не менш важливим є їх кадрове підсилення для відслідковування усіх підозрілих транзакцій.

Як відомо, 25 травня 2022 року Європейська Комісія представила пропозицію щодо рішення про розширення переліку кримінальних правопорушень додаванням порушення санкцій, прийнятих ЄС (див. [текст рішення Ради ЄС](#)). Саме в контексті робочої групи «Замороження та конфіскація» надійшла пропозиція про включення порушення до списку «злочинів ЄС».

28 листопада 2022 року Рада ЄС одностайно проголосувала за рішення про включення порушення обмежувальних заходів ЄС до списку «злочинів ЄС» відповідно до Договору про функціонування ЄС. У [прес-релізі](#) Ради ЄС, зокрема, зазначається, що рішення є першим із двох кроків, спрямованих на забезпечення однакового рівня застосування санкцій у всьому ЄС та запобігання спробам обійти або порушити їх. Як очікується, Європейська Комісія представить проєкт директиви, яка міститиме мінімальні правила щодо визначення кримінальних злочинів і покарань за порушення обмежувальних заходів ЄС. Потім його необхідно буде обговорити та прийняти у відповідності до законодавчої процедури ЄС.

Згідно зі статтею 83(1) Договору про функціонування ЄС (ДФЄС), Європарламент і Рада ЄС можуть встановлювати мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень і санкцій у сферах особливо серйозних злочинів з транскордонним виміром. Наразі до таких сфер злочинності, перелічених у статті, входять тероризм, торгівля людьми та сексуальна експлуатація жінок і дітей, незаконний обіг наркотиків, незаконний обіг зброї, відмивання грошей, корупція, підробка платіжних засобів, комп'ютерна злочинність та організована злочинність. Разом з тим, порушення обмежувальних заходів, зокрема, можуть включати:

- участь у діях або діяльності, які мають на меті обійти обмежувальні заходи, у тому числі шляхом приховування справжніх власників активів;

- нездатність заморозити активи, що належать, утримуються або контролюються визначеною особою або організацією;

- участь у торгівлі, наприклад експорт або імпорт товарів, на які поширюються санкції.

Відповідно до пункту 10 рішення Ради ЄС, порушення обмежувальних заходів ЄС є особливо серйозним злочином, оскільки становить загрозу міжнародному миру і безпеці,

підриває консолідацію та підтримку демократії, верховенство права та права людини та призводить до значної економічної, соціальної та екологічної шкоди. Через такі порушення фізичні та юридичні особи, чиї активи заморожені або діяльність яких обмежена, продовжують мати доступ до своїх активів і підтримувати режими, на які поширюються обмежувальні заходи ЄС, або продовжують мати доступ до державних коштів, які були незаконно привласнені. Подібним чином гроші, отримані від експлуатації товарів і природних ресурсів, якими торгують всупереч обмежувальним заходам ЄС, можуть дозволити режимам, на які поширюються ці обмежувальні заходи, купувати зброю, якою вони скоюють свої злочини. Крім того, порушення обмежень ЄС щодо торгівлі може сприяти незаконній експлуатації природних ресурсів у юрисдикціях, на які поширюються ці заходи.

Важливим є і транскордонний вимір таких порушень, які можуть вчинятися фізичними особами або за участю юридичних осіб, які діють у глобальному масштабі. У деяких випадках обмежувальні заходи ЄС, такі як обмеження на банківські послуги, навіть забороняють транскордонні операції.

### *Аналіз*

У рішенні Ради ЄС (пункти 12-14) визнається той факт, що держави-члени мають дуже різні визначення та покарання за порушення обмежувальних заходів ЄС, що сприяє різним ступеням виконання санкцій залежно від національного законодавства. Це підриває цілі ЄС щодо захисту міжнародного миру та безпеки та підтримки спільних цінностей. Таким чином, існує особлива потреба у спільних діях на рівні ЄС для боротьби з порушенням обмежувальних заходів ЄС за допомогою кримінального права.

