

EDN: BCTXTV

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СТРАНАМИ ЕС ДОХОДОВ ОТ РОССИЙСКИХ СУВЕРЕННЫХ АКТИВОВ

В. В. Войников^{1, 2} 

¹ МГИМО МИД России,
119454, Россия, Москва, просп. Вернадского, 76

² Балтийский федеральный университет им. И. Канта,
236041, Россия, Калининград, ул. А. Невского, 14

Поступила в редакцию 25.01.2025 г.

Принята к публикации 24.03.2025 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2025-2-2

© Войников В. В., 2025

Вопрос использования замороженных российских суверенных активов находится в зоне внимания со стороны политиков и экспертов на протяжении уже трех лет. В 2024 г. в рамках Группы семи (G7) было принято решение об использовании доходов от российских активов для обслуживания синдицированного кредита, направленного на дальнейшее финансирование военной и иной помощи Украине. В первой половине 2024 г. в рамках политики ограничительных мер ЕС принял пакет законодательных актов, направленных на создание необходимого общесоюзного юридического механизма по обращению в собственность Союза доходов от инвестирования замороженных российских суверенных активов. Данное решение представляет собой серьезный вызов современному международному праву и системе международных отношений. Цель настоящей статьи состоит в выявлении основных характеристик согласованного в рамках ЕС механизма использования российских суверенных активов с целью определения его соответствия международному праву и праву самого Союза. Для достижения поставленной цели автором проанализирована юридическая сторона механизма изъятия доходов от использования российских суверенных активов, а также осуществлена попытка смоделировать возможные последствия от применения данной меры, включая ответные меры со стороны РФ. Автор приходит к выводу о том, что утвержденный механизм использования российских активов может привести к нарушению права суверенной собственности РФ, а также иных принципов международного права. Кроме того, принятие на уровне ЕС решения об обращении в собственность Союза доходов от использования российских суверенных активов порождает целый ряд иных конфликтов с нормами национального и союзного права.

Ключевые слова:

Европейский союз, Россия, Украина, суверенные активы, международное право, непредвиденные доходы

Для цитирования: Войников В. В. Правовые аспекты использования странами ЕС доходов от российских суверенных активов // Балтийский регион. 2025. Т. 17, № 2. С. 30–48. doi: 10.5922/2079-8555-2025-2-2

Введение

В сентябре 2024 г. вице-президент Еврокомиссии В. Домбровскис сообщил о том, что первый транш в размере 1,4 млрд евро, полученных от использования замороженных российских суверенных активов, направлен в Европейский фонд мира на приобретение вооружения для Украины¹. Таким образом, ЕС приступил к практической реализации плана по использованию российских замороженных активов.

Проблема заморозки, а также использования российских суверенных активов остается одной из наиболее острых в рамках текущих отношений между Россией и ЕС.

К суверенным активам относятся средства, являющиеся составной частью международных резервов РФ и размещенные на территории иностранных государств. В первую очередь речь идет о средствах, которые были инвестированы Центральным банком России в иностранные финансовые активы [1, с. 10]. После начала специальной военной операции (СВО) страны Группы семи (G7), а также ЕС приняли решение о заморозке российских суверенных активов, хранящихся в юрисдикции указанных стран. На февраль 2022 г. было заморожено около половины всех международных резервов РФ.

Согласно экспертным оценкам на сегодняшний момент в странах ЕС заблокировано около 200 млрд евро российских суверенных активов². Помимо этого около 40 млрд долл. США заморожено в США и около 20 млрд долл. США — в Великобритании³.

Практически одновременно с заморозкой российских суверенных активов на уровне ЕС и Группы семи (G7) стали обсуждаться идеи об их конфискации и передаче в пользу Украины [2, с. 82]. По результатам длительных обсуждений приемлемый вариант конфискации российских активов найден не был, хотя от идеи конфискации не отказались. Вместо конфискации был предложен вариант изъятия не самих активов, а только доходов от их использования. В первой половине 2024 г. механизм использования российских суверенных активов получил законодательное закрепление на уровне ЕС.

Решение об использовании российских суверенных активов будет иметь далеко идущие правовые, политические и финансовые последствия. Принятие ЕС во взаимодействии со странами Группы семи (G7) решения по изъятию доходов от использования российских активов порождает множество научных и практических проблем, требующих всестороннего анализа, а также выработки мер по обеспечению защиты суверенной собственности в будущем.

В рамках настоящего исследования будет осуществлен правовой анализ механизма использования российских суверенных активов в рамках ЕС, а также определены возможные последствия применения данного механизма на практике.

¹ Verbatim report of proceedings. Tuesday, 17 September 2024 — Strasbourg, *European Parliament*, URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2024-09-17_EN.html (дата обращения: 05.01.2025).

² EU Blocks More Than €200 Billion in Russian Central Bank Assets, *Bloomberg*, URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-05-25/eu-has-blocked-200-billion-in-russian-central-bank-assets> (дата обращения: 05.12.2024).

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: 05.01.2025).

Правовые основы блокировки и использования российских суверенных активов

После начала специальной военной операции (СВО) на Украине Советом ЕС было принято решение № 2022/395¹, а также регламент 2022/394², согласно которым Союз ввел ограничительные меры в отношении суверенных активов РФ. Согласно ст. 5а (4) регламента № 833/2014 в редакции регламента № 2022/394 был введен запрет на любые операции, связанные с управлением резервами, а также активами Центрального банка России.

Таким образом, в рамках «санкционной» политики ЕС против России были впервые введены ограничения в отношении российских суверенных активов, при этом до февраля 2022 г. ЕС делал акцент на применении блокирующих финансовых ограничений против частных субъектов и существенно реже на так называемых торговых санкциях [3, с. 245].

Совет ЕС 12 февраля 2024 г. принял решение № 2024/577³ и корреспондирующий ему регламент⁴, согласно которым центральные депозитарии ценных бумаг, владеющие активами и/или резервами ЦБ РФ на сумму более 1 млн евро, обязаны с 15 февраля 2024 г. учитывать денежные средства по погашенным ценным бумагам, а также доходы от их использования на отдельных счетах (ст. 1 (8)). Кроме того, центральные депозитарии ценных бумаг не вправе распоряжаться доходами от использования указанных выше денежных средств.

Таким образом, Европейская комиссия стала предпринимать практические действия с целью формирования правовой основы для изъятия доходов от российской суверенной собственности⁵.

Совет 21 мая 2024 г. принял решение № 2024/1470⁶ и регламент № 2024/1469⁷, посредством которых был создан юридический механизм использования доходов от российских суверенных активов.

Согласно указанным актам Совет обязал центральные депозитарии ценных бумаг стран ЕС вносить в пользу Союза 99,7 % «чистой прибыли» (непредвиденного дохода), полученной от использования российских суверенных активов в виде

¹ Council Decision (CFSP) 2022/395 of 9 March 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L 81, 09.03.2022, p. 8 – 11.

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.

³ Council Decision (CFSP) 2024/577 of 12 February 2024 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L, 2024/577, 14.02.2024.

⁴ Council Regulation (EU) 2024/576 of 12 February 2024 amending Regulation (EU) № 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L, 2024/576, 14.02.2024.

⁵ Sexton, J. P., Kerr, V. 2024, EU Support to Ukraine through Windfall Profits: Reparative Value, International Law, and Future Pathways. Sep 23, 2024, *Lieber Institute*, URL: <https://lieber.westpoint.edu/eu-support-ukraine-windfall-profits-reparative-value-international-law-future-pathways/> (дата обращения: 05.01.2025).

