

МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗАМОРОЖЕНИХ РОСІЙСЬКИХ АКТИВІВ ДЛЯ ДОПОМОГИ УКРАЇНІ

Україна веде активний діалог з міжнародними партнерами щодо використання заморожених російських активів. Оскільки агресія Росії є причиною масштабних руйнувань і збитків України, це робить використання згаданих коштів логічно та морально виправданим: агресор має заплатити за свої вчинки.

Нагадаємо, що на початку 2022 р., після вторгнення РФ в Україну, усі країни G7 – США, Сполучене Королівство, Канада, Франція, Німеччина, Італія та Японія – об'єдналися та заморозили близько 300 млрд дол. США російських валютних резервів, що зберігаються в банках цих країн, більшість з яких розташовані в Європі.

3 грудня 2023 р. західні офіційні особи розпочали активно розглядати можливість конфіскувати частину заморожених активів Росії для допомоги Україні.

Довідково.

США: 20 квітня 2024 р. Палата представників Конгресу США схвалила, а 24 квітня президент Дж. Байден підписав Закон «Про відновлення економічного процвітання та можливостей для українців» (*Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity (REPO) for Ukrainians Act*, далі – РЕПО)¹, що дозволяє США передати Україні до 5 млрд дол. США² заморожених активів РФ. Документ пропонує надати президентові США повноваження конфіскувати суверенні активи, які прямо або опосередковано належать урядові РФ, Центробанкові та Російському фонду прямих інвестицій. Кошти від конфіскованих російських активів надходитимуть до спеціального Фонду для підтримки України, який адмініструватиме держсекретар США. Закон закладає чітке цільове використання таких коштів, зокрема на відбудову та гуманітарну допомогу народові України. **Про військову допомогу в цьому документі наразі не йдеться.**

Закон про РЕПО зобов'язує президента США співпрацювати із союзниками та партнерами, щоб створити міжнародний компенсаційний механізм для передання конфіскованих або заморожених російських суверенних активів для допомоги Україні. Для цього США та союзники мають створити Спільний український фонд (*Common Ukrainian Fund*). Він має використовувати активи американського Фонду підтримки України та внески від іноземних партнерів, які також конфіскували російські суверенні активи, щоб забезпечити компенсацію Україні.

Діяльність Спільного українського фонду будуть регламентувати двосторонні та багатосторонні угоди щодо механізмів компенсації Україні, зокрема впорядкований та прозорий розподіл цих активів.

Крім того, РЕПО забороняє повертати Росії будь-які суверенні активи, доки вона не припинить воєнні дії та не виплатить повну компенсацію – добровільно чи примусово – Україні за шкоду, завдану внаслідок вторгнення.

¹ Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity (REPO) for Ukrainians Act. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/2003>

² Скільки Україна отримає грошей, якщо у США ухвалить закон про активи РФ: відповідь Шмигала. РБК-Україна. 2024. 23 квіт. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/skilki-ukrayina-otrimae-groshey-kshcho-kongres-1713882535.html>

ЄС: Європейський Союз готує передання Україні прибутків від арештованих російських активів. Посли ЄС 8 травня 2024 р. погодили останній крок³. Передбачено, що гроші підуть на підтримку відновлення та військової оборони України в умовах російської агресії.

*Раніше, 12 лютого 2024 р., Рада ЄС затвердила постанову, яка дає можливість використовувати прибутки, отримані від заморожених у Європі активів Центрального банку Російської Федерації на потреби України, а 29 січня 2024 р. країни ЄС одногосло схвалили нові правила, які прокладуть шлях до можливості передання прибутків Україні, починаючи з липня н. р. План передбачає, що 90 % коштів підуть до центрального фонду, з якого оплачують озброєння для України, а 10 % – до окремого фонду ЄС для України для відновлення і підтримки її оборонної промисловості. Отже, наголошено, що кошти від цього механізму має бути спрямовано Україні не на відбудову, а **для фінансування постачання зброї та розвитку оборонної промисловості**⁴. Втім, таку законодавчу пропозицію ще мають підтримати всі члени блоку.*

