

## ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТЯГНЕННЯ АКТИВІВ РФ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТА ІНШИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

### PROSPECTS FOR LEGISLATIVE REGULATION OF THE SEIZURE OF RUSSIAN ASSETS IN EUROPEAN AND OTHER FOREIGN COUNTRIES

Нагнибіда В.І., д.ю.н., професор,  
завідувач відділу методології євроінтеграції приватного права  
Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва  
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

У статті досліджуються ключові законодавчі пропозиції, що перебувають на розгляді у парламентах держав-партнерів України, які стосуються питань звернення стягнення на заморожені у цих країнах російські активи. На основі цього автор не лише визначає закономірності та спеціальні риси у контексті пропонованих підходів, але й окреслює загальні перспективи законодавчого урегулювання у цьому світлі в європейських та інших зарубіжних державах у найближчому майбутньому, що, у свою чергу, становить одну з важливих передумов притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності і реалізацію принципу повного відшкодування завданої їй міжнародно-протиправними діями шкоди українській державі, юридичним та фізичним особам.

Пропонується висновок, що національний законодавчий процес стягнення знерухомлених російських активів у державах-партнерах (на прикладі Великої Британії, Канади та США) ще перебуває на стадії розробки первинних нормативних актів. Останні, у свою чергу, повинні дозволити таку передачу, встановити перелік активів, що підлягають стягненню, цілей та способів їх подальшого направлення, включно із можливим забезпечення компенсації в рамках міжнародного компенсаційного механізму для України, та вирішити низку пов'язаних правових, організаційних і фінансових питань. Разом із тим, положення досліджених законопроектів прямо вказують на їх заснування на принципах і нормах сучасного міжнародного права, а також на визнанні і необхідності закріплення (або, принаймні, пошуку) способів реалізації права України на повне відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії та інших міжнародно-протиправних дій Російської Федерації проти України за рахунок заморожених російських активів. У зв'язку з цим аналізовані законопроекти прямо передбачають ключовою або однією із ключових позицій саме необхідність передачі таких активів для здійснення такого відшкодування або прямо вказують на їх використання для наповнення Компенсаційного Фонду для України.

**Ключові слова:** звернення стягнення на активи РФ, міжнародно-правова відповідальність держав, відшкодування шкоди, міжнародно-протиправне діяння, законодавство зарубіжних держав, міжнародні компенсаційні механізми.

The article examines key legislative proposals currently under consideration in the parliaments of Ukraine's partner states, which pertain to the seizure of Russian assets frozen in these countries. Based on this analysis, the author not only identifies patterns and specific features within the context of the proposed approaches but also outlines the broader prospects for legislative regulation in this regard in European and other foreign states in the near future. This, in turn, constitutes one of the critical prerequisites for holding the Russian Federation accountable under international law and implementing the principle of full compensation for the damage caused by its internationally wrongful acts to the Ukrainian state, as well as to legal and natural persons.

The conclusion is drawn that the national legislative process for the seizure of immobilized Russian assets in partner states (e.g., the United Kingdom, Canada and the United States of America) is still in the stage of developing primary regulatory acts. These acts, in turn, must enable such transfers, establish a list of assets subject to seizure, define the purposes and methods of their subsequent allocation – including the potential provision of compensation within the framework of an international compensation mechanism for Ukraine – and address a range of related legal, organizational, and financial issues. At the same time, the provisions of the analysed draft laws explicitly indicate that they are grounded in the principles and norms of contemporary international law, as well as in the recognition and necessity of establishing (or at least seeking) ways to implement Ukraine's right to full compensation for the damage caused by armed aggression and other internationally wrongful acts of the Russian Federation against Ukraine, utilizing frozen Russian assets. In this regard, the analysed legislative proposals explicitly identify as a key – or one of the key priorities the need to transfer such assets to effectuate this compensation or explicitly designate their use to fund a Compensation Fund for Ukraine.

**Key words:** seizure of assets of the Russian Federation, international legal responsibility of states, compensation for damage, internationally wrongful act, legislation of foreign states, international compensation mechanisms.

Поруч із комплексним процесом політико-правового та доктринального осмислення і підготовки, втіленого у формі відкритого до приєднання багатостороннього міжнародного договору, міжнародного компенсаційного механізму для відшкодування шкоди, завданої у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України (починаючи із анексії Автономної Республіки Крим у 2014 році і донині), відбувається й поступова зміна внутрішнього законодавства окремих країн-членів ЄС та інших зарубіжних держав стосовно правового режиму та можливості і порядку звернення стягнення на заморожені активи РФ як одного з важливих потенційних кроків для фінансування Фонду виплати компенсацій. І доки у першому з векторів роботи вже помітні перші успіхи та суттєві зрушення (насамперед створення та ефективне функціонування Міжнародного Реєстру збитків, завданих агресією Російською Федерацією проти України – RD4U [1], відповідно до резолюції Комітету Міністрів Ради Європи CM/Res(2023)3 від 12 травня 2023 року [2]), на національному рівні окреслені питання все ще перебувають на етапі законопроектної роботи. Разом із тим, перші

кошти за рахунок доходів від заморожених російських активів, уже були передані Україні, зокрема Бельгією [3] та Великою Британією [4–5].