⁶ Council Decision (CFSP) 2024/1470 of 21 May 2024 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L, 2024/1470, 22.05.2024.

⁷ Council Regulation (EU) 2024/1469 of 21 May 2024 amending Regulation (EU) № 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L, 2024/1469, 22.05.2024.

остатков денежных средств (после вычета корпоративного налога и удержания небольшой доли для обеспечения соблюдения требований по управлению капиталом и рисками). В дальнейшем указанная прибыль будет направлена на финансирование военной и иной помощи Украине (ст. 1 (2) (9)).

Таким образом, согласно утвержденному механизму предполагается, что непредвиденный доход от российских активов является доходом депозитария, который после уплаты корпоративного налога фактически подлежит обложению налогом на непредвиденный доход (windfall tax) в размере 99,7 %, хотя в самих актах Союза термин «налог» не используется. Иными словами, непредвиденный доход от замороженных российских суверенных активов подлежит обложению национальным налогом, размер которого в Бельгии составляет 25 %¹, а после этого оставшаяся сумма облагается Союзным налогом в форме обязательного финансового вклада (financial contribution) в размере 97,7 %.

Согласно регламенту сумма, полученная в виде обязательного финансового вклада, обращается в пользу ЕС и направляется в Европейский фонд мира (90 %) и программы по поддержке Украины (10 %). При этом данное распределение может быть изменено посредством принятия имплементационного акта Совета.

Утвержденный механизм использования российских активов не предполагает их обращения в собственность стран ЕС, сами активы, причитающиеся купоны и дивиденды остаются в собственности Российской Федерации. Исходя из решения и регламента Совета ЕС речь идет только о «непредвиденных доходах» от активов, к которым относятся проценты, полученные от размещения денежных остатков по погашенным ценным бумагам. По мнению ЕС, непредвиденные доходы являются прибылью центральных депозитариев, соответственно, не входят в состав суверенной собственности РФ.

Таким образом, за основу утвержденного механизма был взят план Европейской комиссии, представленный 30 ноября 2022 г.² Комиссия пришла к выводу об отсутствии законных путей конфискации российских суверенных активов, по ее мнению, государствам-членам придется вернуть все находящиеся у них средства, принадлежащие РФ. В связи с этим Комиссия предложила инвестировать замороженные активы Центрального банка РФ для получения дополнительного дохода, который подлежит передаче в собственность ЕС и будет использован для финансирования Украины.

Основным адресатом требований, содержащихся в актах ЕС, являются расположенные на территории Союза центральные депозитарии ценных бумаг (CDS). Именно на счетах указанных депозитариев размещены принадлежащие России ценные бумаги, а также денежные средства. В настоящее время в странах ЕС расположены два основных депозитария: Евроклир (Euroclear) со штаб-квартирой в Брюсселе и Клирстрим (Clearstream), находящийся в Люксембурге. Основная часть принадлежащих России ценных бумаг и денежных средств, хранится на счетах Евроклир (около 191 млрд евро)³.

¹ Innovative Avenues to finance reparation in the UK, URL: <https://redress.org/wp-content/uploads/2024/01/Innovative-Approaches-Report-v.4.pdf> (дата обращения: 25.12.2024).

² Ukraine: Commission presents options to make sure that Russia pays for its crimes, *European Commission*, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7311 (дата обращения: 10.12.2024).

³ Franchini, D. 2024, Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges, *EJIL: Talk!*, URL: <https://www.ejiltalk.org/immobilised-assets-extraordinary-profits-the-eu-council-decision-on-russias-central-bank-reserves-and-its-legal-challenges/> (дата обращения: 25.12.2024).

По погашенным ценным бумагам на счета депозитария поступают денежные средства, которыми в обычной ситуации собственник вправе распоряжаться по своему усмотрению. Однако ввиду заморозки российских активов денежные средства по погашенным ценным бумагам остаются в управлении депозитария. В соответствии с корпоративными инвестиционными стратегиями центральные депозитарии не хранят на своих счетах указанные денежные средства, а инвестируют их в другие низкорисковые активы, чаще всего Евробонды. Соответственно, такая инвестиция приносит дополнительный доход, который считается непредвиденным. Именно указанный доход, согласно принятым актам Совета ЕС, подлежит изъятию в собственность Союза.

По данным Евроклир, в его распоряжении находится около 159 млрд евро в виде денежных средств по погашенным ценным бумагам, принадлежащим России¹.

Согласно опубликованной информации за период с февраля 2022 г. по 15 февраля 2024 г. Евроклир получил непредвиденный доход от использования российских суверенных активов на сумму около 4,4 млрд евро². Всего, по экспертным оценкам, центральные депозитарии ценных бумаг ЕС за счет замороженных активов ЦБ РФ заработали около 5 млрд евро за период с марта 2022 г. по 15 февраля 2024 г.

Денежные средства, полученные до 15 февраля 2024 г., остаются в распоряжении центральных депозитариев в качестве обеспечения для покрытия потенциальных издержек и убытков, понесенных центральными депозитариями ценных бумаг в связи с возможными требованиями со стороны России (п. 21 Преамбулы Регламента № 2024/1469). Отсутствие обратной силы у рассматриваемого регламента в части использования российских активов должно минимизировать правовые последствия от ретроактивных действий³. Таким образом, разработчики данного механизма предполагают возможность наступления негативных последствий от использования суверенных активов и предоставляют центральным депозитариям некоторую гарантию в связи с возможными ответными действиями России.

Как было отмечено выше, решение ЕС об использовании доходов от российских суверенных активов было принято в рамках реализации договоренностей, достигнутых странами Группы семи (G7).

В ходе саммита Группы семи (G7) в июне 2024 г. было достигнуто соглашение о запуске программы чрезвычайных кредитов для Украины с целью ускорения поступления доходов (Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loans) в размере 50 млрд долл. США. Данная программа должна быть реализована на коллективной основе, иными словами, речь идет о предоставлении Украине синдицированного кредита (syndicated loan), который должен будет обслуживаться и погашаться за счет непредвиденных доходов от замороженных российских суверенных активов, удерживаемых в ЕС и других соответствующих юрисдикциях⁴. Планировалось, что по 20 млрд долл. США должны выделить ЕС и США, а оставшиеся 10 млрд долл. выделяют Канада, Япония и Великобритания [4].

¹ G7 Agreement to Use Windfall Profits Is Ratings Neutral for Euroclear, *Fitch Ratings*, URL: <https://www.fitchratings.com/research/banks/g7-agreement-to-use-windfall-profits-is-ratings-neutral-for-euroclear-19-06-2024> (дата обращения: 05.01.2025).

² Franchini, D. 2024, Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges, *EJIL: Talk!*, URL: <https://www.ejiltalk.org/immobilised-assets-extraordinary-profits-the-eu-council-decision-on-russias-central-bank-reserves-and-its-legal-challenges/> (дата обращения: 25.12.2024).

³ Sexton, J.P., Kerr, V. 2024, EU Support to Ukraine through Windfall Profits: Reparative Value, International Law, and Future Pathways, *Lieber Institute*, URL: <https://lieber.westpoint.edu/eu-support-ukraine-windfall-profits-reparative-value-international-law-future-pathways> (дата обращения: 05.01.2025).

