

КОНФИСКАЦИЯ ПО-ЭСТОНСКИ. ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВОЗМОЖНОГО ИЗЪЯТИЯ РОССИЙСКИХ АКТИВОВ В СТРАНАХ ЕС

В. В. Войников 

МГИМО МИД России,
119454, Россия, Москва, просп. Вернадского, 76
Балтийский федеральный университет им. И. Канта,
236041, Россия, Калининград, ул. А. Невского, 14

Поступила в редакцию 06.10.2023 г.
Принята к публикации 27.12.2023 г.
doi: 10.5922/2079-8555-2024-1-1
© Войников В. В., 2024

Возможная конфискация российских активов со стороны стран Запада представляет один из серьезных вызовов современному международному праву и системе международных отношений. В настоящее время наибольшая часть замороженных активов находится в юрисдикции стран ЕС, поэтому исследование возможных механизмов использования российских активов в рамках ЕС представляет особую актуальность. Основная цель статьи состоит в том, чтобы выявить ключевые характеристики подходов ЕС и его государств-членов к использованию замороженных российских активов, определить их соответствие нормам и принципам международного права, а также возможные последствия для современной системы международных отношений. Для достижения поставленной цели автором проанализирована юридическая сторона данного вопроса, осуществлена проверка соответствия инициатив по изъятию российской собственности нормам современного международного права, смоделированы возможные последствия применения мер по конфискации российской собственности. Автор приходит к выводу о том, что любой из возможных вариантов изъятия суверенных активов противоречит нормам международного и национального права, поэтому невозможен в рамках существующего правового поля. Однако главное препятствие для реализации планов по изъятию российских суверенных активов лежит не в правовой, а в политической плоскости, поскольку такие действия способны привести к неконтролируемым последствиям. Предложенный Европейской комиссией механизм изъятия частной собственности в рамках уголовного процесса фактически означает использование уголовного права для решения политических задач, что не соответствует задачам уголовной политики.

Ключевые слова:

Европейский союз, Россия, суверенные активы, частная собственность, конфискация, Эстония, принцип суверенного иммунитета, международное право

Для цитирования: Войников В. В. Конфискация по-эстонски. Правовые и политические аспекты возможного изъятия российских активов в странах ЕС // Балтийский регион. 2024. Т. 16, № 1. С. 4–22.
doi: 10.5922/2079-8555-2024-1-1

Введение

В июне 2023 г. власти Эстонии сообщили о завершении разработки механизма изъятия российских активов.

Правительство Эстонии 12 октября 2023 г. одобрило законопроект о внесении изменений в акт о международных санкциях¹ и направило его на утверждение в Парламент. Согласно обнародованной информации, новый законопроект содержит национальные правила, предусматривающие возможность использования активов лиц, попавших под ограничительные меры, для компенсации ущерба Украине². Исходя из указанной информации, можно сделать вывод, что речь идет, скорее всего, о замороженных активах частных лиц, попавших под ограничительные меры. Эти активы, по оценкам эстонских властей, составляют около 38 млн евро.

Таким образом, по словам эстонских властей, Эстония может стать первой страной в ЕС, в которой на национальном уровне будет юридически закреплена мера принудительного изъятия иностранной собственности. Одновременно власти Эстонии надеются на то, что их опыт послужит примером для всего ЕС.

При этом Эстония не является первопроходцем в данном вопросе, еще раньше, в 2022 г., в Канаде были утверждены изменения в акт о специальных экономических мерах³. Согласно этим изменениям премьер-министру предоставлено право конфисковать имущество, находящееся в Канаде и принадлежащее иностранному государству, в случае грубого нарушения международного мира и безопасности или в случае существенного и систематического нарушения прав человека в иностранном государстве [1].

Обнародованная эстонским правительством информация пока не дает ясности относительно того, как именно будет работать механизм изъятия собственности в Эстонии и касается ли он суверенных активов РФ. Однако ясно, что на сегодняшний день ни одно государство пока не реализовало механизм изъятия иностранной частной и суверенной собственности на практике и не имеет четкого представления о том, каким образом это можно осуществить.

Неслучайно, что среди стран ЕС Эстония оказалась первой страной, которая заявила о готовности механизма изъятия российской собственности. Страны Балтии всегда находились в авангарде антироссийской политики и настаивали на радикальном использовании российских активов⁴ не только для нужд Украины, но и для себя. Однако эти страны практически не играют никакой роли в международной финансовой системе, объем замороженных активов незначителен, более того, в случае утраты этими странами международного доверия им практически нечего терять, поскольку объем инвестирования в их экономику незначителен.

Изъятие иностранной собственности не новое явление, такие ситуации неоднократно возникали в мировой практике [2]. Вместе с тем изъятие российских акти-

¹ International Sanctions Act, 2022, *Riigi Teataja*, URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508032022003/consolide> (дата обращения: 12.11.2023).

² The government will send a regulation on the use of frozen Russian assets to the Riigikogu, 2023, *Republic of Estonia Government*, URL: <https://valitsus.ee/en/news/government-will-send-regulation-use-frozen-russian-assets-riigikogu> (дата обращения: 10.09.2023).

³ Special Economic Measures Act S.C. 1992, с. 17, as amended on 23 June 2022, 2023, *Government of Canada*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-14.5/page-1.html#1358046-1367626> (дата обращения: 10.07.2023).

⁴ Strupczewski, J. 2022, Exclusive: Four EU countries call for use of Russian assets to rebuild Ukraine, *Reuters*, URL: <https://www.reuters.com/world/europe/exclusive-four-eu-countries-call-use-russian-assets-rebuild-ukraine-2022-05-23/> (дата обращения: 01.10.2023).

вов имеет целый ряд особенностей, обусловленных, во-первых, статусом России как ведущей мировой державы и постоянного члена Совета безопасности ООН, и во-вторых, объемом средств, которые потенциально могут быть конфискованы.

Данные обстоятельства предопределяют особую остроту проблемы, которая требует всестороннего анализа с правовой и политической точек зрения.

Согласно экспертным оценкам, в странах ЕС заморожено около 200 млрд евро российских суверенных активов, а также около 24 млрд евро, принадлежащих частным лицам¹. Помимо этого около 40 млрд долл. США заморожено в США и около 20 млрд долл. США — в Великобритании [3]. Эти цифры базируются на отчетах ЦБ РФ, при этом страны Запада точно не знают местонахождение большинства замороженных средств.

Несмотря на внешнее единство стран Запада в вопросе санкционного давления на РФ, походы к использованию замороженных активов РФ в разных странах и их объединениях могут отличаться.

В рамках настоящей статьи будут рассмотрены правовые и политические аспекты планов ЕС по использованию российских суверенных и частных активов.

Изъятие российской собственности как элемент санкционной политики ЕС

После начала военной операции РФ на территории Украины ЕС существенно ужесточил режим односторонних ограничительных мер, введенных еще в 2014 г. [4—6].

Среди многочисленных ограничений ЕС установил запрет на любые операции, связанные с управлением резервами, а также активами Центрального банка России (ст. 5а (4) регламента № 833/2014 в редакции регламента № 2022/394)². Таким образом, если до 2022 г. заморозка активов использовалась только по отношению к частным лицам, то после февраля 2022 г. такая мера была применена и к суверенным активам.

Формально заморозка не тождественна конфискации и предполагает, что указанные активы когда-то будут возвращены своим владельцам. Однако практически сразу на различных уровнях стали звучать призывы использовать замороженные российские активы для восстановления Украины и даже для собственных нужд стран ЕС.