Остаточний механізм, як саме буде реалізовано використання російських активів, поки що залишається не визначеним. Проте вже запропоновано низку ідей⁵:

1. Конфіскація. Деякі міжнародні політики та юристи твердять, що заморожені російські резерви можуть бути просто конфісковані відповідно до доктрини міжнародного права, відомої як «контрзаходи». Потім активи буде продано або заставлено, а вторговані кошти передано Україні або спеціальному фонду відбудови.

Інші, однак, висловили занепокоєння, що це суперечитиме міжнародним нормам і відкриє юридичну скриньку Пандори, створить свого роду прецедент і Росія оскаржить цей крок у суді. Попередні приклади таких захоплень (як-от іракських активів після вторгнення Іраку в Кувейт 1990 р. та німецьких активів після Другої світової війни) відбувалися **після закінчення цих воєн**, а не тоді, коли вони ще вирували, як у разі з нападом Росії на Україну. Крім того, у США провідні експерти із суверенного боргу наголошують, що Закон про міжнародні надзвичайні економічні повноваження (ІЕЕРА) не дозволяє прямої конфіскації замороженого російського майна за відсутності прямого збройного конфлікту між США та Росією.

Лєвова частка з майже 210 млрд євро (230 млрд дол. США) російських резервів, заблокованих у ЄС, – по суті, облігацій та інших типів цінних паперів, у які інвестував Російський центральний банк – зберігається в брюссельській депозитарії «Euroclear»⁶. Коли ці активи досягають останніх днів платежу, вони конвертуються в готівку – це транзакція, яка в Бельгії оподатковується за ставкою 25 %. Тому чиновники в ЄС, а також у США та Сполученому Королівстві, де заморожено значно менші суми, пропонують обмежитися цим видом доходів для України, оцінюючи, що до 2027 р. вони становитимуть 15–20 млрд євро. Але є ризик того, що Росія може спробувати конфіскувати кошти «Euroclear» з депозитаріїв цінних паперів у Гонконзі, Дубаї та інших місцях через суди. Це може виснажити капітал «Euroclear», який потребуватиме величезної фінансової допомоги. Тому частину вилучених грошей планують відкласти як страховку.

³ Посли ЄС погодили передачу Україні прибутків від заморожених російських активів. ZN.UA. 2024. 08 трав. URL: <https://zn.ua/ukr/war/posli-jes-pohodili-peredachu-ukrajini-pributkiv-vid-zamorozhenikh-rosijskikh-aktiviv.html>

⁴ Наталія Січевлюк. Розморозка на користь України: як ЄС та США планують діяти із заарештованими активами рф. Transparency International Ukraine. 2024. 17 квіт. URL: <https://ti-ukraine.org/news/rozmorozka-na-koryst-ukrayiny-yak-yes-ta-ssha-planuyut-diyaty-iz-zareshтовanymy-aktyvam-y-rf/>

⁵ Marc Jones. Explainer: How the West might use Russia's frozen reserves. Reuters. 2024. 12 March. URL: <https://www.reuters.com/world/how-west-might-use-russias-frozen-reserves-2024-03-12/>

⁶ Exclusive: Ukrainian bondholders ready to form a group of creditors to negotiate \$ 20 billion debt, sources say. Reuters. 2024. 22 April. URL: <https://www.reuters.com/markets/europe/ukraine-poised-send-20-bln-rework-proposal-bondholders-by-early-may-sources-say-2024-04-22/>

2. Репараційні облигації. «Репараційні облигації» також були запропоновані як спосіб обійти деякі юридичні проблеми. Україна продаватиме цінні папери, які приносять прибуток, якщо і тільки якщо отримає репарації від Росії за завдані війною збитки. Відсоткові виплати також можуть бути збільшені та виплачуватимуться лише в тому разі, якщо Київ отримає компенсацію.