⁴ G7 Apulia Leaders' Communiqué, 14 June 2024, URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/14/g7-leaders-statement-8/> (дата обращения: 08.01.2025).

Лидеры Группы семи (G7) 25 октября 2024 г. достигли консенсуса в отношении механизма выделения синдицированного кредита Украине¹.

Члены Совета ЕС 9 октября 2024 г. согласовали выделение Украине кредита в размере 35 млрд евро в рамках синдицированного кредита Группы семи (G7). Двадцать четвертого октября 2024 г. был принят регламент Совета и Парламента, устанавливающий механизм кредитного сотрудничества для Украины². Данный регламент обеспечил необходимую законодательную основу для предоставления кредита от ЕС, а также его погашения за счет доходов от замороженных российских суверенных активов. Согласно регламенту учреждается Механизм кредитного сотрудничества с целью предоставления Украине безвозвратной финансовой помощи для погашения кредита ЕС, а также иных кредитов, предоставленных на двусторонней основе. Общая сумма кредитов, погашаемых за счет данного механизма, составляет 45 млрд евро. В соответствии с регламентом данный механизм финансируется за счет доходов от замороженных российских суверенных активов, а также иных взносов со стороны государств-членов и третьих стран.

Одновременно был принят имплементационный регламент Совета³ об изменении регламента № 833/2014, согласно которому все доходы от замороженных российских активов подлежат аккумуляции в рамках механизма кредитного сотрудничества для Украины.

Таким образом, в рамках договоренностей, достигнутых внутри Группы семи (G7), ЕС разработал схему использования замороженных российских суверенных активов, согласно которой Союз за счет своих средств выделяет Украине макрофинансовый кредит в размере 35 млрд евро. Погашение данного кредита будет осуществляться за счет средств специального механизма кредитного сотрудничества, пополняемого преимущественно за счет непредвиденных доходов от использования российских замороженных активов. С этой целью ЕС будет выделять за счет средств механизма кредитного сотрудничества денежные средства Украине, которые подлежат возврату в пользу ЕС в виде погашения основного долга, процентов и иных затрат на обслуживание кредита.

В рамках анализа механизма использования российских замороженных активов первоочередное значение для разрешения вопроса о законности такой меры имеют два вопроса: обладает ли ЕС полномочиями по принятию такого решения и кто становится первоначальным собственником непредвиденных доходов от российских суверенных активов.

Полномочия ЕС по использованию российских суверенных активов

Несмотря на чрезвычайно глубокую интеграцию, Европейский союз остается международной организацией, полномочия которой производны от государств-членов. Одним из ключевых принципов ЕС выступает принцип наделения полномочиями. Согласно ст. 5 Договора о ЕС (далее — ДЕС) ЕС имеет полномочия только

¹ G7 Leaders' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loans, URL: <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/G7-Leaders-Statement-on-Extraordinary-Revenue-Acceleration-ERA-Loans.pdf> (дата обращения: 08.01.2025).

² Regulation (EU) 2024/2773 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2024 establishing the Ukraine Loan Cooperation Mechanism and providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine. OJ L, 2024/2773, 28.10.2024.

³ Council Implementing Regulation (EU) 2024/2761 of 24 October 2024 implementing Regulation (EU) № 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L, 2024/2761, 28.10.2024.

в пределах своей компетенции, которую предоставили ему в договорах государства-члены. Любая компетенция, не предоставленная Союзу в договорах, принадлежит государствам-членам. При этом границы полномочий ЕС должны уважать как органы Союза, так и государства-члены [5, с. 289]. Иными словами, в силу принципа наделения полномочиями ЕС вправе осуществлять свою деятельность и принимать обязательные акты только по тем вопросам, которые ему были прямо делегированы государствами-членами. Источником власти в ЕС выступают государства-члены [6, с. 579], а сам Союз не может создавать для себя новые полномочия.

Опыт деятельности ЕС последнего времени показывает, что чиновники Союза нередко забывают об этом принципе и принимают решения без оглядки на тот объем полномочий, который был делегирован ЕС со стороны государств-членов.

Все акты Союза, устанавливающие механизм использования доходов от российских суверенных активов, были приняты в рамках полномочий ЕС по принятию ограничительных мер. Правовой основой ограничительных мер выступают положения ст. 29 ДЕС, а также ст. 215 договора о функционировании ЕС (далее — ДФЕС).

Согласно ст. 215 ДФЕС ограничительные меры могут предусматривать полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами. Установление механизма обращения в собственность ЕС доходов от использования российских суверенных активов нельзя квалифицировать в качестве приостановления или сокращения экономических и финансовых отношений. Данный механизм представляет собой принципиально новое явление в праве ЕС, которое не предусмотрено учредительными договорами и не вытекает из той компетенции, которая делегирована Союзу со стороны государств-членов. Тот факт, что решения Совета № 2024/577 от 12 февраля 2024 г. и № 2024/1470 от 21 мая 2024 г. принимались на основе единогласия, не может свидетельствовать о легализации передачи Союзу соответствующей компетенции. Как уже отмечалось выше, границы компетенции Союза, установленные в учредительных договорах, должны уважаться как органами Союза, так и государствами-членами. Иными словами, дополнительная компетенция может быть предоставлена Союзу только посредством изменения учредительных договоров.

Следовательно, в рамках существующей правовой системы ЕС не наделен правом принимать акты, касающиеся установления механизма изъятия в собственность Союза доходов, полученных от реинвестирования иностранных суверенных активов. С процедурной точки зрения, исходя из принципов разделения полномочий между Союзом и государствами-членами, принятие таких решений относится к исключительной компетенции государств-членов. Более того, указанные решения Союза будут иметь правовые последствия только для двух стран ЕС: Бельгии и Люксембурга, под юрисдикцией которых находятся два основных центральных депозитария ценных бумаг.

Право собственности на непредвиденные доходы от использования российских активов

Определение права собственности на непредвиденные доходы от замороженных российских активов имеет первостепенное значение.

Согласно позиции Европейской комиссии и Верховного представителя по внешним делам и политики безопасности, которые выступили разработчиками законопроектов, доходы от использования российских активов не относятся к суверенной собственности РФ.

Как уже отмечалось выше, обращению в собственность ЕС подлежат доходы от инвестирования денежных средств, полученных по погашенным ценным бума-

гам. Денежные средства хранятся в депозитариях до момента распоряжения ими со стороны собственника. В связи с этим, по мнению разработчиков законопроектов и ряда экспертов, проценты, которые в настоящее время генерируются от этих средств, принадлежат депозитариям, а не Центральному банку России¹. Однако данная точка зрения является спорной, поскольку порождает целый ряд правовых вопросов с позиции национального и международного права.

Согласно общим принципам частного права в континентальной системе доходы и плоды, полученные в результате использования вещи, принадлежат собственнику этой вещи (ст. 136 ГК РФ, ст. 955 Германского гражданского уложения², ст. 547 Гражданского кодекса Наполеона³). При этом данное правило применяется независимо от того, кто использует данную вещь.

По общему правилу депозитарии должны управлять доверенной им собственностью в интересах клиентов, за что они получают вознаграждение. Таким образом, можно заключить, что доходы от использования российских суверенных активов также составляют собственность РФ, центральные депозитарии имеют право лишь на вознаграждение за оказание услуг по управлению активами.

С правовой точки зрения нет очевидного различия между собственностью государства на активы и на доходы, полученные от этих активов⁴. Суверенная собственность обладает особым статусом и специальным правовым режимом, которые должны распространяться и на доходы, полученные от такой собственности.