В ходе заседания 30—31 мая 2022 г. Европейский совет призвал изучить варианты использования замороженных российских активов для восстановления Украины (п. 13)³. В октябре 2022 г. Европейский совет призвал Комиссию представить варианты использования замороженных российских активов для восстановления Украины в соответствии с законодательством ЕС и международным правом (п. 11)⁴.

¹ EU Blocks More Than €200 Billion in Russian Central Bank Assets, 2023, *Bloomberg*, URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-05-25/eu-has-blocked-200-billion-in-russian-central-bank-assets> (дата обращения: 05.10.2023).

² Council Regulation (EU) 2022/394 of 9 March 2022 amending Regulation (EU) № 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L 81, 09.03.2022, p. 1—7, 2022, *EUR-Lex*, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R0394> (дата обращения: 01.10.2023).

³ Special meeting of the European Council (30 and 31 May 2022). Brussels, 31 May 2022, *European Council*, URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/56562/2022-05-30-31-euco-conclusions.pdf> (дата обращения: 05.10.2023).

⁴ European Council meeting (20 and 21 October 2022). Conclusions, *European Council*, URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/59728/2022-10-2021-euco-conclusions-en.pdf> (дата обращения: 05.10.2023).

Вопрос изъятия российских активов в очередной раз был поднят на заседании Европейского совета 29—30 июня 2023 г., в ходе которого Совету, Высокому представителю и Комиссии было предложено продолжить работу в отношении обездвиженных активов России в соответствии с законодательством ЕС и международным правом, а также в координации с партнерами (п. 6)¹.

Таким образом, вопрос об использовании странами ЕС российских активов находится на повестке дня институтов Союза достаточно длительное время, при этом каких-либо результатов в этом вопросе достичь пока не удалось.

Проблему легализации изъятия российских активов следует поделить на две части: конфискация российских суверенных активов; конфискация денежных средств и иных активов, принадлежащих частным лицам.

Изъятие частных активов, принадлежащих российским частным лицам

Под изъятием частных российских активов следует понимать процесс конфискации имущества и денежных средств, принадлежащих российским физическим и юридическим лицам, в отношении которых приняты ограничительные меры ЕС. В соответствии с решением Совета № 2014/145/CFSP и регламентом Совета № 269/2014 в отношении целого ряда физических и юридических лиц были введены ограничения, предусматривающие помимо прочего заморозку принадлежащих им активов. Именно в отношении такого имущества планируется применять меры по принудительному изъятию у законного собственника, хотя правительство Эстонии и в данном вопросе планируют пойти дальше, распространив практику изъятия частной собственности у любых российских лиц независимо от введения в отношении них ограничений².

На уровне ЕС конфискация российских активов рассматривается прежде всего в отношении лиц, включенных в так называемые санкционные списки. В рамках шестого пакета ограничительных мер Комиссия и Верховный представитель предложили усилить ответственность за нарушение санкционного режима путем мер уголовно-правового характера, включая конфискацию имущества³, то есть при помощи введения уголовно-правовых санкций за нарушение общесоюзных ограничительных мер.

Комиссия 25 мая 2022 г. подготовила общесоюзный механизм изъятия имущества и денежных средств у частных лиц, попавших под санкции⁴. Основная идея данного механизма заключается в установлении на уровне Союза уголовной ответственности за нарушение санкций и введении в качестве одного из наказаний конфискации имущества.

¹ European Council meeting (29 and 30 June 2023) — Conclusions, *European Council*, URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/65398/2930-06-23-euco-conclusions-en.pdf> (дата обращения: 05.10.2023).

² Эстония хочет продать портовые терминалы российских компаний, 2023, *Sputnik Лумва*, URL: <https://lt.sputniknews.ru/20230628/estoniya-khochet-prodat-portovye-terminaly-rossiyskikh-kompaniy-29305239.html> (дата обращения: 01.09.2023).

³ Council Regulation (EU) 2022/880 of 3 June 2022 amending Regulation (EU) № 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine (article 15 (1)). OJ L 153, 03.06.2022, p. 75—76, *EUR-Lex*, URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/880/oj> (дата обращения: 25.05.2023).

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures. Brussels, 25.05.2022. COM(2022) 249 final, 2022, *EUR-Lex*, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-1/?uri=CELEX%3A52022DC0249> (дата обращения: 25.05.2023).

Для реализации предложенного механизма Комиссия подготовила пакет, состоящий из трех законопроектов.

Первым из данных законопроектов было принято решение Совета № 2022/2332¹ о включении нарушений санкций в число наиболее тяжелых видов преступлений, имеющих трансграничный характер (нередко в западном правовом лексиконе такие преступления именуются европреступлениями (*Eurocrimes*) [7, p. 507; 8].

Согласно указанному решению нарушение ограничительных мер Союза является преступлением по смыслу второго подпараграфа ст. 83 (1) Договора о функционировании ЕС (далее — ДФЕС), то есть данное нарушение относится к категории особо тяжелых преступлений с трансграничными масштабами. Следует отметить, что после вступления в силу Лиссабонского договора это первый случай расширения числа европреступлений, предусмотренных ст. 83 (1) ДФЕС [9, p. 499].

Также Комиссия подготовила проект новой директивы о конфискации², которая должна была заменить действующую директиву № 2014/42/EU³. В отличие от директивы № 2014/42/EU новая директива о конфискации должна создать необходимую правовую основу для эффективного осуществления ограничительных мер Союза и изъятия имущества, когда это необходимо, для предотвращения, выявления или расследования уголовных преступлений, связанных с нарушением ограничительных мер Союза.

Наконец, в декабре 2022 г. Комиссия представила проект директивы об уголовной ответственности за нарушение ограничительных мер Союза⁴. Директива содержит рамочные нормы, направленные на криминализацию деяний, связанных с нарушением союзных ограничительных мер, а также формулирует ответственность за их совершение. Согласно проекту директивы к таким деяниям относятся предоставление средств и имущества лицу в нарушение режима запрета; бездействие в заморозке активов; предоставление услуг в нарушение режима запрета; разрешение на въезд в страну в нарушение установленного запрета и т. д.

Согласно ст. 10 законопроекта государства-члены принимают необходимые меры для обеспечения того, чтобы средства или экономические ресурсы, подпадающие под союзные ограничительные меры, в отношении которых указанное лицо, организация или орган совершают преступление, считаются «доходами» от преступлений для целей Директивы о конфискации. Иными словами, независимо от объективной стороны правонарушения, связанного с нарушением санкций, замороженные активы должны квалифицироваться как доходы от преступной деятельности и подлежат конфискации.

¹ Council Decision (EU) 2022/2332 of 28 November 2022 on identifying the violation of Union restrictive measures as an area of crime that meets the criteria specified in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ L 308, 29.11.2022, p. 18—21, 2022, *EUR-Lex*, URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/2332/oj> (дата обращения: 25.05.2023).

² Proposal for a Directive of the Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation Brussels, 25.05.2022. COM(2022) 245 final, 2022, *EUR-Lex*, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/proposal-directive-asset-recovery-and-confiscation_en (дата обращения: 25.05.2023).

³ Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union. OJ L 127, 29.04.2014, p. 39—50, 2022, *EUR-Lex*, URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/42/oj> (дата обращения: 05.07.2023).

⁴ Proposal for a Directive of the Parliament and of the Council on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures. COM/2022/684 final, 2022, *EUR-Lex*, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0684> (дата обращения: 05.07.2023).

Таким образом, была подготовлена правовая основа для легальной конфискации имущества и денежных средств у частных субъектов. Исходя из предложенной Комиссией схемы, условиями для конфискации частных активов, принадлежащих российским лицам, являются, во-первых, факт введения ограничительных мер в отношении собственника указанного имущества и во-вторых, совершение указанным или иным лицом деяний, связанных с нарушением санкционного режима.

