

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

А.Л. ШЕВЦОВ

кандидат политических наук,
заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации

ВОЗМОЖНАЯ КОНФИСКАЦИЯ РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АКТИВОВ НА ЗАПАДЕ: ПРАВОВОЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЦУГЦВАНГ

В работе рассматриваются перспективы возможной конфискации государственных активов Российской Федерации в пользу западных стран. Кратко рассмотрен случай конфискации частных активов. Проанализированы прецеденты конфискации суверенных активов. Продемонстрирована юридическая несостоятельность намерений конфискации российских активов. Несмотря на то что западными странами ведется активная работа по нормативному решению вопроса, показано, что реализация такого сценария несет серьезные риски для международной валютной системы, может выступить драйвером значительной эрозии системы, построенной на долларовой гегемонии в целом. В этой ситуации любое действие, равно как и бездействие, влечет ухудшение ситуации, что отсылает нас к названию статьи, вызывая ассоциацию с цугцвангом.

Ключевые слова: суверенные активы, частная собственность, конфискации, принцип суверенного иммунитета, международное право.

УДК: 339.7, 339.98

EDN: FDRANL

DOI: 10.52180/2073-6487_2024_3_47_60

Вопрос конфискации замороженных на территории западных стран российских активов, прежде всего валютных резервов Банка России, в последнее время регулярно поднимается на политическом уровне. Организованы соответствующие исследования, к работе привлечены именитые юристы.

В то же время в отличие от частных активов¹, которые подвергаются аресту, заморозке и конфискации², не только российские государственные активы, но и прибыль от них пока никак не используются западными государствами, несмотря на регулярные требования антироссийски и проукраински настроенных политиков направить их на помощь Украине.

Этому есть объективное объяснение. Если схемы изъятия частных активов иностранцев на Западе отработывались веками и подкреплены солидной юридической базой, то одностороннее изъятие собственности государств обычно вступает в противоречие с международным правом³. При этом прямые последствия подобных действий, включая «зеркальные» меры пострадавших государств, могут оказаться менее значимыми, чем косвенные. Исследованию этой темы и посвящена настоящая работа.

Конфискация частных активов

Страны современного Запада, которые позиционируют себя как страны с «устойчивой демократией», давно наделили себя правом самостоятельно изобретать удобные для них и, как они считают, обязательные для всех «правила», в том числе касающиеся толкования и применения норм и принципов международного права⁴. Специфическая интерпретация отдельных правовых положений с прицелом на сохранение видимости соблюдения законодательства дополняется действиями вне правового поля, размыванием ответственности между национальными и наднациональными механизмами, а в отдельных случаях – целенаправленным принятием законов, намеренно допускающих максимально широкую трактовку.

¹ Например, в феврале 2023 г. суд в США постановил конфисковать принадлежащие российскому предпринимателю К. Малофееву 5,4 млн долл. США. <https://www.reuters.com/world/europe/us-attorney-general-oks-transfer-forfeited-funds-russia-oligarch-use-ukraine-2023-05-10/> (дата обращения: 23.05.2024 г.).

² В прессе понятия «арест», «заморозка/блокировка» и «конфискация» часто смешиваются, однако между ними есть существенное различие. Заморозка или блокировка активов – это ограничение их использования вплоть до полного запрета. Арест представляет собой, по сути, заморозку, но в судебном порядке, как правило, рассматривается в качестве обеспечительной меры по иску. Конфискация предполагает изъятие активов в пользу государства.

³ Имеются, впрочем, и соответствующие международно-правовые механизмы: резолюции Совета Безопасности ООН, соглашения о репарациях, решения Международного Суда и других органов международного правосудия, обязывающий характер решений которых признают все стороны.

⁴ По сути, это является основным элементом концепции «порядка, основанного на правилах».