Власники облигацій не матимуть договірних прав на заморожені резерви Кремля. Але, враховуючи, що Росія навряд добровільно заплатить, ці активи стануть найімовірнішим джерелом грошей для виправлення ситуації.

Оскільки на резерви нараховуються відсотки, вони можуть бути використані для виплати як основної суми облигацій, так і регулярних купонних виплат. Це відрізнятиметься від конфіскації, оскільки активи буде передано лише в тому разі, якщо юридичний механізм компенсації спочатку визначить, що шкоди було завдано Україні. Україна матиме реальний спосіб стягнути будь-яку компенсацію за збитки в межах вартості резервів. Тому вона може випустити репараційні облигації на суму до 300–350 млрд дол. США. Але кошти вона отримає лише за умови, що США, уряди ЄС та інші союзники захочуть купувати цінні папери.

3. Синдикований кредит. Ідею облигацій розвинули Лі Бухате, (експерт із законодавства про суверенний борг) і Даліп Сінгх, який щойно повернувся до Білого дому на посаду заступника радника з національної безпеки з міжнародної економіки. На їхню думку, Україна могла б заявити про свої вимоги щодо репарацій проти Росії синдикату союзників в обмін на кредит. Якщо Москва відмовиться платити за збитки, союзники зможуть використати заморожені активи Росії для погашення кредиту. Обґрунтуванням цього є загальноприйнятий правовий принцип, згідно з яким, якщо кредитор контролює активи боржника, він може зарахувати ці активи в рахунок невиплаченого боргу.

4. Створення юридичних підстав, за якими до країн Заходу переходитимуть і ставатимуть зустрічними їхні права вимоги до РФ⁷ (наразі РФ має фінансові та юридичні вимоги до США, Сполученого Королівства, Канади та європейської частини «Великої сімки» щодо її арештованих активів, зараз ці права вимоги не є «зустрічними»). Ідеться про фінансовий механізм, за яким: в Україні створюють умови передавання постраждалими особами до уповноважених банків їхніх прав вимоги до РФ у сумі зазначених матеріальних утрат – належним чином документованих і верифікованих. Це дає можливість сформувати в пули всі такі вимоги за географічною або за іншою ознакою (як-от житло, комунальна і транспортна інфраструктура тощо).

Як найбільш технологічна і зручна форма оформлення цих вимог пропонується їхня «монетизація» у формі цінних паперів (сертифікатів) номінальною вартістю в доларах США в сумі завданої шкоди. Для цілей об'єднання в пули власники сертифікатів передаватимуть їх банкам у довірче управління, а потім ці сертифікати будуть фіксуватися на рахунках у цінних паперах у депозитарній установі. Метою такого довірчого управління є отримання на рахунки-ескроу⁸ постраждалих осіб коштів розміром номінальної вартості переданих в управління сертифікатів.

Довідково. Загалом запропонований фінансовий механізм складатиметься з таких послідовних етапів:

- оформлення постраждалим особам сертифікатів та їхня передача уповноваженим банкам-агентам ескроу з наступним їхнім об'єднанням у забезпечувальні пули для випусків облигацій;

⁷ Конфіскація російських активів. Нестандартний погляд, що дасть максимальні зиски. ZN.UA. 2024. 10 травн. URL: <http://surl.li/tznzt>

⁸ Ескроу – це спеціальний рахунок, відкритий банком клієнтові згідно з договором рахунку умовного зберігання. За цією угодою банк зобов'язаний приймати і зараховувати на цей рахунок грошові кошти, одержані від володільця рахунку чи від третіх осіб.