При анализе представленного Комиссией пакета законопроектов следует обратить внимание на следующие обстоятельства.

Согласно устоявшейся мировой практике конфискация как мера уголовно-правового характера применяется в отношении имущества или денег, которые выступали орудием совершения преступлений или получены в результате совершения преступных деяний. На момент заморозки активов физические лица, в отношении которых приняты соответствующие ограничительные меры, никаких правонарушений не совершили.

Положения ст. 10 Директивы об уголовной ответственности за нарушение ограничительных мер Союза, согласно которой государства-члены должны обеспечить квалификацию «замороженного имущества» в качестве дохода от преступной деятельности, представляются весьма спорными, поскольку они способны привести к существенному ущемлению прав физических лиц, попавших под санкции. Данное императивное требование со стороны Союза к государствам-членам подрывает основы института конфискации, превращая его из меры уголовно-правового характера в инструмент политического воздействия. В целом предложенная схема изъятия частного имущества вызывает ряд вопросов, касающихся защиты права собственности и процессуальных прав [10].

Анализ всего пакета законопроектов позволяет прийти к выводу о том, что конфискацию имущества в уголовном процессе планируют применять для решения политических задач, связанных с изъятием имущества и денег у российских лиц, и направления их на финансирование военной кампании на Украине. Однако уголовное право ни при каких обстоятельствах не должно использоваться для достижения политических целей [9, р. 499].

Кроме того, в силу ст. 83 (1) ДФЕС Союзу предоставлено право осуществлять гармонизацию уголовно-правовых норм только в отношении особо тяжких преступлений, имеющих трансграничный характер. При этом криминализация тех или иных деяний оправдана только тогда, когда все другие варианты достижения целей правового регулирования исчерпаны [11], то есть криминализация должна быть подчинена принципу *ultima ratio* [12]. В рассматриваемом случае предложение о криминализации деяний, связанных с нарушением ограничительных мер, вряд ли соответствует данному принципу. В иной политической ситуации нарушение санкционного режима с трудом можно было бы отнести к категории тяжких трансграничных преступлений наряду с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, торговлей людьми и т. д. Тем более что в настоящее время большинство стран мира вообще не рассматривают нарушение режима санкций в качестве уголовно наказуемого деяния. Столь быстрое принятие Советом решения о включении нарушений санкций в число наиболее тяжких видов преступлений, имеющих трансграничный характер, свидетельствует о чрезвычайной политизации предложенного механизма.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что подготовка рассмотренного выше пакета законопроектов направлена главным образом не на совершенствование уголовного права ЕС [13; 14], а на легализацию механизма принудительного изъятия российской частной собственности, находящейся в юрисдикции стран ЕС.

При анализе предложенного Комиссией механизма изъятия российской частной собственности следует также обратить внимание еще на одно обстоятельство. Традиционно ограничительные меры выступали в основном инструментом общей

внешней политики и политики безопасности. Однако сейчас для обеспечения реализации санкционной политики на союзном уровне используются инструменты, разработанные в области правового сотрудничества по уголовным делам [15]. Таким образом, санкционная политика ЕС постепенно выходит за рамки общей внешней политики и политики безопасности, проникая в другие направления политики ЕС.

Использование суверенных активов РФ

Применительно к рассматриваемому вопросу под суверенными активами понимаются средства, являющиеся составной частью международных резервов Российской Федерации и размещенные на территории иностранных государств. В первую очередь речь идет о средствах, которые были инвестированы Центральным банком России в иностранные финансовые активы.

Как было отмечено выше, в марте 2022 г. Совет ЕС принял регламент о запрете на любые операции, связанные с управлением резервами, а также активами Центрального банка России. Иными словами, активы Центрального банка России, находящиеся в юрисдикции стран ЕС, были заморожены. Именно замороженные активы Центрального банка России рассматриваются властями ЕС и государств-членов в качестве объекта возможной конфискации.

Несмотря на длительное обсуждение указанного вопроса, на сегодняшний день и на политическом, и на экспертном уровне отсутствует общий подход к конфискации или иному использованию замороженных российских активов. Ряд исследователей придерживается позиции о наличии юридических путей изъятия российской собственности [16], другие эксперты считают, что такая мера противоречила бы нормам международного права [17, р. 15] или что существуют серьезные юридические препятствия для ее реализации [18].

Внутри Союза есть консенсус относительно того, что Россия должна понести финансовую ответственность за ущерб, причиненный в результате военных действий на Украине. Однако различные государства-члены и институты ЕС расходятся в вопросе о том, можно ли для этих целей использовать российские суверенные активы, и если можно, то каким образом это реализовать.

Анализируя текущую дискуссию по данному вопросу, можно выделить два основных подхода: радикальный и компромиссный.

Радикальный подход предполагает единовременное обращение в свою собственность всех выявленных российских суверенных активов для последующей передачи Украине — формально для восстановления страны. Сторонниками данного подхода традиционно выступают государства — члены ЕС, представляющие так называемый «антироссийский блок»: Польша, страны Балтии, включая Эстонию, некоторые другие страны. Тем не менее сторонники радикального подхода также пока не нашли универсальный способ изъятия российской суверенной собственности.

Компромиссный вариант использования российской суверенной собственности был предложен чиновниками Европейской комиссии. В соответствии с поручением Европейского совета 30 ноября 2022 г. Европейская комиссия представила свой план по использованию замороженных суверенных активов РФ. Согласно позиции Комиссии законные пути для конфискации российских суверенных активов отсутствуют, в связи с чем государствам-членам придется вернуть все находящиеся у них средства, принадлежащие РФ. При этом Комиссия предлагает разделить решение вопроса об использовании российских активов на два этапа.

На первом этапе в краткосрочной перспективе Комиссия предлагает инвестировать активы Центрального банка России для получения процентного дохода, который может быть направлен на восстановление Украины.

В дальнейшем, после мирного разрешения конфликта на Украине и отмены ограничительных мер, российские активы необходимо будет вернуть России. При этом ЕС считает, что мирное разрешение конфликта должно предусматривать обязательство РФ по возмещению причиненного ущерба¹. Иными словами, по мнению ЕС, доступ России к замороженным активам должен быть предоставлен при условии возмещения Украине ущерба, причиненного в результате военных действий.

Таким образом, оба подхода предполагают, что Россия фактически не сможет воспользоваться своими активами, находящимися в юрисдикции стран ЕС.

Разница между этими подходами состоит в том, что при реализации радикального сценария страны Запада обращают активы РФ в свою собственность, а затем передают ее в распоряжение Украины (либо оставляют в своем распоряжении и используют для помощи Украине). Во втором случае страны ЕС обращают в свою собственность доходы от использования российских активов, а в долгосрочной перспективе разблокируют доступ России к ее активам для последующего направления их в пользу Украины.

Правовые основания для возможного изъятия российской суверенной собственности

Сама по себе возможность конфискации одним государством имущества и денежных средств, принадлежащих другому государству, вызывает серьезные сомнения с точки зрения соответствия нормам международного права [19].

В первую очередь необходимо отметить, что конфискация активов представляет собой процедуру принудительного изменения собственника того или иного имущества. Для того чтобы эта процедура состоялась, необходимо соответствующее юридическое основание. Согласно позиции сторонников изъятия российских суверенных активов конфискация направлена на возмещение ущерба, причиненного действиями РФ в результате вооруженного конфликта на Украине. Таким образом, в данном случае речь идет о репарации [20, с. 64]. Вместе с тем для осуществления репарации необходимо согласие государства, выраженное в международном договоре или ином документе, либо решение органа, с юрисдикцией которого согласны участники репарации. В настоящий момент таким органом выступает Совет безопасности ООН. Ни договора, предусматривающего возмещение ущерба, ни решения Совета безопасности ООН в данном случае нет.