Кроме того, отсутствуют данные об условиях размещения ценных бумаг, принадлежащих РФ, в центральных депозитариях. В связи с этим трудно определить, являются ли накопленные проценты «непредвиденными доходами» депозитария, или они относятся к доходам владеющего данными ценными бумагами⁵.

По этой причине право собственности центральных депозитариев на доходы от использования замороженных российских активов может быть оспорено. В этом случае рухнет весь механизм по использованию активов Центрального банка РФ с возникновением негативных последствий как для депозитария, так и для самого Союза.

Как правило, суверенные активы освобождаются от налогообложения и защищены от любых мер принуждения. Вполне очевидно, что аналогичные правила должны распространяться и на доходы, генерируемые указанными активами.

Наконец, даже в случае признания указанного дохода собственностью депозитария возникает вопрос о правомерности обложения дополнительным финансовым взносом в пользу ЕС в размере 99,7 % от полученного дохода, при том, что с данного дохода уже уплачен доход в национальный бюджет (в Бельгии — 25 %). Законность такой фискальной меры на уровне Союза будет зависеть от обеспечения справедливого баланса между требованиями общих интересов общества и защитой

¹ Wiśniewska, I. 2024, The EU's decision to use the profits generated by frozen Russian assets, *Centre for Eastern Studies (OSW)*, URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-05-24/eus-decision-to-use-profits-generated-frozen-russian-assets> (дата обращения: 25.12.2024).

² Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), *Bundesministerium der Justiz*, URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html> (дата обращения: 25.12.2024).

³ Code civil, URL: <https://codes.droit.org/PDF/Code%20civil.pdf> (дата обращения: 25.12.2024).

⁴ Keitner, C. 2024, Sovereign Immunity and Reparations in Ukraine, *Just Security*, URL: <https://www.justsecurity.org/92531/sovereign-immunity-and-reparations-in-ukraine/> (дата обращения: 15.12.2024).

⁵ Franchini, D. 2024, Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges, *EJIL Talk!*, URL: <https://www.ejiltalk.org/immobilised-assets-extraordinary-profits-the-eu-council-decision-on-russias-central-bank-reserves-and-its-legal-challenges/> (дата обращения: 25.12.2024).

прав собственности¹. В этой ситуации происходит нарушение права собственности центральных депозитариев и их акционеров, среди которых есть не только резиденты стран ЕС.

Кроме того, налогообложение или иная аналогичная мера не могут иметь дискриминационный характер. При введении налога на непредвиденный доход он должен распространяться на все случаи генерации дохода от инвестирования средств по погашенным ценным бумагам. В данном случае обязательным финансовым вкладом облагается только доход от российских суверенных активов. Эта ситуация также порождает серьезные сомнения с точки зрения соблюдения законности.

Международно-правовые аспекты использования российских суверенных активов

Решение ЕС об изъятии доходов от использования российских суверенных активов, находящихся на счетах центральных депозитариев, представляет собой серьезный вызов международному праву и международным обязательствам стран Союза.

В научной и экспертной среде многократно обосновывалось, что ввиду особого правового регулирования так называемые санкции против активов центральных банков порождают риск нарушения целого ряда международных принципов [7, с. 22]. В случае конфискации суверенных активов риск нарушения международного права многократно возрастает, при этом ключевым международно-правовым препятствием для конфискации или иного использования суверенных активов является принцип суверенного иммунитета.

Есть все основания считать, что принцип суверенного иммунитета в равной степени защищает как сами суверенные активы, так и доходы от его использования.

Современная система международных отношений основывается на равенстве всех государств, соответственно, ни одна страна в мире или даже группа государств не обладает никакими властными полномочиями по отношению к другим странам [8, с. 49]. Иными словами, одно или несколько государств не вправе признавать виновным другое государство и налагать на него меры ответственности.

Ряд исследователей считает, что конфискация российской суверенной собственности может быть обоснована как контрмера².

Международное право предусматривает возможность применения мер принуждения со стороны одних стран по отношению к другим. Однако они имеют характер односторонних ограничительных мер и выступают разновидностью контрмер, предусмотренных положениями Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г., подготовленных Комиссией международного права ООН (ст. 48)³. Контрмеры направлены на принуждение госу-

¹ Franchini, D. 2024, Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges, *EJIL Talk!*, URL: <https://www.ejiltalk.org/immobilised-assets-extraordinary-profits-the-eu-council-decision-on-russias-central-bank-reserves-and-its-legal-challenges/> (дата обращения: 25.12.2024).

² Akande, D., Corten, O., Hamamoto, S., Klein, P., Koh, H. H., Reichler, P., Fabri, H. R., Sands, P., Schrijver, N., Tams, C. J., Zelikow, P. 2024, On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia's War of Aggression Against Ukraine, London: International Institute for Strategic Studies, URL: https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content---migration/files/research-papers/2024/05-new/iiss_on-proposed-countermeasures-against-russia-to-compensate-injured-states-for-losses-caused-by-russias-war-of-aggression-aga.pdf (дата обращения: 15.12.2024).

³ Тексты проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, *Доклад комиссии международного права, Пятьдесят третья сессия*, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf (дата обращения: 05.12.2024).

дарства-правонарушителя к выполнению обязанности [9, с. 104]. Для того чтобы контрмеры были допустимыми, они должны удовлетворять ряду материальных и процессуальных условий [10, р. 236]. При этом ключевым свойством контрмер являются обратимость и временный характер¹. Несмотря на то что в политическом лексиконе ЕС и ряда других стран вместо понятия «ограничительные меры» активно используется понятие «санкции» [11, с. 23], по своей правовой природе и характеру такие меры санкциями не становятся. Обращение в свою собственность доходов от использования активов не обладает таким свойством, как обратимость, поскольку утвержденный механизм не предусматривает возврат денежных средств России.

Таким образом, с точки зрения международного права изъятие самой суверенной собственности или доходов от ее использования нельзя квалифицировать в качестве контрмеры. При этом, как отмечалось выше, данный механизм был принят именно в рамках полномочий ЕС по принятию ограничительных мер, то есть контрмер в смысле положений Статей об ответственности государств.

Принятый ЕС на законодательном уровне механизм изъятия доходов от использования российских активов не может быть также рассмотрен как мера международно-правовой ответственности.

Международное право аналогично национальному праву обязывает виновную сторону возместить пострадавшей стороне причиненный ущерб. Однако для того чтобы механизм возмещения ущерба заработал, необходимо наличие правовых оснований: согласие виновной стороны или решение органа, обладающего соответствующей компетенцией.

В современном гражданском праве для наступления деликтной ответственности сторона, требующая возмещения ущерба, должна доказать виновность действия ответственного лица, факт наступления ущерба, причинную связь между виновными действиями и причиненным ущербом, а также размер причиненного ущерба. В равной степени аналогичные условия наступления деликтной ответственности применимы и к международному праву.

Несмотря на активно продвигаемый в США, странах ЕС и некоторых других государствах нарратив о «вине России за агрессивную войну против Украины», а также широко используемые штаммы «российское нападение» или «российская военная агрессия» [12, с. 100], в настоящий момент отсутствует международно признанное решение, устанавливающее ответственность России [13, с. 57]. Даже резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 ноября 2022 г. № ES-11/5², на которую часто ссылаются западные эксперты [14, р. 1], таким свойством не обладает ввиду отсутствия у нее обязательной юридической силы для государств.