Например, небезызвестным американским «Глобальным Актом Магнитского» президент США (т. е. исполнительная власть) наделяется полномочиями налагать экономические и визовые санкции на лиц, которых «президент считает ответственными за внесудебные убийства, пытки или другие нарушения международно признанных прав человека», совершенные в отношении лиц, которые «предают огласке незаконные действия государственных чиновников или ... защищают или поощряют международно признанные права человека»⁵. Очевидно, что подобная формулировка оставляет весьма широкий простор для интерпретаций и позволяет подвести под действия данного американского закона практически всех, кто оказывает помехи агентам американского влияния за рубежом.

Следует отметить, что «Акт Магнитского» не предусматривает конфискацию активов в качестве санкционной меры, однако предполагает запрет на въезд подсанкционных лиц и заморозку активов на территории США. При этом необходимость приведения доказательств об отсутствии оснований для включения в соответствующие списки лежит на их фигурантах, что объективно нарушает принцип презумпции невиновности, а процедура исключения из списков сопряжена с существенными издержками, в том числе и финансовыми.

«Каких-либо заметных последствий для экономики России этот закон не имел: блокирования группы чиновников рынок попросту не заметил. Более того, эффективность с точки зрения продвижения демократии и прав человека в их американской трактовке можно считать отрицательной. Закон вызвал резкую реакцию Москвы и привел к последствиям, прямо противоположным ожидаемым» [6, с. 141–142]. Вместе с тем не будет преувеличением сказать, что значительная часть активов, замороженных в соответствии с данным законом, будет, весьма вероятно, в конце концов признана не востребовавшей и обращена в доход США.

После начала российской специальной военной операции на Украине Вашингтон активизировал работу на данном направлении. На сегодняшний момент Россия является безусловным мировым «лидером» по количеству введенных в отношении нее санкций: только за период с конца февраля по май 2022 г. против нашей страны было введено 4620 санкций [1, с. 50].

В марте 2022 г. Министерством юстиции США была сформирована специальная межведомственная группа KleptoCapture, в задачи которой входит в том числе поиск и арест российских активов с последующим направлением в суды исков, предусматривающих их конфискацию.

⁵ Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, Section 1263. <https://ofac.treasury.gov/media/5721/download?inline> (дата обращения: 26.05.2024 г.).

В частности, в феврале 2024 г. 484 тыс. долл. США, полученных в результате данных действий, были направлены в Эстонию для поддержки Украины⁶. Очевидно, что подобная практика продолжится и в дальнейшем.

В Евросоюзе также арестованы значительные активы российских граждан⁷, однако «политической отмашки» на их конфискацию дано не было. Еврокомиссар по вопросам юстиции и верховенства права Дидье Рейндерс заявлял ранее, что конфискация может осуществляться на основании уголовных обвинений в обходе введенных ЕС ограничений, а также в рамках приговоров по обвинениям в совершении военных преступлений и преступлений против человечности.

В этом контексте следует обратить внимание на то, что, 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. То есть конфискацию имущества в уголовном процессе планируют применять для решения политических задач, связанных с изъятием имущества и денег у российских лиц, и для направления их на финансирование военной кампании на Украине. Однако уголовное право ни при каких обстоятельствах не должно использоваться для достижения политических целей [2, с. 9; 8, р. 499].

Тем не менее 12 марта 2024 г. Европарламентом одобрен проект директивы об установлении уголовной ответственности «за нарушения ограничительных мер ЕС»,⁸ 13 марта – директивы «об изъятии и конфискации активов»⁹. Предполагается расширить полномочия стран по изъятию активов и их замораживанию в качестве обеспечительной меры, а также ввести уголовную ответственность за нарушение санкций и их обход. Проекты директив должны быть утверждены Советом ЕС, после чего страны – члены Евросоюза должны будут имплементировать их положения в национальное законодательство в течение 12 месяцев.

⁶ Более подробно см. <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-transfers-approximately-500000-forfeited-russian-funds-estonia-benefit> (дата обращения: 26.05.2024 г.).

⁷ По разным данным, их общая стоимость составляет от 17 до 30 млрд евро. В декабре 2023 г. еврокомиссар Д. Рейндерс сообщал о 28,7 млрд евро. <https://www.rbc.ru/politics/04/12/2023/656df5169a79479316c9543f> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

⁸ Definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures. Док. Европарламента P9_TA(2024)0125. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0125_EN.pdf (дата обращения: 27.05.2024 г.).