На сегодняшний день на международном уровне высказывания о необходимости возмещения вреда, причиненного Украине со стороны РФ в результате вооруженного конфликта, содержатся в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 ноября 2022 г. № ES-11/5². Однако формально резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не обладают обязательной силой. Кроме того, требование о полном возмещении ущерба со стороны России было заявлено Украиной в рамках иска против РФ по Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него³. Указанное дело в настоящее время находится в стадии разбирательства.

¹ Ukraine: Commission presents options to make sure that Russia pays for its crimes, 2022, European Commission, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7311 (дата обращения: 10.04.2023).

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 ноября 2022 г. № ES-11/ 5. Содействие осуществлению правовой защиты и обеспечению возмещения ущерба в связи с агрессией против Украины, 2020, *Объединенные нации. Цифровая библиотека*, URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3994481?ln=ru> (дата обращения: 11.11.2023).

³ Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), 2023, *International Court of Justice*, URL: <https://www.icj-cij.org/case/182> (дата обращения: 05.10.2023).

Одностороннее изъятие одной страной активов, принадлежащих другой стране, может происходить в ситуациях, когда указанные страны находятся в состоянии войны, однако ни государства — члены ЕС, ни иные страны Запада в состоянии войны с РФ не находятся [17, р. 31].

Сторонники конфискации российских суверенных активов нередко ссылаются на положения Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г., подготовленные Комиссией международного права ООН (далее — Статьи об ответственности государств) [21], а именно — на положения, касающиеся применения пострадавшей страной в отношении ответственного государства контрмер (ст. 48)¹. Вместе с тем основная идея контрмер заключается в том, чтобы побудить целевое государство соблюдать свои международно-правовые обязательства [22, р. 395—396]. Иными словами, контрмеры — это меры принуждения государства-правонарушителя к выполнению обязанности [23, с. 104]. Важными свойствами контрмер выступают их обратимость и временный характер, то есть контрмеры подлежат отмене, как только восстанавливаются нарушенные права пострадавшей стороны. По своей правовой природе конфискация активов является мерой ответственности, а не принуждения, она не обладает таким свойством, как обратимость. В связи с этим возможная конфискация российских суверенных активов также не может быть квалифицирована как контрмера, предусмотренная статьями об ответственности государств.

При анализе правовой стороны возможного изъятия российской суверенной собственности со стороны стран ЕС следует отметить еще одно обстоятельство. Европейский союз в лице своих политических институтов достаточно активно участвует в обсуждении указанных вопросов. Однако ЕС как интеграционное объединение не обладает достаточной компетенцией в данной сфере. Российские международные резервы размещены не в ЕС, а в определенных государствах-членах.

Союз осуществляет свою деятельность исходя из принципа делегированных полномочий. При этом государства-члены не предоставляли и не могли предоставить Союзу полномочия по принудительному изъятию чужой суверенной собственности. Следовательно, указанные вопросы относятся к компетенции государств-членов.

Согласно данным ЦБ РФ, на конец 2021 г. более четверти всех активов ЦБ РФ в иностранной валюте и золоте были размещены в трех государствах ЕС: Германии, Франции и Австрии². Таким образом, около половины всех замороженных суверенных активов расположено именно в этих трех странах. В остальных странах ЕС размер российских активов является незначительным. Следовательно, юридически решение о возможной конфискации российских активов будет приниматься указанными странами, а не институтами ЕС. Участие Европейской комиссии в обсуждении вопроса изъятия российской собственности, скорее всего, имеет целью демонстрацию ее активной роли, а также координацию решений, принимаемых на национальном уровне.

Конфискация и принцип суверенного иммунитета

Одним из основных международно-правовых препятствий для изъятия иностранной суверенной собственности выступает принцип суверенного иммунитета.

¹ Доклад комиссии международного права. Пятьдесят третья сессия (23 апреля — 1 июня и 2 июля — 10 августа 2001 г.), 2001, *Организация объединенных наций*, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf (дата обращения: 05.10.2023).

² Годовой отчет Банка России за 2021 год, 2022, *Банк России*, URL: http://cbr.ru/Collection/Collection/File/40915/ar_2021.pdf (дата обращения: 22.11.2023).

По принципу равноправия ни одно государство не может осуществлять свои властные полномочия в отношении другого государства, его органов и собственности [24, с. 49].

В случае изъятия иностранной собственности фактически одно суверенное государство обращает в свою собственность активы, принадлежащие другому суверенному государству. Речь идет о межгосударственной конфискации, которая принципиальным образом отличается от конфискации в рамках уголовного процесса. В уголовно-процессуальной сфере решение о конфискации имущества у гражданина принимается от имени государства, при этом гражданин независимо от его статуса изначально берет на себя обязательство подчиняться законам и решениям государства. Иными словами, в сфере уголовной политики участниками конфискации выступают юридически неравноправные субъекты, поскольку государство по отношению к гражданину обладает властными полномочиями. В международных отношениях ни одно государство не имеет по отношению к другому властных полномочий, поэтому межгосударственная конфискация сама по себе исключена.

С целью защиты государства от негативного воздействия со стороны других стран в рамках международного права получил развитие принцип суверенного (государственного) иммунитета [25], который, в свою очередь, базируется на принципе суверенного равенства [26, р. 407]. Согласно широко распространенной точке зрения принцип суверенного иммунитета относится к нормам обычного международного права (The customary international law) [27].

В общем виде под государственным иммунитетом следует понимать право государства не подчиняться всем видам юрисдикции иностранного государства (законодательной, исполнительной и судебной) [28, с. 114]. Принцип суверенного иммунитета получил свое закрепление в Конвенции ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности¹, которая до настоящего времени пока не вступила в законную силу. Данная конвенция предусматривает как судебный иммунитет, так и иммунитет от любых принудительных мер в связи с разбирательством в суде (иммунитет от взыскания) [29].

Принцип суверенного иммунитета представляет собой достаточно сложную категорию международного права. Несмотря на универсальный характер, данный принцип по-разному применяется в различных странах мира. Можно выделить несколько видов суверенного иммунитета, а также несколько подходов к суверенному иммунитету, которые применяются в тех или иных государствах. Относительно иммунитета активов центральных банков следует отметить, что многие страны мира, включая Францию и Германию, где сосредоточены основные замороженные активы ЦБ РФ на территории ЕС, придерживаются концепции практически абсолютного иммунитета или по крайней мере двигаются в этом направлении [30, р. 24].

Применительно к целям настоящей статьи следует отметить, что принцип суверенного иммунитета выступает одним из ключевых правовых препятствий для реализации плана по изъятию российских государственных активов. При этом проблема суверенного иммунитета возникает как в случае реализации радикального способа использования российских активов, так и в случае с компромиссным вариантом.

Как было указано выше, Европейская комиссия предлагает направлять на помощь Украине не активы РФ, а только проценты, полученные от их инвестирования.

¹ Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности. Принята резолюцией 59/38 Генеральной Ассамблеи от 2 декабря 2004 г., 2004, *Организация Объединенных Наций*, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/state_immunities.shtml (дата обращения: 05.06.2023).

Однако доходы от использования имущества принадлежат собственнику данного имущества. Таким образом, в данной ситуации происходит двойное нарушение права собственности: во-первых, посредством неправомерного использования активов для целей инвестирования без согласия собственника, и во-вторых, посредством лишения права собственности на доходы от использования имущества. Более того, в случае неудачного инвестирования российских активов государства — члены ЕС (Германия, Франция и Австрия) будут нести риск потери или уменьшения актива.