Иными словами, юридических оснований для возложения на Россию обязанности по возмещению ущерба Украине нет, и вероятность того, что такие основания появятся, в будущем крайне низка. Ни коллективные решения стран Группы семи (G7) или ЕС, ни даже резолюции Генеральной ассамблеи ООН не являются достаточными юридическими основаниями, подтверждающими то, что Россия совершила противоправные действия, влекущие за собой обязанность по возмещению вреда. Утверждение о том, что Россия совершила акт агрессии, является

¹ Hathaway, O. A., Mills, M., Poston, T. 2023, *The Emergence of Collective Countermeasures*, *Lieber Institute*, URL: <https://lieber.westpoint.edu/emergence-collective-countermeasures> (дата обращения: 15.01.2025).

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, *Организация Объединенных Наций*, URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/679/17/PDF/N2267917.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.12.2024).

субъективным мнением отдельных стран или международных организаций, в которых не участвуют ни Россия, ни большинство стран мира. Такая квалификация действий России будет иметь юридическую силу только для внутреннего правопорядка соответствующих стран или международных организаций. Многократное повторение на различных площадках утверждения о «российской агрессии против Украины» приводит к формированию соответствующего общественного мнения, но не обеспечивает необходимую юридическую квалификацию, дающую основание для совершения принудительных действий в отношении российской суверенной собственности.

Таким образом, в первую очередь отсутствуют необходимые международно-правовые основания, дающие ЕС право совершать какие-либо принудительные действия в отношении суверенных активов РФ.

Сторонники изъятия доходов от российских активов и даже конфискации самих активов пытаются обосновать такие шаги обязанностью России уплатить Украине репарации [15], полагая, что такая обязанность не подвергается сомнению¹. Однако данная позиция основана на неверном понимании сути репарации как виде ответственности в международном праве. При этом Россия занимает однозначную позицию, согласно которой не считает себя виновной в начале вооруженного конфликта на Украине и не собирается возмещать ущерб.

Репарация представляет собой одну из форм материальной ответственности субъектов международного права за ущерб, причиненный в результате совершенного им международного правонарушения другому субъекту международного права [16, с. 255; 17, с. 49].

В международных отношениях основанием для возмещения ущерба, в том числе посредством репараций чаще всего выступает согласие соответствующего государства, выраженное в том или ином документе (мирный договор, акт о безоговорочной капитуляции и т.д.), то есть государство соглашается с тем, что оно совершило противоправное деяние и готово возместить причиненный вред в определенном объеме. В отдельных случаях таким основанием может служить решение международного судебного органа, компетенцию которого признает государство, обязанное возместить ущерб².

Для возникновения юридической обязанности для выплаты репарации или осуществления иных форм возмещения ущерба не достаточно настойчивых требований со стороны одного или нескольких государств. Созданные так называемые международные механизмы регистрации ущерба для Украины³ никак не способствуют формированию правовой основы для выплаты репарации в силу того, что результаты их деятельности не порождают для России никаких обязательств.

Среди существующих механизмов репарации ни один из них не может быть применен для того, чтобы обязать Россию вопреки ее воле возместить ущерб Украине

¹ Anderson, S. R. 2024, Understanding the G7's New Plan for Funding Ukraine, *LAWFARE*, URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/understanding-the-g7-s-new-plan-for-funding-ukraine> (дата обращения: 23.01.2025).

² Franchini, D. 2024, Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges, *EJIL Talk!*, URL: <https://www.ejiltalk.org/immobilised-assets-extraordinary-profits-the-eu-council-decision-on-russias-central-bank-reserves-and-its-legal-challenges/> (дата обращения: 25.12.2024).

³ Register of Damage for Ukraine, *RD4U*, URL: <https://rd4u.coe.int/en/> (дата обращения: 25.12.2024).

[18, р. 993]. Кроме того, репарации в строгом юридическом смысле (то есть добровольно предоставленные Россией Украине) будут невозможны, если конфликт будет завершен не в пользу Украины¹.

Иногда изъятие доходов от российской собственности или самих активов предлагают рассматривать в качестве меры коллективной самообороны (ст. 51 Устава ООН). Однако существуют серьезные сомнения относительно того, может ли самооборона осуществляться невоенным способом [19], таким как конфискация. При этом меры, принимаемые в целях самообороны, должны быть временными, необходимыми и соразмерными².

Политические и правовые последствия от использования российских суверенных активов

Рассмотренные выше правовые проблемы, возникающие в связи с реализацией механизма изъятия доходов от российской суверенной собственности, не являются единственными.

Утвержденный в ЕС механизм использования доходов от российских суверенных активов порождает целый ряд иных вопросов, а также способен повлечь за собой негативные последствия для самого Союза и всей мировой финансовой системы. Еще на этапе обсуждения данного механизма Европейский центральный банк выразил обеспокоенность репутацией евро, а также безопасностью европейских государственных облигаций как средства сбережения для других центральных банков³.

Руководство Евроклир также высказывает беспокойство относительно возможных последствий изъятия доходов от российской собственности. В частности, уже сейчас наблюдается рост прямых торговых и инвестиционных каналов между Азией и Ближним Востоком, что в итоге может способствовать появлению неевропейского конкурента Евроклир⁴. Все это может привести к утрате доверия к правительствам и финансовым системам тех государств, которые примут решение о конфискации самих активов или доходов от их использования [13, с. 58].

Реализация механизма изъятия всей или части российской суверенной собственности может создать опасный прецедент, при котором одна или несколько стран в одностороннем порядке будут накладывать финансовые санкции на другие страны, используя для этого суверенные активы. Это откроет возможность предъявления требований о выплате компенсаций за ущерб, принесенный в результате вооруженных конфликтов, со стороны многих государств. В связи с этим нередко упоминают о возможных новых претензиях к ФРГ, связанных с выплатой дополнительных репараций по результатам Второй мировой войны⁵. Однако ФРГ не единственная страна, к которой потенциально могут быть предъявлены подобные требования.

¹ Sexton, J. P., Kerr, V. 2024, EU Support to Ukraine through Windfall Profits: Reparative Value, International Law, and Future Pathways, *Lieber Institute*, URL: <https://lieber.westpoint.edu/eu-support-ukraine-windfall-profits-reparative-value-international-law-future-pathways/> (дата обращения: 05.01.2025).

² Ibid.

³ Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine, *European Parliament*, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU\(2024\)759602_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU(2024)759602_EN.pdf). P. 41 (дата обращения: 05.01.2025).

⁴ Valero, J. 2024, Euroclear Warns of Liability Risk in Confiscating Russian Assets, *BNN Bloomberg*, URL: <https://www.bnnbloomberg.ca/investing/2024/12/10/euroclear-warns-of-liability-risk-in-confiscating-russian-assets/> (дата обращения: 15.01.2025).

⁵ Wiśniewska, I. 2024. The EU's decision to use the profits generated by frozen Russian assets, *Centre for Eastern Studies (OSW)*, URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-05-24/eus-decision-to-use-profits-generated-frozen-russian-assets> (дата обращения: 25.12.2024).

После окончания Второй мировой войны и по сей день в мире ежегодно происходят десятки международных конфликтов с участием государств [20, с. 25], нередко со значительно большим числом жертв среди военных и гражданского населения, при этом часто участниками данных конфликтов выступают страны, непосредственно участвующие в разработке и реализации механизма изъятия российской собственности.