⁹ Asset recovery and confiscation. Док. Европарламента P9_TA(2024)0141. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/HIS/?uri=CELLAR:b3f07b52-fdaf-11ee-a251-01aa75ed71a1> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

Конфискация суверенных активов: краткая история вопроса

Изъятие активов государств и их последующее направление на определенные цели широко практиковалось во время войн, причем необязательно в рамках соглашений о репарациях. Так, резервы стран, вошедших по итогам Второй мировой войны в социалистический блок, использовались США по своему усмотрению, включая выплаты обязательств по ленд-лизу и компенсации конфискованного имущества американским гражданам. Согласно Закону о международных чрезвычайных экономических полномочиях,¹⁰ президент США может передавать активы государств, с которыми они находятся в вооруженных боевых действиях или нападению которых подверглись, «агентам или лицам» по своему усмотрению.

Заморозка суверенных активов и их последующее изъятие регулярно практиковалась в США. Так, в 2016 г. Иран был признан ответственным за теракт 11 сентября 2001 г., а его арестованные средства (значительная часть их была заморожена еще с 1979 г.) были использованы для выплаты компенсаций страховщикам и пострадавшим на сумму 10,5 млрд долл. США¹¹.

Компенсационная комиссия ООН по Ираку присудила выплаты истцам на общую сумму 52,4 млрд долл. США¹². Эти средства изымались в том числе из замороженных в 1990 г. иракских резервов. Президент США Дж. Буш в 2003 г. распорядился конфисковать «все недипломатические активы» Ирака, которые были использованы в последующем «на нужды населения». Их общий объем составил 1 740 млн долл. США¹³.

В 2011 г. были заморожены активы Инвестиционного фонда Ливии на сумму около 68 млрд долл. Часть доходов от этих средств была впоследствии передана в распоряжение Правительства национального согласия Ливии. Вместе с тем сами активы остаются замороженными, хотя фонд продолжает функционировать как юридическое лицо¹⁴.

¹⁰ International Economic Emergency Powers Act (IEEPA). <https://www.congress.gov/110/crpt/srpt82/CRPT-110srpt82.pdf> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

¹¹ См., например: <https://www.rt.com/usa/335174-iran-damages-september-911-victims/?ysclid=lxevswv11t969625804> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

¹² [https://www.reuters.com/world/middle-east/iraq-pays-last-chunk-524-billion-gulf-war-reparations-un-2022-02-09/#:~:text=GENEVA%2C%20Feb%209%20\(Reuters\),set%20up%20by%20the%20U.N.](https://www.reuters.com/world/middle-east/iraq-pays-last-chunk-524-billion-gulf-war-reparations-un-2022-02-09/#:~:text=GENEVA%2C%20Feb%209%20(Reuters),set%20up%20by%20the%20U.N.) (дата обращения: 27.05.2024 г.).

¹³ <https://www.nytimes.com/2003/03/22/world/a-nation-at-war-iraqi-assets-bush-asks-seizure-of-1.7-billion-held-in-us.html> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

¹⁴ См., например: <https://libyareview.com/39077/libyan-official-concerned-over-erosion-of-frozen-assets-abroad/> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

В 2019 г. Банк Англии отказал правительству Венесуэлы в выдаче слитков золота на общую сумму более 1 млрд долл. США под предлогом того, что Лондон признал законность «временного президентства» Хуан Гуайдо. Обращения венесуэльской стороны в британские суды не принесли результатов¹⁵.

В 2012 г. Евросоюз принял решение о заморозке валютных резервов Центрального банка Сирии на сумму около 20 млрд долл. США. Решение о заморозке было принято Советом ЕС под предлогом того, что «режим продолжает жестокую кампанию репрессий против гражданского населения и систематические и широко распространенные нарушения прав человека»¹⁶.