Некоторые эксперты полагают, что в рассматриваемой ситуации имеются основания не применять принцип суверенного иммунитета в отношении активов ЦБ РФ, поскольку Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности не вступила в силу, кроме того, данный принцип защищает от национальных судов, но не от международных, и тем более он не защищает от односторонних административных актов [31].

Вместе с тем, как уже отмечалось выше, концепция суверенного иммунитета относится к нормам обычного международного права [32; 33] и действует независимо от вступления в силу Конвенции 2004 г. Во-вторых, согласно судебной практике данная концепция имеет более широкое применение и распространяется не только на национальные суды¹. В отношении односторонних административных актов следует обратиться к официальному комментарию Комиссии международного права (КМП) проекта статьи о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности. КМП отметила, что понятие «судебная функция» (*judicial function*) охватывает функции независимо от того, осуществляются ли они судами или административными органами². Таким образом, в контексте применения иммунитета от юрисдикции судов другого государства некоторые решения административных органов могут быть квалифицированы как судебные, тем более, если они касаются лишения права собственности [17, р. 24].

Более того, государство не обязано подчиняться и актам международных органов, членом которого оно не является и чью юрисдикцию не признает. В случае учреждения ЕС, США или иными странами специального международного трибунала его решения не будут иметь никакой обязательной силы для РФ и большинства стран мира. Даже если удастся привлечь к работе потенциального трибунала значительное число государств, это не позволит сделать трибунал «международным» [3], а его решения обязательными, если только государство не согласится на его юрисдикцию.

Иными словами, суверенный иммунитет предполагает право государства не подчиняться любым актам иностранного государства, включая судебные, административные или законодательные, а также актам межгосударственных объединений, членами которых оно не является.

Нельзя согласиться с тем, что иммунитеты предоставляются международным правом только в связи с межгосударственными отношениями и в ходе разбирательств в национальных судах. Иммунитет предоставляется для предотвращения неправомерного вмешательства иностранных государств в дела других государств и осуществления судебной юрисдикции над другим государством в обстоятельствах, когда оно не дало на это согласия. При этом не имеет никакого значения,

¹ Jurisdictional Immunities of the State (*Germany v. Italy: Greece intervening*), Judgment, I.C.J. Reports 2012, (par. 113) p. 99, 2012, *International Court of Justice*, URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/143/143-20120203-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 07.06.2023).

² Yearbook of the International Law Commission. 1991. Volume II. Part Two Report of the Commission to the General Assembly on the work of its forty-third session, p. 14, 2012, *United Nations. Office of Legal Affairs*, URL: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1991_v2_p2.pdf (дата обращения: 19.11.2023).

осуществляют ли иностранные государства эту юрисдикцию в одностороннем порядке или через коллективный орган, на что заинтересованное государство не дало согласия [26, р. 417].

Возможные последствия принудительного изъятия российской собственности

Принцип суверенного иммунитета, а также иные сложности международно-правового характера представляют собой не единственное препятствие для использования российской собственности. Вполне очевидно, что заинтересованные государства могут попытаться обосновать необходимость изъятия российских суверенных активов исключительным характером конфликта на Украине, осуществить мероприятия в рамках коллективной самообороны и т.д. Тем более в последнее время в рамках международных отношений существенно расширились формы и виды односторонних экономических мер [34, р. 407]. Эксперты предлагают различные пути преодоления существующих международно-правовых ограничений [35, р. 53—56].

Таким образом, ограничения, вытекающие из действующего международного права, не являются ключевым препятствием на пути реализации плана по конфискации российских активов.

Думается, что основная причина сомнений ЕС в возможности принудительного изъятия российской собственности заключается в опасении перед возможностью негативных последствий, которые может вызвать беспрецедентная конфискация крупных суверенных активов, тем более у такой влиятельной страны, как Россия.

Несмотря на попытки отдельных стран продвинуться в вопросе изъятия российской собственности, вряд ли такое решение может быть принято на национальном уровне. В текущей ситуации экстраординарные меры по конфискации российской собственности могут быть приняты только коллективно под руководством США. США в то же время проявляют особую осторожность в данном вопросе, поскольку правовая защита иностранных активов, включая активы центральных банков, выступает в качестве основы той роли, которую играют США в мировой экономике. Девальвация такой защиты способна подорвать экономику США, а также существенно снизить их экономическую роль и экономические ресурсы в мире [36].

Как уже отмечалось выше, большая часть замороженных активов РФ сосредоточена во Франции, Германии и Австрии. Экономика этих стран, наряду с США, Великобританией, Канадой и Японией, которые также приняли решение о заморозке российских активов, отчасти базируется на привлечении иностранных активов. При этом инвесторами нередко выступают частные и публичные лица из стран, в отношении которых потенциально могут быть приняты экономические меры, аналогичные тем, что применялись в отношении России. Соответственно, для таких стран и представителей их частного бизнеса вложения в западную экономику перестанут быть безопасными. Уже сейчас на фоне усиления санкционного давления на Россию наблюдается процесс оттока активов из западных юрисдикций¹. Все это вызывает у западных стран беспокойство относительно того, смогут ли они в дальнейшем привлекать активы иностранных центральных банков [37, р. 15].

Даже если конфискация суверенных активов будет оправдана в качестве контрмеры или формы коллективной самообороны, это может повлечь за собой такие

¹ Jones, M. 2023, Countries repatriating gold in wake of sanctions against Russia, study find, *Reuters*, URL: <https://www.reuters.com/business/finance/countries-repatriating-gold-wake-sanctions-against-russia-study-2023-07-10/> (дата обращения: 05.06.2023).

политические последствия, как ответные меры, потерю веры в транснациональную защиту прав собственности и дальнейшее превращение мировой финансовой системы в оружие для противостояния с теми или иными странами [3].

Нельзя забывать еще об одном обстоятельстве. Ряд зарубежных исследователей настаивает на применении к вопросу о конфискации российских активов исключений из норм международного права ввиду наличия экстраординарной международной ситуации. Однако, к сожалению, ничего экстраординарного в конфликте на Украине нет. В последние десятилетия в мире происходило и происходит множество международных вооруженных конфликтов, инициированных странами Запада со значительно более серьезными последствиями и гораздо большим числом жертв. Разработка международного механизма возмещения ущерба в пользу одной из сторон конфликта повлечет за собой требования со стороны целого ряда государств компенсации с США, Великобритании, Франции, Бельгии и иных стран за причиненный ущерб. Наконец, это еще больше вдохновит Польшу в ее намерении взыскать компенсацию с ФРГ за ущерб, причиненный во время Второй мировой войны.

Таким образом, препятствия для конфискации российских суверенных активов лежат скорее не в правовой, а в политической плоскости. Более того, в новейшей практике международного правосудия известны случаи успешного оспаривания односторонних действий, связанных с ограничением права собственности. В частности, речь идет о решении международного суда ООН от 30 марта 2023 г.¹, в соответствии с которым был признан факт нарушения со стороны США своих международно-правовых обязательств в связи как с заморозкой активов некоторых иранских компаний (п. 157, 159), так и их изъятием без справедливой компенсации (п. 187, 192). Кроме того, суд обязал США выплатить компенсацию². Данное решение не затрагивало суверенные активы, поскольку суд пришел к выводу об отсутствии у него соответствующей компетенции. Однако указанный судебный акт в целом подтверждает тезис о незаконности односторонних нарушений права собственности иностранных субъектов.