Таким образом, в перспективе другие страны, пострадавшие от вооруженных конфликтов, смогут потребовать применения мер материальной ответственности за счет иностранных активов и к тем странам, которые сейчас используют данный механизм против России. Иными словами разработанный механизм может иметь эффект бумеранга.

С точки зрения цели достижения мира решение об изъятии доходов от использования российских активов навряд ли будет способствовать разрешению конфликта. Наоборот, оно может привести к его продолжению, поскольку изъятие доходов уменьшает заинтересованность России договариваться с ЕС и странами Запада¹. Здесь можно усмотреть очередную попытку «надавить» на Россию с тем, чтобы заставить ее пойти на уступки при отсутствии каких-либо встречных предложений. Однако такая тактика уже не раз показывала свою несостоятельность.

Как уже отмечалось выше, решение ЕС об изъятии доходов от российских суверенных активов является лишь одним из элементов схемы предоставления синдицированного кредита в рамках договоренностей Группы семи (G7). Фактически ЕС и другие страны Группы семи выделяют Украине кредит, который будет погашаться за счет доходов от активов РФ. Иными словами, по мнению стран Группы семи, кредит в пользу Украины должен погашаться за счет России, при том что Россия делать это не собирается.

Реализация данной схемы порождает целый ряд вопросов практического характера. В частности, возникает вопрос синхронизации выплат по кредиту с накоплением доходов от использования российской суверенной собственности², поскольку непредвиденный доход будет возникать только до тех пор, пока действуют ограничительные меры в части блокировки активов Центрального банка РФ.

Указанные ограничительные меры имеют временный характер и продлеваются каждые 6 месяцев по единогласному решению всех стран Союза. В случае если хотя бы одно государство откажется от продления ограничительных мер, их действие автоматически прекращается. Пока такая ситуация выглядит маловероятной, учитывая высокую степень «внутренней дисциплины» и систему воздействия на несогласных, однако исключать ее в будущем нельзя. Тем более уже сейчас настойчиво звучат призывы Венгрии и Словакии о необходимости отказа от политики санкций. Более того, известны случаи, когда отдельные государства — члены ЕС блокировали принятие ограничительных мер в качестве средства давления на остальных членов Союза по другим вопросам [21, с. 142].

Если указанные ограничения отменятся или не продлятся на новый срок, Россия незамедлительно выведет свои активы из проблемных юрисдикций. В этом случае вся схема обслуживания синдицированного кредита разрушится. Безусловно, руководство ЕС будет прилагать максимум усилий для сохранения блокировки российских активов, однако такая стратегия содержит в себе множество рисков.

¹ Proud, I. 2024, Russian asset seizure scheme will prolong war Western officials want to 'speed up' the use of interest on Moscow's frozen funds in order to loan Ukraine more money, *Responsible Statecraft*, URL: <https://responsiblestatecraft.org/russian-asset-seizure/> (дата обращения: 10.01.2025).

² Steinbach, A. 2024, How to harvest the windfall profits from Russian assets in Europe, *Bruegel*, URL: https://www.bruegel.org/system/files/2024-06/how-to-harvest-the-windfall-profits-from-russian-assets-in-europe-10101_0.pdf (дата обращения: 20.12.2024).

Большое значение при анализе возможных последствий изъятия доходов от российских суверенных активов имеет рассмотрение вопроса о реагировании России на нарушение права собственности. Российские власти неоднократно заявляли о том, что Россия ответит на конфискацию российской собственности за рубежом¹.

Двадцать третьего сентября 2024 г. был принят Указ Президента РФ № 442², который определяет порядок компенсации ущерба, причиненного РФ и Центральному банку РФ в связи с недружественными действиями США. Указ предусматривает возможность в судебном порядке возместить ущерб, связанный с неправомерным лишением собственности со стороны США, за счет имущества, принадлежащего США или лицам США. Указ был принят в ответ на одобрение Конгрессом США законопроекта 8038 «О достижении мира в XXI веке посредством силы»³, который предусматривает возможность конфискации российских суверенных активов⁴.

В настоящее время идет разработка законопроекта, предусматривающего порядок компенсации ущерба, причиненного России или Центральному банку РФ другими странами, заморозившими российские активы⁵.

В ответ на заморозку российских активов в России были приняты зеркальные меры в отношении активов, принадлежащих резидентам недружественных стран, при этом речь идет не о суверенных активах [22, с. 17]. По некоторым оценкам, в России остаются иностранные активы на сумму 194 млрд долл. США, из которых 90 млрд принадлежат европейским компаниям, что почти в три раза больше, чем сумма, принадлежащая компаниям со штаб-квартирой в США (32 млрд). Таким образом, в случае ответа со стороны России на изъятие доходов от российской собственности в конечном итоге оплатить счет за финансирование Украины придется европейскому бизнесу⁶.

Заключение

Вопрос об использовании российской суверенной собственности обсуждается уже три года. На сегодняшний день среди возможных способов применения российских активов институты ЕС выбрали наиболее осторожный вариант, предполагающий обращение в собственность Союза непредвиденных доходов, полученных

¹ Силуанов: в России заморожено не меньше западных активов, чем там — российских, *Деловой Петербург*, URL: <https://www.dp.ru/a/2024/02/26/siluanov-v-rossii-zamorozheno2> (дата обращения: 20.01.2025).

² О специальном порядке компенсации ущерба, причиненного Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки, указ Президента РФ от 23.05.2024 г. № 442, *Собрание законодательства РФ*, 27.05.2024 г., № 22, ст. 2937.

³ H.R.8038 — 21st Century Peace through Strength Act, *CONGRESS.GOV*, URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/8038/text?s=3&r=25&q=%7B%22search%22%3A%22H.R.+8038%22%7D> (дата обращения: 20.01.2025).

⁴ Тимофеев, И.Н. 2024, О новом механизме конфискации российских суверенных активов: консенсус Администрации и Конгресса США, *Российский совет по международным делам*, URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/o-novom-mekhanizme-konfiskatsii-rossiyskikh-suverennykh-aktivov-konsensus-administratsii-i-kongressa/?sphrase_id=171849386 (дата обращения: 12.01.2025).

⁵ Грачев, Е., Перцева, Е. 2025, Санкционное явление: в России закрепят в законе изъятие иностранных активов, *Известия*, URL: <https://iz.ru/1825384/evgenii-grachev-evgeniia-pertceva/sankcionnoe-yavlenie-v-rossii-zakrepyat-v-zakone-izyatie-inostrannyh-aktivov> (дата обращения: 05.01.2025).

⁶ Steinbach, A. 2024, How to harvest the windfall profits from Russian assets in Europe, *Bruegel*, URL: https://www.bruegel.org/system/files/2024-06/how-to-harvest-the-windfall-profits-from-russian-assets-in-europe-10101_0.pdf (дата обращения: 20.12.2024).

центральными депозитариями от инвестирования денежных средств по погашенным ценным бумагам, принадлежащим России. Таким образом, сами активы в виде ценных бумаг и денежных средств, а также купонный доход и дивиденды не подлежат изъятию и остаются заблокированными.

Данное решение было принято в рамках реализации договоренностей, достигнутых партнерами по Группе семи (G7). Согласно этим договоренностям ЕС, США, Великобритания, Канада и Япония выделяют Украине синдицированный кредит, который будет обслуживаться за счет доходов, полученных от использования российских суверенных активов.