Резервы Центрального банка Афганистана, составлявшие на момент смены режима в 2021 г. около 7 млрд долл. США, были конфискованы (называя вещи своими именами – украдены). Половина была переведена в созданный США «Фонд для афганского народа», вторая половина зарезервирована на выплаты по возможным судебным искам со стороны жертв терактов 11 сентября 2001 г.

Следует отметить, что если в случае Ирака и Ливии юридическим основанием для конфискации (пусть и с определенной натяжкой) можно было назвать резолюции Совета Безопасности ООН, то в отношении Венесуэлы и Афганистана изъятие носило откровенно произвольный характер. Очевидно и то, что в случае с Россией санкции Совета Безопасности ООН ожидать не приходится, и международно-правовых оснований для конфискации суверенных российских активов не появится.

В то же время западные страны стремятся изменить национальное законодательство в целях узаконивания конфискации замороженных активов иностранных государств даже в случае отсутствия состояния войны/прямого конфликта с ними или решения Совета Безопасности ООН.

Так, только за период с 15 марта по 7 апреля 2022 г. в Конгресс США поступило 7 законопроектов, направленных на создание нормативно-правовой базы для конфискации российских активов [5, с. 83]. Юридическая возможность конфискации активов, принадлежащих иностранным государствам, была создана в Канаде. Соответствующие поправки к Закону о специальных экономических мерах 1992 г.¹⁷ были приняты в 2022–2023 гг. Исполнительные власти страны наделяются

¹⁵ <https://www.reuters.com/world/britains-high-court-rules-against-venezuelas-maduro-latest-gold-battle-2022-07-29/> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

¹⁶ Более подробно см. <https://www.centralbanking.com/central-banking/news/2155325/eu-freezes-assets-syrian-central-bank> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

¹⁷ Special Economic Measures Act (SEMA). <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/S-14.5.pdf> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

правом изымать по своему усмотрению средства иностранных государств и направлять их на восстановление государства, пострадавшего от грубого нарушения международного мира и безопасности и компенсацию жертвам.

Конгрессом США в апреле 2024 г. был принят «Акт о восстановлении экономического процветания и возможностей для Украины»¹⁸. В нем президент страны наделяется полномочиями конфисковать российские суверенные активы в американских банках и передавать их в специальный фонд «на восстановление Украины».

Подробный анализ негативных последствий вступления этого закона в силу был сделан аналитиками фонда Heritage¹⁹. В частности, было отмечено, что объем замороженных на территории США российских суверенных активов составляет около 4,95 млрд долл. США, тогда как на территории Евросоюза – около 226 млрд (большая часть – около 206 млрд долл. США – на счетах бельгийского депозитария Euroclear). Риски для финансовой системы США, включая рынки капитала, в этом случае существенно превышают прибыль, которую можно было бы извлечь из конфискации активов, особенно с учетом того, что США устойчиво занимает первое место в мире по объему долговых обязательств.

Опасения по поводу конфискации выразила и глава Европейского центрального банка Кристин Лагард, охарактеризовавшая потенциальные решения о принудительном изъятии российских активов как «разрушение международного порядка, который мы хотели бы защитить»²⁰.

12 февраля 2024 г. Советом ЕС принят регламент²¹, вносящий поправки в действующий санкционный режим против России. Документом установлены дополнительные правила для европейских депозитариев по обращению с суверенными активами России. Впредь депозитарии, имеющие более 1 млн евро активов и резервов Банка России на своих счетах, должны будут вести отдельный учет остатков средств, аккумулирующихся у них в результате их заморозки, а также собирать на отдельных счетах доходы от реинвестирования

¹⁸ Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity (REPO) for Ukrainians Act. <https://www.congress.gov/bill/118-the-congress/senate-bill/2003> (дата обращения: 20.03.2024 г.).

¹⁹ <https://www.heritage.org/budget-and-spending/report/the-repo-ukrainians-act-unnecessary-costly-and-risky> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

²⁰ Цит. по: <https://www.rt.com/news/596161-lagarde-russian-assets-international-order/> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

²¹ COUNCIL REGULATION (EU) 2024/576 of 12 February 2024 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/576/oj> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

данных средств с 15 февраля 2024 г.²² Прибыль депозитариев после вычета административных расходов и уплаты корпоративного налога в стране – члене ЕС не должна отчуждаться в пользу акционеров или третьих лиц. «Непредвиденные и чрезвычайные доходы» депозитариев от «замороженных» активов Банка России в соответствии с действующими нормами ЕС не подлежат выплате Банку России даже после отмены санкций.