Есть еще одна проблема практического характера, связанная с возможностью конфискации российских активов. Для успешной реализации указанных действий необходима точная информация о нахождении активов ЦБ РФ, однако, как уже упоминалось выше, до сих пор страны ЕС такой информацией не располагают [37, р. 15]. По этой причине представители ЕС и стран G7 начинают склоняться к стратегии, согласно которой российские активы вместо конфискации будут удерживаться до тех пор, пока РФ не согласится на компенсацию Украине. Иными словами, наряду с радикальным и компромиссным вариантами использования российских активов появляется так называемый «осторожный».

Заключение

Конфискация российских активов представляет собой сложную политико-правовую проблему. ЕС наряду с США, Канадой, Великобританией и иными странами выступает в качестве одного из ключевых инициаторов указанной идеи. При этом в

¹ Certain Iranian assets (Islamic republic of Iran v. United States of America). Judgment of International Court of Justice of 30 March 2023, 2023, *International Court of Justice*, URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-JUD-01-00-EN.pdf> (дата обращения: 05.10.2023).

² Пименова С. 2023, Поражение США в Международном суде ООН: дело об иранских активах, *Zakon.ru*, URL: https://zakon.ru/blog/2023/4/7/porazhenie_ssha_v_mezhdunarodnom_sude_oon_delo_ob_iranskih_aktivah (дата обращения: 20.11.2023).

рамках ЕС наблюдается многоуровневая дискуссия, поскольку обсуждение проблемы конфискации российских активов осуществляется на уровне как самого Союза, так и отдельных государств-членов.

На сегодняшний момент конфискация российских активов представляет собой лишь идею, которая на протяжении длительного времени вызывает неоднозначную реакцию со стороны экспертного сообщества, поскольку на пути достижения заявленной цели возникает ряд препятствий юридического и политического характера.

Проблема изъятия российской собственности имеет два измерения: изъятие частной собственности, принадлежащей российским физическим и юридическим лицам, и изъятие суверенной собственности. В отношении частной собственности предложен механизм, предусматривающий конфискацию активов в качестве меры уголовной ответственности. Однако для его применения необходим факт совершения уголовно наказуемого деяния, связанного с нарушением санкционного режима. В текущей ситуации далеко не всегда в отношении замороженного имущества будут предприниматься действия, направленные на обход санкций. Поэтому предложенный Комиссией механизм является половинчатым с точки зрения сторонников подхода, основанного на желании обратиться с иском на все российские подсанкционные активы, находящиеся в юрисдикции стран ЕС.

Что касается суверенных активов, то здесь ситуация оказалась значительно более сложной. Во-первых, в данном вопросе ЕС придется следовать в русле общей «западной» политики, координируемой со стороны США [19, р. 2]. Во-вторых, пока у ЕС отсутствует понимание того, каким образом преодолеть существующие препятствия правового характера. В-третьих, изъятие российских суверенных активов может повлечь за собой неконтролируемое развитие ситуации и, как следствие, существенные политические и экономические издержки для ведущих стран ЕС, а также «западного мира». По этой причине ни со стороны ЕС, ни со стороны его ближайших союзников нет решения по вопросу использования российских суверенных активов. При этом страны Запада планируют и далее удерживать российские активы с тем, чтобы лишить Россию доступа к своим ресурсам, необходимым для продолжения военной операции, а также для того, чтобы использовать замороженные активы в качестве важного козыря в рамках будущего мирного разрешения конфликта.

Что касается инициатив небольших стран, вроде Эстонии, то, возможно, они попытаются принять какие-то самостоятельные меры по конфискации российских активов без каких-либо ощутимых последствий для мировой финансовой системы. Однако такие меры, скорее всего, будут рассматриваться в качестве пробных действий для определения возможной реакции и последствий.

Список литературы

1. Тимофеев, И. 2023, Санкции и конфискация российской собственности. Первый опыт, 11.01.2023, *РСМД*, URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-i-konfiskatsiya-rossiyskoy-sobstvennosti-pervyy-opyt/> (дата обращения: 05.10.2023).
2. Boyle, A. 2022, Why Proposals for U.S. to Liquidate and Use Russian Central Bank Assets Are Legally Unavailable, April 18, 2022, *Just Security*, URL: <https://www.justsecurity.org/81165/why-proposals-for-u-s-to-liquidate-and-use-russian-central-bank-assets-are-legally-unavailable/> (дата обращения: 04.10.2023).
3. Runde, E. 2023, Why the European Commission's Proposal for Russian State Asset Seizure Should be Abandoned, March 23, 2023, *Just Security*, URL: <https://www.justsecurity.org/85661/why-the-european-commissions-proposal-for-russian-state-asset-seizure-should-be-abandoned/> (дата обращения: 05.09.2023).

4. Voynikov, V. V. 2022, EU Anti-Russian Sanctions (Restrictive Measures): Compliance with International Law, *Her. Russ. Acad. Sci.*, vol. 92 (Suppl 7), p. S636—S642, <https://doi.org/10.1134/S1019331622130111>
5. Тимофеев, И. Н. 2022, Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля, *Россия в глобальной политике*, т. 20, № 4, с. 136—152, <https://doi.org/10.31278/1810-6439-2022-20-4-136-152>
6. Giumelli, F., Hoffmann, F., Książczaková, A. 2021, The when, what, where, and why of European Union sanctions, *European Security*, vol. 30, № 1, p. 1—23, <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>
7. Klimek, L. 2017, Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law. Cham, Springer, 742 p., <https://doi.org/10.1007/978-3-319-44377-5>
8. Peršak, N. 2022, Criminalising Hate Crime and Hate Speech at EU Level: Extending the List of Eurocrimes Under Article 83 (1) TFEU, *Crim Law Forum*, vol. 33, p. 85—119, <https://doi.org/10.1007/s10609-022-09440-w>
9. Sakellaraki, A. 2022, EU Asset Recovery and Confiscation Regime — Quo Vadis? A First Assessment of the Commission’s Proposal to Further Harmonise the EU Asset Recovery and Confiscation Laws. A Step in the Right Direction?, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 13, № 4, p. 478—501, <https://doi.org/10.1177/20322844221139577>
10. Dornbierer, A. 2023, *Working Paper 42: From sanctions to confiscation while upholding the rule of law*, Basel Institute on Governance, URL: <https://baselgovernance.org/publications/wp-42> (дата обращения: 05.10.2023).
11. Jareborg, N. 2005, Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio), *Ohio State Journal of Criminal Law*, vol. 2, № 2, p. 521—534.
12. Karsai, K. 2013, Ultima ratio and subsidiarity in the European Criminal Law, *Forum: Acta Juridica et Politica*, vol. 3, № 1, p. 53—63.
13. Weyembergh, A., Wiczorek, I. 2016, Is there an EU Criminal Policy? In: Colson, R., Field, S. (eds.), *EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity. Legal Culture in the Area of Freedoms, Security and Justice*, Cambridge University Press, p. 29—47, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316156315.003>
14. Satzger, H. 2018, *International and European criminal law*, Baden-Baden, Nomos, 342 p., <https://doi.org/10.5771/9783845236186>
15. Olsen, K. B., FASTERKJÆR, K. S. 2022, Strict and Uniform: Improving EU Sanctions Enforcement. (DGAP Policy Brief, 29), Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V, URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/85171> (дата обращения: 05.10.2023).
16. Moiseienko, A. 2023, Sanctions, Confiscation, and the Rule of Law, *Groupe d'études géopolitiques*, URL: <https://geopolitique.eu/en/articles/sanctions-confiscation-and-the-rule-of-law/> (дата обращения: 05.10.2023).
17. Brunk, I. 2023, Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds, *George Washington Law Review*, vol. 91, № 6, p. 1616—1660.
18. Achermann, K. F. 2022, Völkerrechtliche Grundlagen und Hürden für eine Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen, *sui generis*, <https://sui-generis.ch/article/view/sg.213>
19. Stephan, P. V. 2022, Seizing Russian assets, *Capital Markets Law Journal*, vol. 17, № 3, p. 276—287, <https://doi.org/10.1093/cmlj/kmac014>
20. Колосов, Ю. М. *Ответственность в международном праве*. 2-е изд., стер. М., Статут, 2014, 224 с.
21. Zelikow, P. 2022, A legal approach to the transfer of Russian assets to rebuild Ukraine, *Lawfare*, URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/legal-approach-transfer-russian-assets-rebuild-ukraine> (дата обращения: 22.07.2023).
22. Azaria, D. 2022, Trade countermeasures for breaches of international law outside the WTO, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 71, № 2, p. 389—423, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000057>

23. Боклан, Д., Боклан, О., Смбалян, А. 2016, Значение Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния для защиты интересов сторон при разрешении споров в рамках ВТО, *Международное правосудие*, № 4 (20), с. 99—113.