В течение 2024 г. институты ЕС разработали необходимую законодательную основу для изъятия непредвиденных доходов от использования российской суверенной собственности и направления полученных денежных средств для финансирования военной кампании на Украине.

Таким образом, утвержденный в ЕС механизм изъятия доходов от российских суверенных активов является одним из элементов общей схемы финансирования Украины посредством синдицированного кредита. При разработке и реализации данного механизма в экспертном сообществе неоднократно высказывались сомнения в законности и целесообразности такой меры. Анализ механизма позволяет выявить целый ряд противоречий положениям национального и международного права, а также нормам права ЕС.

Во-первых, новый механизм использования российских активов был разработан и реализован в рамках политики ограничительных мер, однако его анализ показывает, что его нельзя квалифицировать в качестве ограничительной меры. При этом учредительные договоры прямо не наделяют институты ЕС правом принятия подобных решений, соответственно, есть основания считать, что институты ЕС вышли за пределы предоставленных им полномочий или по крайней мере выбрали неверный способ реализации заявленных целей.

Во-вторых, представляется спорной позиция, согласно которой непредвиденные доходы от использования российских суверенных активов является собственностью центральных депозитариев и не входит в состав активов РФ. Действующее континентальное гражданское право исходит из того, что плоды, полученные в результате использования вещи, принадлежат собственнику этой вещи. В любом случае для точного ответа на данный вопрос необходимо знать условия размещений российских активов на счетах центральных депозитариев.

В-третьих, изъятие доходов от российских активов не соответствует нормам международного права ввиду нарушения принципа суверенного иммунитета, поскольку с правовой точки зрения нет оснований проводить различие между собственностью на суверенные активы и доходами от использования данных активов. Попытка обосновать возможность изъятия самих активов и доходов от их использования обязанностью России выплатить репарации основана на неверном понимании данного института в международном праве.

Таким образом, решение ЕС об обращении в свою собственность доходов от российских активов с правовой точки зрения содержит в себе существенные недостатки. Более того, оно создает дополнительные прямые и косвенные риски, способные в будущем серьезно подорвать мировую финансовую систему.

Список литературы

1. Войников, В.В. 2024, Конфискация по-эстонски. Правовые и политические аспекты возможного изъятия российских активов в странах ЕС, *Балтийский регион*, т. 16, № 1, с. 4—22, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2024-1-1>

2. Лебедева, О.В. 2022, Санкционный «Дикий Запад»: конфискация замороженных российских активов как возможный новый инструмент санкционной политики США. *Перспективы. Электронный журнал*, №4 (31), с. 80—87, <https://doi.org/10.32726/2411-3417-2022-4-80-87>
3. Тимофеев, И. Н. 2024, Торговые санкции Европейского союза в отношении России: современная практика, *Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика*, т. 40, № 2, с. 233—247, <https://doi.org/10.21638/spbu05.2024.205>
4. Butchard, P. 2024, Sanctions, international law and seizing Russian assets, 7 November 2024, *Research Briefing*, URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10034/>. Р. 90 (дата обращения: 20.12.2024).
5. Галушко, Д. В. 2020, О роли принципов права Европейского Союза в его взаимодействии с национальным правом государств-членов, *Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право*, №2 (41), с. 284—293, <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2817>
6. Михалёва, Т. Н., Киселева, А. В., Римашевская, Ю. С. 2022, Беларусь в современном мире = Беларусь у сучасным свеце, материалы XXI Междунар. науч. конф., посвящ. 101-й годовщине образования Белорус. гос. ун-та, Минск, 27 окт. 2022 г., Белорус. гос. ун-т, Минск, БГУ, с. 578—583.
7. Franchini, D. 2024, When finance becomes a weapon: the challenge of central bank sanctions under International Law, *Journal of International Trade Law and Policy*, vol. 24, №1, p. 28—56, <https://doi.org/10.1108/JITLP-07-2024-0041>
8. Кравченко, О. И. 1998, Юрисдикционный иммунитет государства: абсолютный или ограниченный? *Белорусский журнал международного права и международных отношений*, №1, с. 48—54, <https://doi.org/10.21128/2226-2059-2016-4-99-113>
9. Боклан, Д. С., Боклан, О. С., Смбатян, А. С. 2016, Значение Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния для защиты интересов сторон при решении споров в рамках ВТО, *Международное правосудие*, №4 (20), с. 99—113, <https://doi.org/10.21128/2226-2059-2016-4-99-113>
10. Jackson, M., Paddeu, F. 2023, The Countermeasures of Others: When Can States Collaborate in the Taking of Countermeasures?, *American Journal of International Law*, vol. 118, №2, p. 231—274, <https://doi.org/10.1017/ajil.2024.8>
11. Романова, Т. 2024, Эволюция дискурса о суверенитете и санкциях и ее значение для внешних связей ЕС, *Международные процессы*, т. 22, №1 (76), с. 22—41, <https://doi.org/110.46272/IT.2024.22.1.76.6>
12. Геро, У., Ритц, Х. 2024, *Эндишпиль Европа. Почему потерпел неудачу политический проект Европа и как начать снова о нем мечтать*, М., 160 с.
13. Шевцов, А. Л. 2024, Возможная конфискация российских государственных активов на западе: правовой и политический цугцванг, *Вестник Института экономики Российской академии наук*, №3, с. 47—60, https://doi.org/10.52180/2073-6487_2024_3_47_60
14. Nagy, C. I. 2025, Can Ukrainians Claim Compensation for War Damage under the Russia—Ukraine BIT?, An International Investment Law Experiment. University of Pennsylvania, *Journal of International Law*, vol. 46, №4, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4919808/>
15. Criddle, E. J. 2023, Turning Sanctions into Reparations: Lessons for Russia/Ukraine, *Faculty Publications*, 2123, URL: <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/2123> (дата обращения: 31.01.2025).
16. Савченко, М. С. 2003, Реституция как форма международно-правовой ответственности за преступные посягательства на культурные ценности, *Ученые записки Санкт-Петербургского им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии*, №1 (20), с. 253—270. EDN: SXLWBT
17. Колосов, Ю. М. 2014, *Ответственность в международном праве*, 2-е изд., стер. М., Статут, 224 с.
18. Hathaway, O. A., Mills, M., Poston, T. 2024, War Reparations: The Case for Countermeasures, *Stanford Law Review*, vol. 76, №5, p. 971—1050.
19. Buchan, R. 2023, Non-forcible measures and the law of self-defence, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 72, №1, p. 1—33, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000471>

20. Степанова, Е. 2020, Вооруженные конфликты начала XXI века: типология и направления трансформации, *Мировая экономика и международные отношения*, т. 64, № 6, с. 24—39, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-24-39>

21. Панов, Ф. Ю. 2022, Международно-правовые основы введения односторонних ограничительных мер ЕС, *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*, т. 18, № 1, с. 137—146, <https://doi.org/10.12737/jflcl.2022.0>

22. Волков, Г. Ю. 2024, Перспективы реализации риска конфискации российских зарубежных активов представителями администрации недружественных стран, *Право, экономика и управление: актуальные вопросы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием*, Чебоксары, с. 15—18, <https://doi.org/10.31483/r-110337>

Об авторе

Вадим Валентинович Войников, доктор юридических наук, профессор, МГИМО МИД России, Россия; профессор, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

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

E-mail: voynikov@yandex.ru



Представлено для возможной публикации в открытом доступе в соответствии с условиями лицензии Creative Commons Attribution — Noncommercial — NoDerivative Works <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> (CCBY-NC-ND 4.0)