Обсуждался и вопрос передачи прибыли от замороженных российских суверенных активов Украине²³. В частности, 20 марта 2024 г. Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозеп Боррель предложил передать 90% этих средств в «Европейский фонд мира», через который осуществляется финансовая помощь Украине на военные цели, а оставшиеся 10% – в бюджет ЕС для финансирования украинского военно-промышленного комплекса²⁴.

Соответствующее решение так и не было принято. Совет ЕС на заседании 22 марта 2024 г. постановил оставить эти доходы на счетах депозитариев, в первую очередь – бельгийской компании Euroclear. Только по итогам 2023 г. прибыль Euroclear от размещенных на счетах компании российских активов составила 4,4 млрд евро [3, с. 17]. При этом подразумевается, что эти деньги могут быть потрачены на оплату судебных издержек по искам в России и за рубежом.

Поиск решения по использованию российских активов, в том числе и государственных, имеет место и в Швейцарии. Так, 7 марта 2024 г. Совет кантонов (верхняя палата парламента) Швейцарии поручил правительству принять меры по разработке механизма репараций Украине в рамках международного права, в том числе законной передачи замороженных активов Центрального банка и госкомпаний украинской стороне. При этом голосование было отнюдь не единодушным – 21 член совета высказался «за», 19 – «против», трое воздержалось.

Понимая юридическую несостоятельность возможных изъятий активов, США предложили членам «Группы семи» создать специальный механизм, который использовал бы их как гарантии: выпустить гособлигации на сумму не менее 50 млрд долл. и обеспечить их прибылью от замороженных российских средств. Для управления заблокированными активами при этом предлагалось создать специальную компанию.

²² Иное решение неизбежно вызвало бы юридические коллизии, поскольку, очевидно, имело бы обратную силу.

²³ <http://www.politico.eu/article/euroclear-missing-profits-ukraine-eu-russia-assets/> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

²⁴ <https://www.eunews.it/en/2024/05/08/eu-agreement-on-profits-from-frozen-russian-assets-90-per-cent-will-go-to-military-assistance-for-ukraine/> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

Данное предложение также вряд ли получит поддержку, поскольку предполагает операции с активами. Кроме того, предъявление обязательств к погашению означало бы передачу замороженных средств – того, чего американцы и европейцы пока пытаются избежать. Поэтому в заявлении министров финансов и глав центральных банков «Группы семи» по итогам встречи в Вашингтоне 17 апреля 2024 г. говорится о намерении сохранить замороженными суверенные российские активы до тех пор, пока не будут гарантированы выплаты от России за ущерб в рамках украинского конфликта и продолжить работу над всеми возможными способами использования замороженных суверенных активов России для поддержки Украины в соответствии с международным правом и национальными правовыми системами²⁵.

Российская позиция по всем указанным действиям недружественных стран была выражена однозначно. В частности, МИД России отметил, что подобный шаг «обнуляет основополагающие принципы и нормы международного права в отношении государственного иммунитета», а «любое посягательство на российскую государственную собственность под прикрытием какого бы то ни было надуманного «репарационного механизма» будет являться не чем иным, как воровством на государственном уровне»²⁶. В случае конфискации российских резервов или попыток использовать их в качестве залога по облигациям с целью привлечения капиталов для финансирования киевского режима Россия будет «руководствоваться принципом взаимности в международных отношениях, предусматривающим неотъемлемое право на ответные меры»²⁷.

Последствия конфискации активов: прямые и косвенные

Как уже отмечалось, нормативная база для изъятия российских суверенных активов, в принципе, может быть создана, и соответствующие шаги для этого предпринимаются. Однако то, что работа застопорилась, означает, что конфискация может иметь серьезные последствия.