24. Кравченко, О. И. 1998, Юрисдикционный иммунитет государства: абсолютный или ограниченный?, *Белорусский журнал международного права и международных отношений*, № 1, с. 48—54.

25. Zilber, N.A. 1956, International Law: Sovereign Immunity: Seizure of Property under Restrictive Immunity Doctrine, *Michigan Law Review*, vol. 54, № 7, p. 1008—1011, <https://doi.org/10.2307/1285396>

26. Akande, D. 2004, International Law Immunities and the International Criminal Court, *The American Journal of International Law*, vol. 98, № 3, p. 407—433, <https://doi.org/10.2307/3181639>

27. Verdier, P.-H., Voeten, E. 2014, Precedent, compliance, and change in customary International law: an explanatory theory, *The American Journal of International Law*, vol. 108, № 3, p. 389—434, <https://doi.org/10.5305/amerjintlaw.108.3.0389>

28. Мальцев, В. А., Элязян, А. Ш. 2023, Иммунитет государства: доктрины, виды и современные проблемы, *Вестник Российской университета кооперации*, № 1 (51), с. 114—120. EDN: DZSPHM

29. Brunk, I.W. 2022, Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?, *Lawfare*, URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/does-foreign-sovereign-immunity-apply-sanctions-central-banks> (дата обращения: 23.11.2023).

30. Wuert, I. 2019, Immunity from Execution of Central Bank Assets. In: Ruys, T., Angelet, N., Ferro, L. (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge University Press, p. 266—284, <https://doi.org/10.1017/9781108283632.014>

31. Ripenko, A. 2023, Should Third States Follow Ukraine's Lead and Confiscate Russian State Assets?, *Völkerrechtsblog*, <https://doi.org/10.17176/20230619-110941-0>

32. Исполинов, А. 2023, Риски современного международного обычая и пути их минимизации, *Международное правосудие*, № 2 (46), с. 70—91.

33. Попов, Е. В. 2019, Доктрина суверенного иммунитета и суверенные фонды: вызовы международной практики, *Сравнительная политика*, № 3, с. 133—147, <https://doi.org/10.24411/2221-3279-2019-10035>

34. Vidigal, G. 2023, The Unilateralization of Trade Governance: Constructive, Reconstructive, and Deconstructive Unilateralism, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 50, № 1, p. 1—12.

35. Moiseienko, A. 2022, Frozen Russian Assets and the Reconstruction of Ukraine. Legal Options, *World Refugee & Migration Council*, URL: <https://www.wrmcouncil.org/wp-content/uploads/2022/07/Frozen-Russian-Assets-Ukraine-Legal-Options-Report-WRMC-July2022.pdf> (дата обращения: 22.07.2023).

36. Anderson, S.R., Keitner, C. 2022, The Legal Challenges Presented by Seizing Frozen Russian Assets, *Lawfare*, URL: <https://www.lawfareblog.com/legal-challenges-presented-seizing-frozen-russian-assets> (дата обращения: 18.07.2023).

37. Kamminga, M.T. 2023, Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure?, *Netherlands International Law Review*, vol. 70, p. 1—17, <https://doi.org/10.1007/s40802-023-00231-7>

Об авторе

Вадим Валентинович Войников, доктор юридических наук, профессор, кафедра интеграционного права и прав человека, МГИМО МИД России, России; профессор, ОНК Институт управления и территориального развития, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: voinicov@yandex.ru

<https://orcid.org/0000-0003-1495-3227>



CONFISCATION ESTONIAN STYLE: LEGAL AND POLITICAL ASPECTS OF POTENTIAL SEIZURE OF RUSSIAN ASSETS IN EU COUNTRIES

V. V. Voynikov 

MGIMO-University,
76 Vernadsky Ave., Moscow, 119454, Russia
Immanuel Kant Baltic Federal University,
14 A. Nevskogo St., Kaliningrad, 236106, Russia

Received 06 October 2023
Accepted 27 December 2023
doi: 10.5922/2079-8555-2024-1-1
© Voynikov, V. V., 2024

The possible confiscation of Russian assets by Western countries is one of the serious challenges to modern international law and the system of international relations. Since the greater part of the frozen assets is under the jurisdiction of EU countries, special attention should be paid to studying mechanisms for the use of Russian assets within the EU. The purpose of this article is to identify the key characteristics of the EU's approaches to the use of frozen Russian assets, determine their compliance with international law and investigate possible consequences for the modern system of international relations. To achieve this goal, the author analysed the legal aspect of this problem, examined the compliance of the initiatives to confiscate Russian property with the norms of modern international law and pinpointed the potential consequences of such actions. It is concluded that possible options for seizing sovereign assets contradict the norms of international and national law. Therefore, all these methods are unfeasible within the current legal framework. Yet, the main obstacle to implementing the plans to seize Russian sovereign assets lies not within the legal realm, but in the political sphere since such actions could result in unforeseeable ramifications. The mechanism proposed by the European Commission for seizing private property within the framework of criminal proceedings implies the use of criminal law to solve political problems, which is at variance with the objectives of criminal policy.

Keywords:

European Union, Russia, sovereign assets, private property, confiscation, Estonia, principle of sovereign immunity, international law

References

1. Timofeev, I. 2023, Sanctions and the Confiscation of Russian Property. The First Experience, 11.01.2023, *Russian International Affairs Council*, URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-i-konfiskatsiya-rossiyskoy-sobstvennosti-pervyy-opyt/> (accessed 05.10.2023).
2. Boyle, A. 2022, Why Proposals for U.S. to Liquidate and Use Russian Central Bank Assets Are Legally Unavailable, April 18, 2022, *Just Security*, URL: <https://www.justsecurity.org/81165/why-proposals-for-u-s-to-liquidate-and-use-russian-central-bank-assets-are-legally-unavailable/> (accessed 04.10.2023).
3. Runde, E. 2023, Why the European Commission's Proposal for Russian State Asset Seizure Should be Abandoned, March 23, 2023, *Just Security*, URL: <https://www.justsecurity.org/85661/why-the-european-commissions-proposal-for-russian-state-asset-seizure-should-be-abandoned/> (accessed 05.09.2023).