Розбіжності у правових режимах перешкоджають послідовному застосуванню політики ЄС щодо обмежувальних заходів. Вони навіть можуть призвести до пошуку форм обходу та уникнення відповідальності за правопорушення, наприклад через ведення діяльності в тих державах-членах, які передбачають менш суворі покарання за порушення обмежувальних заходів ЄС. Гармонізація покарань за порушення санкцій ЄС підвищить ефективність, пропорційність і переконливість таких покарань.

**Отже, ухилення від виконання обмежувальних заходів (санкцій) ЄС вважатиметься кримінальним правопорушенням у всіх країнах Євросоюзу та усуне правові лазівки для обходу санкцій. Що також має полегшити шлях до конфіскації заморожених активів, оскільки це було питанням застосування національного законодавства, яке є різним в кожній державі-члені ЄС. Покарання за такий злочин для фізичних осіб передбачає позбавлення волі строком до 5 років, а для компаній – значні штрафи.**

Поки ж першою та єдиною країною світу, що законодавчо закріпила можливість використовувати конфісковані російські активи на відшкодування збитків України, є Канада. Відповідні поправки до закону «Про спеціальні економічні заходи» (Special Economic Measures Act) Сенат Канади [затвердив](#) ще 23 червня 2022 року. Але жодного активу поки не конфісковано.

В США поки не прийнято закону з цього питання, але дебати між американськими посадовцями тривають. [Експерти](#) припускають, що скоріше за все, США, ЄС, Канада та інші країни, які запровадили санкції, після запровадження відповідних правових механізмів



будуть здійснювати конфіскацію заморожених російських активів на відшкодування збитків Україні синхронно. Відтак, цей процес може бути довгим і складним.

Приклади того, як російські олігархи ухиляються від санкцій та ховають свої активи, було предметом не одного журналістського розслідування. В рамках Міжнародної робочої групи щодо санкцій проти Росії («групи Єрмака-МакФола») напрацьовано новий документ «Заходи щодо підвищення ефективності санкцій», [інформацію](#) щодо якого опубліковано 24 листопада 2022 року на сайті Президента України. У ньому вказані конкретні шляхи, якими здійснюється обхід санкцій, накладених на росію, та міститься заклик до підвищення системності санкційних обмежень.

Як приклад ухилення від санкцій, автори наводять історію як російський мільярдер Андрей Мельніченко, який підтримав збройну агресію РФ, та його дружина намагались обійти санкції за допомогою Швейцарії (яка не є членом ЄС). Він є засновником компанії Eurochem (м. Цуг, Швейцарія), одного з найбільших виробників добрив у світі, а також власником СУЕК («Сибирская угольная энергетическая компания») – однієї з найбільших вертикально-інтегрованих вугільних компаній. Експерти DiXi Group у своєму [дослідженні](#) надали пропозиції як розширити санкції проти СУЕК та його дочірніх компаній, у тому числі ввести санкції стосовно будь-яких суден, які везуть вугілля СУЕК на світовий ринок, посилити контроль за діяльністю представництв SUEK AG у країнах, що приєдналися до заборони російського вугілля, та забезпечити їх закриття.

Цікаве розслідування провели журналісти видання [The Wall Street Journal](#), які розповідають як російські олігархи, що перебувають під західними санкціями через вторгнення РФ в Україну, змогли вивести сотні мільярдів доларів і приховати західні інвестиції за допомогою мережі офшорів на острові Мен.

Тим не менше, все більше офшорних юрисдикцій чи юрисдикцій з пільговим оподаткуванням приєднуються до санкцій ЄС, США, Канади, Австралії, і забороняють через свої банки проводити транзакції підсанкційних осіб з РФ та Білорусі. Навіть Швейцарія зробила безпрецедентний крок – розкрила дані про рахунки російських клієнтів. Так, за даними Швейцарської асоціації банкірів, у банках країни зберігається орієнтовно 231 млрд дол. США російського капіталу.

Тобто, проблеми з пошуком прихованих активів підсанкційних російських олігархів, компаній та державних чиновників зберігаються і вимагають подальшої роботи з їх виявлення, арешту (блокування) та запровадженням механізмів конфіскації. Адже реалізація обмежувальних заходів після нападу РФ на Україну свідчить про складність ідентифікації активів, що належать підсанкційним особам, у різних юрисдикціях через складні фінансові та юридичні механізми.