²⁵ Полный текст заявления размещен по адресу: <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/G7-Capri-Communique-SUPPORT-FOR-UKRAINE.pdf> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

²⁶ <https://ria.ru/20240314/ekonomika-1932796332.html> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

²⁷ Ответ официального представителя МИД России М.В. Захаровой на вопрос СМИ относительно возможных ответных мер России на экспроприацию Западом суверенных российских активов. https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1945182/ (дата обращения: 27.05.2024 г.).

Это также подтверждается политическими заявлениями. Например, президент Франции Эммануэль Макрон заявил 5 марта 2024 г., что конфискация замороженных российских активов и использование их на финансирование Украины противоречит международному праву, а начало такого обсуждения «ослабит ЕС»²⁸. Французский лидер добавил при этом, что «когда мы защищаем верховенство права, нам надо идти до конца».

Директор департамента коммуникаций МВФ Джули Козак 22 февраля 2024 г. подтвердила²⁹, что конфискация Западом суверенных российских активов несет риски для международной валютной системы: «Риски включают возможность судебного разбирательства, ответные меры и угрозы для международной валютной системы», а соответствующие действия со стороны Запада должны иметь «достаточное юридическое обоснование».

Действительно, правовая аргументация для конфискации российских государственных активов носит весьма зыбкий характер. Например, в подготовленном западными юристами для Европарламента исследовании «Правовые основания конфискации российских государственных активов для поддержки восстановления Украины»³⁰ содержится следующее утверждение: «Согласно международному обычному праву, государство несет ответственность за свои международно-противоправные деяния, что, в свою очередь, обуславливает взаимную обязанность обеспечить репарации. В своей агрессии против Украины Россия действовала в нарушение своих международных обязательств, включая Устав ООН. Это было неоднократно признано Генеральной Ассамблеей ООН»³¹.

Юридическая несостоятельность подобных заявлений очевидна. Во-первых, «ответственность государств за международно-противоправные деяния» никак не может считаться общепризнанной нормой международного права. Эта концепция была сформулирована в виде соответствующих статей в докладе Комиссии международного права ООН³²,

²⁸ Видеоинтервью опубликовано на официальном сайте Президента Франции <http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/03/05/deplacement-du-president-de-la-republique-a-prague> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

²⁹ <https://pledgetimes.com/imf-warns-against-confiscation-of-russian-assets/> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

³⁰ Legal options for confiscation of Russian assets to support the reconstruction of Ukraine. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2024\)759602](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2024)759602) (дата обращения: 27.05.2024 г.).

³¹ См. Legal options for confiscation of Russian assets to support the reconstruction of Ukraine, стр. 5 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2024\)759602](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2024)759602) (дата обращения: 27.05.2024 г.).

³² Док. ООН A/56/10 https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/russian/ilc_2001_v2_p2.pdf (дата обращения: 27.05.2024 г.).

который был лишь «принят к сведению» Генеральной Ассамблеей ООН и предложен вниманию правительств, «не затрагивая при этом вопроса о будущем принятии» этих статей³³.

Во-вторых, факт «агрессии России против Украины» не установлен ни Советом Безопасности ООН, ни каким-либо другим международным органом, уполномоченным выносить юридически обязывающие для России решения.

В-третьих, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, на которые ссылаются европейские юристы, носят для государств лишь рекомендательный характер и, кроме того, не принимались консенсусом.

Вместе с тем приведенные выше доводы вряд ли перевесят соображения «политической целесообразности», которыми в последнее время все чаще руководствуются в своих действиях не только западные страны, но и отдельные международные органы, в том числе контрольные. Существенно более весомым аргументом является прецедентный характер подобных решений и возможность их дальнейшего использования против западных стран и их союзников. В частности, приведенная выше формулировка (вплоть до «неоднократного признания Генеральной Ассамблеей ООН») применима к действиям Израиля в оккупированной Палестине, американской блокаде Кубы и незаконной аннексии Мальвинских островов Великобританией.