У зв'язку з вищевикладеним, метою цієї статті є аналіз змісту ключових законодавчих пропозицій, що перебувають на розгляді у парламентах держав-партнерів України, які стосуються питань звернення стягнення на заморожені у цих країнах російські активи. Це дозволить визначити не лише закономірності та спеціальні риси у контексті пропонованих підходів, але й окреслити перспективи законодавчого урегулювання у цьому світлі в європейських та інших зарубіжних державах у найближчому майбутньому, що, у свою чергу, становитиме одну з важливих передумов притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності і реалізацію принципу повного відшкодування завданої їй міжнародно-протиправними діями шкоди українській державі, юридичним та фізичним особам.

Насамперед можливо звернутися до законопроекту № 245 від 23 лютого 2023 року, який зобов'язує Державного секретаря подати до парламенту пропозиції щодо арешту російських державних активів для надання підтримки

Україні; і для пов'язаних цілей (коротка назва – щодо арешту російських державних активів і підтримки для України) [6], що перебуває на розгляді у першому читанні у Палаті громад Парламенту Великобританії. Засадничою нормою законопроекту є ст. 1, яка покладає на Державного секретаря обов'язок, протягом 60 днів з моменту набрання чинності цим законом, представити Парламенту пропозиції щодо законопроекту, який передбачатиме конфіскацію державних активів Росії з метою надання підтримки Україні та українському народу. Далі у цій ж нормі відзначається, що ці пропозиції повинні мати на меті, серед іншого, сприяння міжнародному миру та безпеці, і дотримання міжнародних зобов'язань; сприяння врегулюванню збройного конфлікту в Україні та захисту цивільного населення України; спонукання Російської Федерації припинити дії, що загрожують територіальній цілісності, суверенітету або незалежності України; притягнення Російської Федерації до відповідальності за грубі порушення міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини; надання фінансової підтримки Україні та її народу для протистояння військовим діям Російської Федерації та відбудови країни.

Окремо важливою є ст. 1(3) аналізованого законопроекту, згідно з якою під час підготовки пропозицій відповідно до цього закону Державний секретар повинен врахувати:

- (a) типи державних активів Росії, які слід конфіскувати;
- (b) хто визначатиме, які активи підлягають конфіскації;
- (c) для яких цілей можуть бути використані конфісковані активи;
- (d) та хто повинен зберігати й управляти використанням конфіскованих активів.

При цьому, відповідно до ст. 4(1) проєкту, відповідні пропозиції повинні включати положення про передачу резервів Центрального банку Росії довірєній особі (*trustee for Russian state assets*) щодо державних активів Росії. Додатково, згідно з окремими пунктами ст. 6(2) проєкту, пропозиції відповідно до цього закону повинні включати вимогу, за якою довірена особа повинна використовувати отримані суми: спершу, для покриття оплати будь-яких судових зборів, належних і розумних витрат, понесених довірєним, або судових рішень щодо винагороди довірєному; та, по-друге, для здійснення платежів, необхідних для однієї із таких цілей, серед яких: фінансування поточних потреб для ремонту українських цивільних будівель, споруд та інфраструктури; створення правових механізмів для визначення відповідальності та зобов'язань щодо надання компенсації, а також надання компенсації будь-якій особі, яка зазнала шкоди внаслідок російських військових дій, що загрожують територіальній цілісності, суверенітету або незалежності України; здійснення платежів, належних Україні або будь-якій особі відповідно до остаточного, невиконаного та несплаченого рішення міжнародного суду чи трибуналу.

Значно ґрунтовнішим, оскільки законопроєкт № 245 носить, радше, підготовчий характер та передбачає прийняття змістовних актів у майбутньому, є проєкт закону H.R. 8038 «Закон про мир через силу у XXI столітті» [7], ухвалений (із направленням до Сенату) Палатою представників Конгресу США 20 квітня 2024 року. Вказаний законопроєкт, у аспекті нашого дослідження, містить значний блок нормативного регулювання, об'єднаний у розділі II «Зміна призначення суверенних російських активів». Поруч із посиланням на відповідні резолюції Генеральної Асамблеї ООН, рішення Міжнародного Суду ООН (*International Court of Justice – ICJ*) та заяви G7, проєкт H.R. 8038 також містить застереження про те, що Російська Федерація несе міжнародно-правову відповідальність за свою агресію проти України і, відповідно до міжнарод-