**Активізація спільної роботи ЄС, країн G7 та Австралії в напрямку створення правових механізмів для конфіскації російських активів, що заморожені в цих країнах, просувається не так швидко та має певні труднощі. Разом з тим, навіть враховуючи значну кількість постраждалих від агресії та масштаби руйнувань в Україні, яких світ не знав з часів Другої світової війни, консолідація зусиль демократичного світу проти агресора може свідчити, що такий механізм все ж буде розроблено.**

### 3. Що зроблено в Україні

Як вже зазначалося, в Україні створена і працює Робоча група з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії рф. Крім того, розроблення та запровадження компенсаційного механізму – це один із важливих та пріоритетних напрямків роботи Мінюсту.

Як [зазначив](#) Міністр юстиції України Денис Малюська, *наступним кроком буде проведення переговорів з конкретними європейськими країнами, які контролюють російські активи та заморозили їх у себе, щоб вони були передані у спеціальний компенсаційний фонд*. Таким чином, міністр підтверджує, що **Україна є основним стейкхолдером в цьому процесі і буде надалі просувати на міжнародному рівні власні бачення механізмів відшкодування збитків від агресії рф**.

В Україні російські активи, а також майно осіб, що підтримали збройну агресію та перебувають під санкціями РНБОУ, примусово можуть вилучатись в дохід держави відповідно до Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів», а також Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб», зокрема, цим законом у травні 2022 року були внесені зміни до Закону України «Про санкції».

Відповідно до Закону «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів», процедура застосовується лише до активів російських державних компаній, що розташовані в Україні.

Відповідно до Закону України «Про санкції», в частині забезпечення подальшого відшкодування та конфіскації активів в дохід держави можуть бути застосовані лише ті санкції, які накладені після 24 травня 2022 року, тобто після внесення змін до цього закону.

Так, Міністерство юстиції в співпраці з правоохоронними органами та іншими органами державної влади проводять розслідування з пошуку активів осіб, на яких накладені санкції, та за результатами зібраних доказів готують позови до Вищого антикорупційного суду України про їх стягнення в дохід держави.

Першим рішенням за позовом Мінюсту, який задовольнив ВАКС, було рішення про конфіскацію активів російського олігарха Владіміра Євтушенкова, бенефіціара АФК «Система» та експівласника «Vodafone Україна». Як зазначається у [повідомленні](#) суду:

- така конфіскація, передбачена законом України «Про санкції», має винятковий характер та може застосовуватися лише під час дії воєнного стану до тих осіб, які значною мірою сприяли збройній агресії проти України;
- суд встановив зв'язок між діяльністю відповідача як кінцевого бенефіціарного власника ряду юридичних осіб, які займаються виготовленням безпілотних літальних апаратів для російської армії та фактом використання таких БПЛА під час російської збройної агресії проти України.

В даний час ВАКС розглядається другий позов стосовно колишнього президента-втікача Віктора Януковича. Як зазначають посадовці Мінюсту, **основною проблемою в**

цьому процесі є збір доказів для підготовки позову про конфіскацію активів підсанкційних осіб. Складність в тому, що такі особи оформляли свої активи на номінальних власників, тобто на підставних осіб. Адже докази мають бути переконливими, тому що в іншому випадку Україна отримає зустрічні позови до ЄСПЛ або міжнародного арбітражу. Тому, з моменту, як така процедура стягнення активів запрацювала, було подано не так багато позовів. В даному напрямку робота триває.

Попри те, що процес компенсації збитків від збройної агресії РФ запущений, а далі буде тривати пошук ефективних механізмів з конфіскації російських активів саме за кордоном, дотепер відсутні законодавчі ініціативи щодо замороження та конфіскації активів фізичних осіб-резидентів України, які перебувають під санкціями України, та підтримали збройну агресію РФ, але їх активи розташовані за кордоном.