Прецедент принудительного изъятия российских суверенных активов, очевидно, повлечет за собой ответные меры со стороны России, о чем уже было недвусмысленно объявлено. В этом случае велика вероятность подачи пострадавшими собственниками исков о возмещении убытков, причем не только к государствам, изъывшим средства, но и к депозитариям, к тому же Euroclear, например. Это может в конечном итоге привести к существенным сложностям для финансовых систем западных стран, вплоть до банкротств.

Что касается косвенных последствий, то попытки Запада передать российские активы или прибыль от их использования Украине неминуемо приведут к сокращению доли валют западных стран в международных расчетах и последующему высвобождению денежной массы. Это, в свою очередь, будет способствовать усилению долговой нагрузки на их эмитентов и может выступить драйвером инфляции.

Конфискация российских золотовалютных резервов будет негативно воспринята в государствах, чьи резервы также размещены в валютах стран, которые пойдут на такие меры. De facto это будет означать размывание прав собственности [4, с. 279], в результате чего

³³ См. п. 3 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/83 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/477/99/pdf/n0147799.pdf?token=XiTTxuTA7QT59n66aR&fe=true> (дата обращения: 27.05.2024 г.).

произойдет утрата доверия к правительствам и финансовым системам стран, которые прибегнут к изъятию российских активов. Все это вызывает у западных стран беспокойство относительно того, смогут ли они в дальнейшем привлекать активы иностранных центральных банков [7, р. 15]. Кроме того, это приведет к снижению инвестиций: риск оказаться втянутыми в длительные международные судебные разбирательства с плохо предсказуемым исходом не способствует повышению инвестиционной привлекательности.

Эрозии подвергнется система валютного резервирования, которую США выстраивали десятилетиями при помощи институтов, основанных на Бреттон-Вудских и Ямайских соглашениях, и благодаря которой создан и искусственно поддерживается «долларовый пузырь». Совокупный долг США по состоянию на 2024 г. превысил 34 трлн долл.³⁴, и эти обязательства не могут быть одномоментно (или вообще когда-либо) погашены. Аналогичная ситуация, пусть и в меньших масштабах, сложится и с евро. По сути, конфискация российских резервов ускорит конец гегемонии доллара.

В результате европейцы и американцы оказались перед непростым выбором: изыскать дополнительные резервы на помощь киевскому режиму, который они сами же и взрастили, нанеся собственному будущему критический ущерб, или же занять выжидательную позицию в расчете на поражение России, теряя позиции на Украине и влияние в мире.

В шахматах такая ситуация называется цугцвангом: любое действие, равно как и бездействие, влечет ухудшение ситуации. Впрочем, в нее США и другие страны коллективного Запада давно загнали себя сами.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Артемов Н.М., Ситник А.А.* Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 48–62. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.048-062. EDN: HRCWEJ.
2. *Войников В.В.* Конфискация по-эстонски. Правовые и политические аспекты возможного изъятия российских активов в странах ЕС // Балтийский регион. 2024. № 1. С. 4–22. DOI: 10.5922/2079-8555-2024-1-1 EDN: BAFXUH.
3. *Волков Г.Ю.* Перспективы реализации риска конфискации российских зарубежных активов представителями администрации недружественных стран // Право, экономика и управление: актуальные вопросы. Сб. трудов конф. Чебоксары. Издательский дом «Среда», 2024. С. 15–18. DOI: 10.31483/r-110337 EDN: FRWJUE.

³⁴ <https://quote.rbc.ru/news/article/645e58c89a7947668c1aadf6?ysclid=lxld9bigh193812693>
(дата обращения: 05.05.2024 г.)