ного права, повинна припинити свої міжнародно-протиправні дії. Через порушення заборони на агресію, передбаченої міжнародним правом, Сполучені Штати Америки мають законне право вживати пропорційні контрзаходи, спрямовані на спонукання Російської Федерації до виконання своїх міжнародних зобов'язань. Відзначається, що із близько 300 мільярдів заморожених російських активів у світі, лише невелика їх частина (1–2%, або 4–5 мільярдів доларів США), підпадає під юрисдикцію Сполучених Штатів, переважна ж більшість знерухомлених російських суверенних активів (*immobilized Russian sovereign assets*), а саме – приблизно 190 мільярдів доларів США підпадає під юрисдикцію Бельгії, Уряд якої публічно заявив, що будь-які його дії щодо цих активів ґрунтуватимуться на підтримці G7.

Законопроєкт H.R. 8038, таким чином, резюмує, що вчинений та визнаний як такий Генасамблеєю ООН акт агресії Російською Федерацією, а також інші надзвичайні незаконні дії, не лише свідчать про визнання її державою-агресором, але й становлять унікальну ситуацію, яка виправдовує створення законних повноважень для уряду Сполучених Штатів та інших країн для конфіскації російських суверенних активів у їхніх відповідних юрисдикціях. Відповідно, аналізований проєкт закону визначає, що у рамках активної взаємодії щодо двосторонніх та багаторонніх відповідей на дії Російської Федерації, які підривають суверенітет і територіальну цілісність України, Президент повинен прагнути сприяти створенню та участі Сполучених Штатів Америки у міжнародному механізмі щодо перепризначення або конфіскації державних активів Російської Федерації на користь України (здійснення відшкодування Україні у зв'язку з міжнародно-протиправними діями РФ), що відповідає національним інтересам Сполучених Штатів Америки і узгоджується з американським та міжнародним правом.

У зв'язку з цим, законопроєкт H.R. 8038 у ст. 103(a) також закріплює, що жодні російські суверенні активи, які заблоковані або фактично знерухомлені Міністерством фінансів США, не можуть бути вивільнені або розблоковані, за винятком випадків, передбачених цим Законом, до дати, коли Президент підтвердить перед відповідними комітетами Конгресу, що:

- 1) військові дії між Російською Федерацією та Україною припинилися; та
- 2a) Україні було надано повну компенсацію за шкоду, завдану внаслідок вторгнення в Україну Російської Федерації; або
- 2b) Російська Федерація бере участь *bona fide* у міжнародному механізмі, в межах якого за міжнародною домовленістю, будуть виконуватися зобов'язання Російської Федерації компенсувати Україні всі суми, визначені як такі, що заборговані перед Україною.

Крім цього, законопроєкт пропонує встановити заборону на вивільнення заблокованих російських суверенних активів і їх подальше направлення на відкритий у майбутньому Президентом США рахунок – «Фонд підтримки України» (*Ukraine Support Fund*), активи на якому, згідно зі ст. 105(a) проєкту, можуть надалі увійти до міжнародного Компенсаційного фонду для України відповідно до міжнародної угоди про цей ж компенсаційний механізм, поруч із внесками від іноземних партнерів, які також заморозили або арештували російські суверенні активи для допомоги Україні, включно із:

- 1) підтримкою створення реєстру збитків, який слугуватиме записом доказів та оцінці фінансово оцінюваних збитків, завданих Україні внаслідок вторгнень Російської Федерації в Україну та операцій або дій на їх підтримку;
- 2) створення механізму компенсації Україні за збитки, спричинені міжнародно-протиправними діями Росії, пов'язаними з вторгненнями в Україну;
- 3) забезпечення розподілу цих активів або доходів від

цих активів на основі рішень, прийнятих у рамках цього механізму;

4) вжиття інших заходів, які можуть бути необхідними для реалізації цього розділу.

Також законопроект стосовно заморожених російських активів перебуває на другому читанні у Сенаті Парламенту Канади – S-278 про внесення змін до Закону про спеціальні економічні заходи щодо відчуження майна іноземної держави. Згідно з його положеннями пропонується закріпити за Генерал-губернатором Канади право за власним розпорядження, у роботі із та за порадою Таємної ради Короля щодо Канади, конфіскувати в ім'я Короля у власність Канади будь-яке майно, що належить іноземній державі, або утримується чи контролюється прямо чи опосередковано такою державою. Хоча у законопроекті прямо не згадуються саме активи РФ, які знаходяться у Канаді, зрозумілим є те, що його прийняття дозволить не лише на законних підставах конфіскувати останні, але й розпоряджатися ними навіть за відсутності відповідного рішення бельгійського суду.