Публічно доступної інформації, чи арештовані такі активи в рамках накладених санкцій на таких осіб, а також, чи можуть вони бути конфісковані за тими ж процедурами, що і заморожені російські приватні активи, немає. Чи звертались державні чи правоохоронні органи до відповідних інституцій за кордоном про накладення санкцій (якщо вони не накладені) та заморожування (арешт) активів, у відкритому доступі також не зазначається. Разом з тим, ЗМІ вже неодноразово порушували це питання. Наприклад, нещодавнє [розслідування](#) журналістів проекту «Схеми» щодо активів родини Богуслаєва на південному узбережжі Франції загальною вартістю близько 6 млн євро. Як відомо, В'ячеслав Богуслаєв зміг незаконно приватизувати державне стратегічне підприємство «Мотор-Січ» та потім через низку офшорів хотів його унікальні технології передати [«китайським інвесторам»](#) в даний час перебуває під арештом за колабораційну діяльність проти України. Як зазначають журналісти, вони очікують на відповіді від прокуратури та СБУ з приводу того, чи правоохоронці планують звертатися до країн-партнерів щодо арешту закордонних активів родини Богуслаєва та чи планують домагатися їхньої конфіскації на користь України.

#### 4. Інші події та рішення

Важливо відзначити, що спільнота демократичних держав – разом з Україною, і ця підтримка підтверджується важливими політичними рішеннями. Парламентська асамблея НАТО 21 листопада 2022 року закликала уряди та парламенти країн-членів НАТО заявити, що РФ за нинішнього режиму, сили якої здійснюють невідбиркові напади та навмисно і систематично націлюються на цивільні об'єкти та критичну інфраструктуру в Україні, діє як держава, яка підтримує та здійснює тероризм і військові злочини (пункт 22e Резолюції 476). Усі 30 країн-членів НАТО показали єдність у ключових для України питаннях та підкреслили, що обрана Путіним війна проти України, неприйнятна агресивна риторика та ультиматуми союзникам і партнерам НАТО, включно з прихованою загрозою хімічної, біологічної, радіаційної та ядерної ескалації, підтверджують, що дії Росії сьогодні представляють найбільшу загрозу безпеці Європи і вписуються в схему систематичних спроб підрвати заснований на міжнародних правилах порядок (пункт 11 Декларації 474). Крім того, у новій Стратегічній концепції НАТО чітко визначили ревізіонізм та агресивні дії Росії як найбільшу пряму та головну загрозу євроатлантичній безпеці (пункт 18 Декларації 474).

Більше того, 23 листопада 2022 року Європарламент визнав рф державою-спонсором тероризму і державою, яка застосовує засоби тероризму. Як зазначається у [прес-релізі](#) Європарламенту з цього питання, оскільки ЄС наразі не може офіційно визнати держави спонсорами тероризму, парламент закликає ЄС та його країни-члени запровадити належну правову базу та розглянути можливість додавання росії до такого списку. Це призведе до низки значних обмежувальних заходів проти Москви та матиме серйозні обмежувальні наслідки для відносин ЄС із росією.

Про активізацію спільних зусиль найбільших економік світу щодо притягнення воєнних злочинців до відповідальності та невідворотності покарання за вчинені воєнні злочини рф в Україні також може свідчити зустріч міністрів юстиції країн G7, яка відбулась у Берліні 28-29 листопада 2022 року. Окрім відповідних представників країн G7, на зустріч також були запрошені єврокомісар з питань юстиції Дідьє Рейндерс, міністр юстиції України Денис Малюська та головний прокурор Міжнародного кримінального суду Карім Хан. У центрі уваги зустрічі – обговорення шляхів кращої координації розслідувань основних міжнародних злочинів, скоєних в Україні. За результатами зустрічі була прийнята [Берлінська декларація](#). Зокрема, учасники зустрічі підкреслили, що кримінальне переслідування військових злочинів є найвищим пріоритетом, а також мають намір активізувати обмін кращими практиками роботи з потерпілими та свідками під час розслідування. Крім того, продовжуватимуть зміцнювати співпрацю та підтримувати українську владу щодо допомоги таким жертвам та потерпілим.

Зустріч у такому форматі міністрів юстиції відбулась вперше, але враховуючи, що це тільки початок робочого процесу, скоріше за все в такому форматі можуть обговорюватись й інші питання, зокрема розробки ефективних правових інструментів конфіскації заморожених російських активів в країнах G7.