To cite this article: Voynikov, V. V. 2024, Confiscation Estonian style: legal and political aspects of potential seizure of Russian assets in EU countries, *Baltic region*, vol. 16, № 1, p. 4–22. doi: 10.5922/2079-8555-2024-1-1

4. Voynikov, V. V. 2022, EU Anti-Russian Sanctions (Restrictive Measures): Compliance with International Law, *Her. Russ. Acad. Sci.*, vol. 92 (Suppl 7), p. S636—S642, <https://doi.org/10.1134/S1019331622130111>
5. Timofeev, I. N. 2022, Questionable effectiveness? Sanctions against Russia before and after February, *Russia in Global Affairs*, vol. 20, № 4, p. 136—152, <https://doi.org/10.31278/1810-6439-2022-20-4-136-152> (in Russ.).
6. Giumelli, F., Hoffmann, F., Książczaková, A. 2021, The when, what, where, and why of European Union sanctions, *European Security*, vol. 30, № 1, p. 1—23, <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>
7. Klimek, L. 2017, Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law. Cham, Springer, 742 p., <https://doi.org/10.1007/978-3-319-44377-5>
8. Peršak, N. 2022, Criminalising Hate Crime and Hate Speech at EU Level: Extending the List of Eurocrimes Under Article 83 (1) TFEU, *Crim Law Forum*, vol. 33, p. 85—119, <https://doi.org/10.1007/s10609-022-09440-w>
9. Sakellarakis, A. 2022, EU Asset Recovery and Confiscation Regime — Quo Vadis? A First Assessment of the Commission's Proposal to Further Harmonise the EU Asset Recovery and Confiscation Laws. A Step in the Right Direction?, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 13, № 4, p. 478—501, <https://doi.org/10.1177/20322844221139577>
10. Dornbierer, A. 2023, *Working Paper 42: From sanctions to confiscation while upholding the rule of law*, Basel Institute on Governance, URL: <https://baselgovernance.org/publications/wp-42> (accessed 05.10.2023).
11. Jareborg, N. 2005, Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio), *Ohio State Journal of Criminal Law*, vol. 2, № 2, p. 521—534.
12. Karsai, K. 2013, Ultima ratio and subsidiarity in the European Criminal Law, *Forum: Acta Juridica et Politica*, vol. 3, № 1, p. 53—63.
13. Weyembergh, A., Wieczorek, I. 2016, Is there an EU Criminal Policy? In: Colson, R., Field, S. (eds.), *EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity. Legal Culture in the Area of Freedoms, Security and Justice*, Cambridge University Press, p. 29—47, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316156315.003>
14. Satzger, H. 2018, *International and European criminal law*, Baden-Baden, Nomos, 342 p., <https://doi.org/10.5771/9783845236186>
15. Olsen, K. B., FASTERKJÆR, K. S. 2022, Strict and Uniform: Improving EU Sanctions Enforcement. (DGAP Policy Brief, 29), Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V, URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/85171> (accessed 05.10.2023).
16. Moiseienko, A. 2023, Sanctions, Confiscation, and the Rule of Law, *Groupe d'études géopolitiques*, URL: <https://geopolitique.eu/en/articles/sanctions-confiscation-and-the-rule-of-law/> (accessed 05.10.2023).
17. Brunk, I. 2023, Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds, *George Washington Law Review*, vol. 91, № 6, p. 1616—1660.
18. Achermann, K. F. 2022, Völkerrechtliche Grundlagen und Hürden für eine Einziehung russischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen, *sui generis*, <https://sui-generis.ch/article/view/sg.213>
19. Stephan, P. B. 2022, Seizing Russian assets, *Capital Markets Law Journal*, vol. 17, № 3, p. 276—287, <https://doi.org/10.1093/cmlj/kmac014>
20. Kolosov, Yu. M. 2014, *Responsibility in international law*, M., Statut (in Russ.).
21. Zelikow, P. 2022, A legal approach to the transfer of Russian assets to rebuild Ukraine, *Lawfare*, URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/legal-approach-transfer-russian-assets-rebuild-ukraine> (accessed 22.07.2023).
22. Azaria, D. 2022, Trade countermeasures for breaches of international law outside the WTO, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 71, № 2, p. 389—423, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000057>
23. Boklan, D., Boklan, O., Smbatyan, A. 2016, Relevance of articles on responsibility of states for internationally wrongful acts for legal defense in WTO dispute settlement mechanism, *Mezhdunarodnoe pravosudie*, № 4, p. 99—113 (in Russ.).

24. Kravchenko, O. I. 1998, Jurisdictional immunity of the state: absolute or limited? *Belorussian Journal of International Law and International Relations*, № 1, p. 48—54 (in Russ.).
25. Zilber, N. A. 1956, International Law: Sovereign Immunity: Seizure of Property under Restrictive Immunity Doctrine, *Michigan Law Review*, vol. 54, № 7, p. 1008—1011, <https://doi.org/10.2307/1285396>
26. Akande, D. 2004, International Law Immunities and the International Criminal Court, *The American Journal of International Law*, vol. 98, № 3, p. 407—433, <https://doi.org/10.2307/3181639>
27. Verdier, P.-H., Voeten, E. 2014, Precedent, compliance, and change in customary International law: an explanatory theory, *The American Journal of International Law*, vol. 108, № 3, p. 389—434, <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.108.3.0389>
28. Maltsev, V. A., Elyazyan, A. Sh. 2023, State immunity: doctrines, types and modern problems, *Vestnik of the Russian University of Cooperation*, № 1 (51), p. 114—120. EDN: DZSPHM (in Russ.).
29. Brunk, I. W. 2022, Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?, *Lawfare*, URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/does-foreign-sovereign-immunity-apply-sanctions-central-banks> (accessed 23.11.2023).
30. Wuerth, I. 2019, Immunity from Execution of Central Bank Assets. In: Ruys, T., Angelet, N., Ferro, L. (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge University Press, p. 266—284, <https://doi.org/10.1017/9781108283632.014>
31. Ripenko, A. 2023, Should Third States Follow Ukraine's Lead and Confiscate Russian State Assets?, *Völkerrechtsblog*, <https://doi.org/10.17176/20230619-110941-0>
32. Ispolinov, A. 2023, Risks of modern customary international law and ways of minimizing them, *Mezhdunarodnoe pravosudie*, vol. 13, № 2, p. 70—90 (in Russ.).
33. Popov, E. V. 2019, Sovereign Immunity Doctrine and Sovereign Funds: Challenges at Global Scale, *Comparative Politics Russia*, № 3, p. 133—147, <https://doi.org/10.24411/2221-3279-2019-10035>
34. Vidigal, G. 2023, The Unilateralization of Trade Governance: Constructive, Reconstructive, and Deconstructive Unilateralism, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 50, № 1, p. 1—12.
35. Moiseienko, A. 2022, Frozen Russian Assets and the Reconstruction of Ukraine. Legal Options, *World Refugee & Migration Council*, URL: <https://www.wrmcouncil.org/wp-content/uploads/2022/07/Frozen-Russian-Assets-Ukraine-Legal-Options-Report-WRMC-July2022.pdf> (accessed 22.07.2023).
36. Anderson, S. R., Keitner, C. 2022, The Legal Challenges Presented by Seizing Frozen Russian Assets, *Lawfare*, URL: <https://www.lawfareblog.com/legal-challenges-presented-seizing-frozen-russian-assets> (accessed 18.07.2023).
37. Kamminga, M. T. 2023, Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? *Netherlands International Law Review*, vol. 70, p. 1—17, <https://doi.org/10.1007/s40802-023-00231-7>

The author

Prof Vadim V. Voinikov, MGIMO-University, Russia; Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: voinicov@yandex.ru

<https://orcid.org/0000-0003-1495-3227>



SUBMITTED FOR POSSIBLE OPEN ACCESS PUBLICATION UNDER THE TERMS AND CONDITIONS OF THE CREATIVE COMMONS ATTRIBUTION (CC BY) LICENSE ([HTTP://CREATIVECOMMONS.ORG/LICENSES/BY/4.0/](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/))