- **викуп облігацій урядами або центральними банками країн-партнерів за місцем перебування арештованих активів (можливе залучення міжнародних фінансових установ та інвестицій).** Однією з умов випусків може бути вимога щодо залучення до капітального будівництва підрядників походженням з країн-кредиторів;
- **зарахування коштів від продажу облігацій на рахунки-ескроу постраждалих осіб у банках, які забезпечують цільове фінансування відновлювальних робіт (готівкові кошти сплачуються за наявності певних узгоджених з кредиторами підстав).** Кожна країна-кредитор зберігає контроль над власними проектними коштами для забезпечення прозорості та підзвітності;
- **погашення облігацій коштом арештованих активів РФ за судовими рішеннями або на умовах, узгоджених між РФ і країнами-кредиторами, шляхом викупу за принципами Паризького клубу.**

Описаний фінансовий механізм створення зустрічних вимог до РФ може спиратися на поєднання можливостей державного порталу «Дія» (диджиталізація державних послуг) та технологічного банкінгу (як державними, так і комерційними банками), що відкриває шляхи до організації **прозорого цільового фінансування будівельних проєктів в інтересах постраждалих від руйнувань щодо суб'єктів: фізичних осіб – власників пошкодженої житлової та комерційної нерухомості та юридичних осіб, зокрема це приватні, державні й комунальні підприємства, а також територіальні громади.**

Водночас **наразі в Україні є негативні чинники, які можуть зашкодити впровадженню зазначеного механізму: по-перше**, імовірність виникнення суперечностей із нещодавно прийнятим законодавством щодо «ваучерної» системи компенсації за зруйноване житло⁹, що не спирається на реальні джерела фінансування (базується на вкрай обмежених можливостях державного бюджету). **По-друге**, фактична відсутність в Україні нормативно-правової бази щодо облігацій, забезпечених активами (прийняте ще 2004 р. законодавство щодо іпотечних облігацій є безнадійно застарілим і не відповідає профільній Директиві ЄС). Якщо ж для організації облігаційних випусків застосовувати зовнішні юрисдикції, це позбавить українські банки комісійної винагороди. **По-третє**, порівняно низький рівень ринкової конкуренції на житловому будівельному ринку, що ускладнює вільну участь з боку іноземних будівельних підрядників у реалізації проєктів, ураховуючи обмежений доступ до будівельних ділянок та інженерних мереж.

Таким чином, можна однозначно стверджувати, що обговорення питання конфіскації російських активів на Заході істотно активізувалося. Проте воно досі перебуває на стадії побудови політичних домовленостей. Прийнявши Закон РЕПО, США готові взяти на себе ініціативу і бути лідером серед партнерів України в питанні акумуляції та розподілу конфіскованих російських активів.

У цьому контексті представники КМУ, Міністерства фінансів України та НБУ на зустрічах з міжнародними партнерами мають наголошувати на важливості створення надійного механізму використання арештованих активів РФ на користь України, у т. ч. коригування (у разі потреби) норм і практик застосування міжнародного права.

⁹ Порядок ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (Постанова КМУ № 624 від 13.06.2023); Постанова КМУ від 15.11.2023 «Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна» (Постанова КМУ № 600 від 30.05.2023); Закон України від 15.11.2023 № 2923 «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій». URL: <https://renovation.gov.ua/npa>

Одночасно Україна має виконати «домашнє завдання» – ретельно підготувати та внести зміни у вітчизняну законодавчу базу щодо комплексу питань, пов'язаних зі створенням юридичних підстав, за якими до країн Заходу переходитимуть і ставатимуть зустрічними їхні права вимоги українських суб'єктів до РФ (удосконалення «ваучерної» системи компенсації за зруйноване житло; оновлення нормативно-правової бази у сфері облігацій, забезпечених активами; створення умов для підвищення рівня ринкової конкуренції на житловому будівельному ринку для спрощення участі іноземних будівельних підприємців у реалізації проєктів відбудови житла тощо).

Національний інститут стратегічних досліджень
Травень 2024 р.