Враховуючи ж відзначене вище розташування більшості заморожених суверенних російських активів у Бельгії, слід відзначити, що на сьогодні у парламенті цієї країни відсутні цілісні законодавчі пропозиції щодо їх розпорядження, зокрема й шляхом направлення для допомоги Україні або для фінансування Компенсаційного Фонду майбутнього спеціального компенсаційного механізму. Втім, лунають численні заяви посадових осіб України і депутатів парламентів держав-членів ЄС [9–10], а також окремих національних політичних сил Бельгії [11], щодо направлення вказаних активів Україні, у тому числі для гарантування української обороноздатності та реконструкції нашої держави. Вартим згадки є й один із пропонуєваних підходів, спрямований Урядом Бельгії до G7, стосовно використання заморожених у цій державі

резервів Центрального Банку РФ як забезпечення для формування фінансування Компенсаційного Фонду за борговим принципом, а саме через наступне звернення вимоги до Російської Федерації щодо погашення боргу, у разі відмови якої такі активи будуть конфісковані для означених потреб [12].

Підсумовуючи вищевикладене, слід констатувати, що національний законодавчий процес стягнення знерухомлених російських активів у державах-партнерах (на прикладі Великої Британії, Канади та США) ще перебуває на стадії розробки первинних нормативних актів. Останні, у свою чергу, повинні дозволити таку передачу, встановити перелік активів, що підлягають стягненню, цілей та способів їх подальшого направлення, включно із можливим забезпечення компенсації в рамках міжнародного компенсаційного механізму для України, та вирішити низку пов'язаних правових, організаційних і фінансових питань.

Разом із тим, положення досліджених законопроектів прямо вказують на їх заснування на принципах і нормах сучасного міжнародного права, а також на визнанні необхідності закріплення (або, принаймні, пошуку) способів реалізації права України на повне відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії та інших міжнародно-протиправних діянь Російської Федерації проти України за рахунок заморожених російських активів. У зв'язку з цим аналізовані законопроекти прямо передбачають ключовою або однією із ключових позицій саме необхідність передачі таких активів для здійснення такого відшкодування або прямо вказують на їх використання для наповнення Компенсаційного Фонду для України. Вважаємо, що такі ініціативи є вкрай важливими для гарантування ефективності функціонування і реальної виплати компенсацій у рамках всього міжнародного процесу притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2023 at the 1466th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 27 September 2023 at the 1476th meeting of the Ministers' Deputies). *Council of Europe*. URL: [https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/CM\\_Res%282023%293+-+Statute.pdf/2cebbb65-c86d-61c6-06c2-dca378ecd900?t=1708702115594](https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/CM_Res%282023%293+-+Statute.pdf/2cebbb65-c86d-61c6-06c2-dca378ecd900?t=1708702115594).
2. Реєстр збитків для України. *Council of Europe*. URL: <https://rd4u.coe.int/uk/>.
3. Russia's frozen Euroclear assets earn Belgium 1.7 billion euros in tax. URL: [https://www.vrt.be/vrtnws/en/2025/02/06/russia\\_s-frozen-euroclear-assets-earn-belgium-1-7-billion-euros/](https://www.vrt.be/vrtnws/en/2025/02/06/russia_s-frozen-euroclear-assets-earn-belgium-1-7-billion-euros/).
4. First £752 million tranche of loan sent to Ukraine for military equipment. *gov.uk*. URL: <https://www.gov.uk/government/news/first-752-million-tranche-of-loan-sent-to-ukraine-for-military-equipment>.
5. Ukraine gets first funds from UK secured by Russian frozen assets, Kyiv says. URL: <https://www.reuters.com/world/ukraine-gets-first-funds-uk-secured-by-russian-frozen-assets-kyiv-says-2025-03-07/>.
6. Seizure of Russian State Assets and Support for Ukraine Bill. Bill 245, 23 February 2023. *UK Parliament*. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0245/220245.pdf>.
7. H.R.8038 – 21st Century Peace through Strength Act. *Congress.gov*. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/8038/text#toc-HB9876D754AA44688AE21F1A5E38A2A95>.
8. Bill S-278 An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets). *Parliament of Canada*. URL: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/S-278/first-reading>.
9. European MPs ask Belgian king to back seizure of €250bn in frozen Russian assets for Ukraine. URL: <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2025/03/6/7501499/>.
10. Kyiv asks Belgium to deposit 200 billion euros of Russia's assets frozen in Brussels into fund for Ukraine. URL: <https://www.vrt.be/vrtnws/en/2025/04/08/kyiv-asks-belgium-to-deposit-200-billion-euros-of-russia-s-asset/>.
11. Belgian Greens push for seizure of Russian assets ahead of defence summit. URL: <https://www.belgiannewsagency.eu/belgian-greens-push-for-russian-asset-seizure-ahead-of-defence-summit>.
12. Belgium proposes plan to G7 for using frozen Russian assets to benefit Ukraine. URL: <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2024/02/4/7440334/>.