LEGAL ASPECTS IN THE USE OF PROFITS FROM RUSSIAN SOVEREIGN ASSETS BY EU COUNTRIES

V. V. Voynikov^{1,2} 

¹ MGIMO University,
76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia

² Immanuel Kant Baltic Federal University,
14, A. Nevskogo St., Kaliningrad, 236041, Russia

Received 25 January 2025

Accepted 24 March 2025

doi: 10.5922/2079-8555-2025-2-2

© Voynikov, V. V., 2025

The issue of using frozen Russian sovereign assets has remained at the centre of political and expert debate for nearly three years. In 2024, the G7 decided to allocate profits generated from these assets to service a syndicated loan intended to finance military and other forms of assistance to Ukraine. In early 2024, within the framework of its sanctions policy, the European Union adopted a set of legislative instruments designed to establish a Union-level legal mechanism for appropriating the profits derived from the investment of frozen Russian sovereign assets. This decision poses a serious challenge to modern international law and the system of international relations. This article seeks to outline the key characteristics of the EU-agreed mechanism for the utilization of Russian sovereign assets, with a view to evaluating its consistency with international law and the legal framework of the European Union itself. In pursuit of this aim, the author examines the legal dimension of the mechanism for the expropriation of profits from the use of Russian sovereign assets and attempts to model

To cite this article: Voynikov, V. V. 2025, Legal aspects of the use of profits from Russian sovereign assets by EU countries, *Baltic Region*, vol. 17, № 2, p. 30—48. doi: 10.5922/2079-8555-2025-2-2

its potential implications, including possible countermeasures by the Russian Federation. The analysis leads to the conclusion that the mechanism as adopted may result in a breach of the Russian Federation's sovereign property rights, as well as other foundational principles of international law. Moreover, the EU's decision to channel profits from Russian sovereign assets into the EU's ownership raises a number of additional legal conflicts under both national and EU law.

Keywords:

European Union, Russia, Ukraine, sovereign assets, international law, windfalls profits

References

1. Voynikov, 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, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2024-1-1>
2. Lebedeva, O. 2022, The Wild West of Sanctions: Confiscation of Frozen Russian Assets as a Possible New Tool of U. S. Sanction Policy, *Perspectives and prospects. E-journal*, № 4, p. 80—87 (in Russ.), <https://doi.org/10.1010.32726/2411-3417-2022-4-80-8>
3. Timofeev, I. N. 2024, The European Union trade sanctions against Russia: Contemporary practice, *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Ekonomika*, vol. 40, № 2, p. 233—247 (in Russ.), <https://doi.org/10.21638/spbu05.2024.205>
4. Butchard, P. 2024, Sanctions, international law and seizing Russian assets. 7 November 2024, Research Briefing, URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10034/>. P. 90 (accessed 20.12.2024).
5. Galushko, D. V. 2020, On the role of the principles of EU law in its interaction with the national law of the Member States, *Proceedings of Voronezh State University Series Law*, № 2, p. 284—293 (in Russ.), <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2817>
6. Mikhaliyova, T. N., Kiseleva, A. V., Rimashevskaya, Yu. S. 2022, Competence of the European Union, *Proceedings of the XXI World Scientific Conference devoted to the 101st anniversary of the Belarusian State University*, Minsk, Minsk, October 27, 2022, Belarusian State University, p. 578—583 (in Russ.).
7. Franchini, D. 2024, When finance becomes a weapon: the challenge of central bank sanctions under International Law, *Journal of International Trade Law and Policy*, vol. 24, № 1, p. 28—56, <https://doi.org/10.1108/JITLP-07-2024-0041>
8. Kravchenko, O. I. 1998, Jurisdictional immunity of the state: absolute or limited? *Belarusian Journal of International Law and International Relations*, vol. 1, p. 48—54 (in Russ.).
9. Boklan, D., Boklan, O., Smbatyan, A. 2016, Relevance of articles on responsibility of states for internationally wrongful acts of 2001 for legal defense in WTO dispute settlement mechanism, *Mezhdunarodnoe pravosudie*, № 4, p. 99—113 (in Russ.), <https://doi.org/10.21128/2226-2059-2016-4-99-113>
10. Jackson, M., Paddeu, F. 2023, The Countermeasures of Others: When Can States Collaborate in the Taking of Countermeasures? *American Journal of International Law*, vol. 118, № 2, p. 231—274, <https://doi.org/10.1017/ajil.2024.8>
11. Romanova, T. 2024, The evolution of the discourse on sovereignty and sanctions and its Significance for the EU's external Relations, *International Trends / Mezhdunarodnye protsessy*, vol. 22, № 1, p. 22—41 (in Russ.), <https://doi.org/10.46272/IT.2024.22.1.76.6>
12. Guérot, U., Hauke, R. 2024, Endspiel Europa: Warum das politische Projekt Europa gescheitert ist und wie wir wieder davon träumen können, *Westend*, 208 p.
13. Shevtsov, A. L. 2024, Possible confiscation of Russian state assets in the west: legal and political Zugzwang, *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy Akademii Nauk (The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences)*, № 3, p. 47—60 (in Russ.), https://doi.org/10.52180/2073-6487_2024_3_47_60
14. Nagy, C. I. 2025, Can Ukrainians Claim Compensation for War Damage under the Russia-Ukraine BIT? An International Investment Law Experiment, University of Pennsylvania, *Journal of International Law*, vol. 46, № 4, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4919808>

15. Criddle, E. J. 2023, Turning Sanctions into Reparations: Lessons for Russia/Ukraine, *Faculty Publications*, 2123, URL: <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/2123> (accessed 31.01.2025).
16. Savchenko, M. S. 2003, Restitution as a form of international legal responsibility for criminal attacks on cultural property, *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo im. V. B. Bobkova filiala Rossiiskoi tamozhennoi akademii* [Scientific notes of the St. Petersburg named after V. B. Bobkov branch of the Russian Customs Academy. V. B. Bobkov Branch of the Russian Customs Academy], vol. 1, p. 253—270 (in Russ.).
17. Kolosov, Yu. M. 2014, The Responsibility in international law, 2th edition, Moscow, 224 p. (in Russ.).
18. Hathaway, O. A., Mills, M., Poston, T. 2024, War Reparations: The Case for Countermeasures, *Stanford Law Review*, vol. 76, № 5, p. 971—1050.
19. Buchan, R. 2023, Non-forcible measures and the law of self-defence, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 72, № 1, p. 1—33, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000471>
20. Stepanova, E. 2020, Armed conflicts in the early 21st century: typology and directions of transformation, *World Economy and International Relations*, vol. 64, № 6, p. 24—39, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-24-39>
21. Panov, F. Yu. 2022, International Legal Basis for the Introduction of EU Unilateral Restrictive Measures, *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, vol. 18, № 1, p. 137—146 (in Russ.), <https://doi.org/10.12737/jflcl.2022.018>
22. Volkov, G. Yu. 2024, Prospects for the implementation of the risk of confiscation of Russian foreign assets by representatives of the administration of unfriendly countries, *Law, economics and management: topical issues*, Materials of the All-Russian scientific and practical conference with international participation, Cheboksary, p. 15—18 (in Russ.), <https://doi.org/10.31483/r-110337>

The author

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

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

E-mail: voinicov@yandex.ru



Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution – Noncommercial – No Derivative Works <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> (CC BY-NC-ND 4.0)