4. Гимальдинов Б.А. Управление активами иностранных компаний в условиях санкций // Управление активами – 2023: бизнес-модели в эпоху изменения делового климата / Под ред. И.М. Степнова, Ю.А. Ковальчука. М.: Институт проблем рынка Российской академии наук, 2023. С. 279–283. DOI: 10.33051/978-5-6048731-3-7-2023-1-488. EDN: JMIVWX.
5. Лебедева О.В. Санкционный «дикий Запад»: конфискация замороженных российских активов как возможный новый инструмент санкционной политики США // Перспективы. Электронный журнал. 2022. № 4. С. 80–87. DOI: 10.32726/2411-3417-2022-4-80-87 EDN: CRTRJY.
6. Тимофеев И.Н. Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля // Россия в глобальной политике. 2022. № 4. С. 136–152. DOI: 10.31278/1810-6439-2022-20-4-136-152 EDN: OGQEHM.
7. Kamminga M.T. Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? // Netherlands International Law Review. 2023. Vol. 70. Pp. 1–17.
8. Sakellaraki A. 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. 2022. Vol. 13. No. 4. Pp. 478–501.

REFERENCES

1. Artemov N.M., Sitnik A.A. Countering anti-Russian sanctions in the payment and currency spheres // Actual problems of Russian law. 2022. No. 6. Pp. 48–62. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.048-062. EDN: HRCWEJ. (In Russ.).
2. Voynikov V.V. Confiscation in Estonian. Legal and political aspects of the possible seizure of Russian assets in the EU countries // Baltic Region. 2024. No. 1. Pp. 4–22. DOI: 10.5922/2079-8555-2024-1-1 EDN: BAFXZH. (In Russ.).
3. Volkov G.Y. Prospects for realizing the risk of confiscation of Russian foreign assets by representatives of the administration of unfriendly countries // Law, Economics and Management: topical issues. Collection of works of the conf. Cheboksary: ID «Wednesday», 2024. Pp. 15–18. DOI: 10.31483/r-110337 EDN: FRWJUE. (In Russ.).
4. Himaldinov B.A. Asset management of foreign companies under sanctions // Asset Management – 2023: business models in the era of business climate change / Ed. Stepnova I.M., Kovalchuk Y.A. M.: Institute of Market Problems of the Russian Academy of Sciences, 2023. Pp. 279–283. DOI: 10.33051/978-5-6048731-3-7-2023-1-488. EDN: JMIVWX. (In Russ.).
5. Lebedeva O.V. The sanctions «wild West»: confiscation of frozen Russian assets as a possible new tool of the US sanctions policy // The prospects. Electronic journal. 2022. No. 4. Pp. 80–87. DOI 10.32726/2411-3417-2022-4-80-87 EDN: CRTRJY. (In Russ.).
6. Timofeev I.N. Questionable effectiveness? Sanctions against Russia before and after February // Russia in global politics. 2022. No. 4. Pp. 136–152. DOI: 10.31278/1810-6439-2022-20-4-136-152 EDN: OGQEHM. (In Russ.).
7. Kamminga M.T. Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? // Netherlands International Law Review. 2023. Vol. 70. Pp. 1–17.
8. Sakellaraki, A. 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. 2022. Vol. 13. No. 4. Pp. 478–501.

Дата поступления рукописи: 06.05.2024 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Шевцов Алексей Леонтьевич – кандидат политических наук, заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, Москва, Россия
ashevtsov@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Alexey L. Shevtsov – Cand. Sci. (Pol.), Deputy Secretary of the Security Council of the Russian Federation, Moscow, Russia
ashevtsov@mail.ru

POSSIBLE CONFISCATION OF RUSSIAN STATE ASSETS IN THE WEST: LEGAL AND POLITICAL ZUGZWANG

The paper examines the prospects for the possible confiscation of state assets of the Russian Federation in favor of Western countries. The case of confiscation of private assets is briefly considered. The precedents of the confiscation of sovereign assets are analyzed. The legal inconsistency of the intentions to confiscate Russian assets has been demonstrated. Despite the fact that Western countries are actively working on a regulatory solution to the issue, it is shown that the implementation of such a scenario carries serious risks to the international monetary system, can act as a driver of significant erosion of the Bretton Woods system and dollar hegemony in general. In this situation, any action, as well as inaction, leads to a deterioration of the situation, which refers us to the title of the article, causing an association with zugzwang.

Keywords: *sovereign assets, private property, confiscation, the principle of sovereign immunity, international law.*

JEL: F51, F53, K11, K33.