

Інформаційна довідка щодо здійснення скринінгу іноземних інвестицій*

***Анотація.** В інформаційній довідці проаналізовано досвід правового регулювання скринінгу іноземних інвестицій у державах Балтії у контексті можливого запровадження відповідної практики в Україні.*

***Ключові слова:** національна безпека, критична інфраструктура, скринінг іноземних інвестицій, вплив на економіку.*

Вступ

У 2019 році в Європейському Союзі (далі – ЄС) прийнято Регламент (ЄС) 2019/452 Європейського Парламенту та Ради від 19 березня 2019 року про створення системи скринінгу прямих іноземних інвестицій у Союз¹ із метою захисту безпеки та громадського порядку. На підставі цього Регламенту держави-члени ЄС ухвалили внутрішні законодавчі акти, що передбачають проведення скринінгу прямих іноземних інвестицій у критично важливі сектори для безпеки та економіки цих держав.

Питання захисту національної безпеки, економіки, медіапростору України надзвичайно гостро постали у період російської збройної агресії. Широкого резонансу набули випадки російського впливу на наші стратегічні підприємства², операторів зв'язку³, банки⁴, медіа тощо. Станом на лютий 2022 року загалом 18 тис. зареєстрованих в Україні підприємств мали російських власників⁵, що обумовлювало, зокрема, значний вплив держави-агресора на національну економіку. Наразі багато компаній змінили власників, деякі – підпали під санкції або були націоналізовані відповідно до Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів». Однак, у майбутньому (включаючи повоєнний період) важливо не допустити впливу іноземних держав на суверенітет України, у тому числі через економічні важелі та вплив на стратегічно або критично важливі підприємства.

На розгляді Верховної Ради України наразі перебуває два законопроекти⁶ щодо запровадження системи скринінгу прямих іноземних інвестицій (далі –

¹ Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0452-20211223>

² Мотор Січ – завод, який міг приземлити вертольоти Росії. Вебсайт BBC Україна. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-63392783>

³ В Україні вирішили націоналізувати Київстар через зв'язки з Росією. Вебсайт Today.ua. URL: <https://today.ua/russkij-kiyvestar-v-ukraine-reshili-natsionalizirovat-iz-za-svyazi-s-rossiej/>

⁴ Банки держави-агресора більше не працюватимуть в Україні. Вебсайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/banki-derjavi-agresora-bilshe-ne-pratsyuvatimut-v-ukrayini>

⁵ 621 українська компанія видалила власників з РФ у своїх даних – Опендатабот. Вебсайт Суспільне. Новини. URL: <https://suspilne.media/813267-621-ukrainska-kompania-vidalila-vlasnikov-z-rf-u-svoih-danih-opendatabot/>

⁶ Про скринінг прямих іноземних інвестицій: Проект Закону України (реєстр. № 14062 від 22.09.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57344>; Про скринінг прямих іноземних інвестицій : Проект Закону України (реєстр. № 14062-1 від 07.10.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57597>

скринінг) за аналогією з європейською практикою. Загалом вони враховують практику держав-членів ЄС, однак деякі аспекти можуть бути посилені. У цьому контексті є вартою уваги практика правового регулювання скринінгу в державах Балтії як колишніх республіках Радянського Союзу і таких, що мають спільні кордони з Росією.

Основна частина. Держави Балтії по-різному підійшли до імплементації положень Регламенту (ЄС) 2019/452 Європейського Парламенту та Ради від 19 березня 2019 року в національне законодавство. Так, в Естонії було прийнято окремий Закон про оцінку надійності іноземних інвестицій⁷, у Латвії було внесено зміни до Закону про національну безпеку⁸, у Литві – до Закону про охорону важливих для національної безпеки об'єктів⁹. Національні підходи до застосування скринінгу також дещо різняться.

1. Об'єкти інвестицій, що підлягають скринінгу.

Щодо об'єкта інвестицій, естонське законодавство оперує поняттям «цільове підприємство», латвійське – «комерційна компанія, асоціація або фонд, що мають значення для національної безпеки», литовське – «важливий для національної безпеки об'єкт» певного класу. Переліки таких об'єктів наведено у Табл. 1.

Таблиця 1

Естонія	Латвія	Литва
- постачальник життєво важливих послуг; - підприємство, в якому держава має значну частку; - підприємство, яке виробляє або на підставі дійсного договору постачає державному органу військові товари або товари подвійного використання; - постачальник послуг загальнонаціонального телебачення або радіо та постачальник аудіовізуальних медіапослуг на замовлення, видавець новин у друкованих медіа та в інтернеті, оборот якого в Естонії за попередній календарний рік становив щонайменше 3 млн євро; - підприємство, яке має дозвіл на геологічне дослідження або	- комерційна компанія (фонд або асоціація), якщо вона: - володіє або розпоряджається критичною інфраструктурою категорії А, В або С, або: - є продавцем електронних комунікацій зі значним ринковим впливом; - є аудіоелектронним медіа, зоною покриття якого є Латвія або не менше 60 % її території, або аудіовізуальним електронним медіа, зоною покриття якого є Латвія або не менше 95 % її території; - отримала ліцензію на транспортування, розподіл, зберігання природного газу або володіє установкою зі зрідженого природного газу;	- підприємства, важливі для національної безпеки, І, II та III категорії. Зокрема, до I категорії віднесено підприємства, що керують: - сховищами радіоактивних відходів об'єкта(ів) ядерної енергетики; - Клайпедським державним морським портом; - управлінням повітряним рухом, зв'язком, навігацією та спостереженням, аеронавігаційною інформацією та координацією пошуку та рятування; - міжнародними аеропортами Вільнюса, Каунаса та Паланги; - цивільними перевезеннями на військовому аеродромі Шяуляй;

⁷ Välisinvesteeringu usaldusvääruse hindamise seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110022023003>

⁸ Nacionālās drošības likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/14011-nacionalas-drosibas-likums>

⁹ Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.189498/asr>

видобуток корисних копалин, або видобуток горючого сланцю чи сировини з переліку критичної сировини ЄС; - підприємство, з яким укладено угоду про зберігання державного оперативного резерву або угоду про делегований резерв; - підприємство, яке володіє постійним об'єктом національної оборони; - підприємство, яке володіє інфраструктурою щогл висотою не менше 200 м, що забезпечують державний зв'язок або необхідні для передачі програм мовлення; - підприємство залізничної інфраструктури, яке управляє громадською залізницею; - сертифікований оператор аеропорту або вертодрому, експлуатований аеропорт або вертодром якого відкритий для міжнародного регулярного повітряного руху, та постачальник аеронавігаційних послуг, що забезпечує обслуговування повітряного руху; - оператор естонського морського порту, що належить до транс'європейської транспортної мережі.	- є виробником електро- або теплової енергії потужністю більше 50 мВт; - є оператором з передачі та розподілу теплової енергії, який володіє тепловими мережами не менше 100 км; - отримала ліцензію на передачу електроенергії; - є власником лісових земель площею не менше 10 000 га; - є власником сільськогосподарських угідь площею не менше 4000 га; - отримала спеціальний дозвіл (ліцензію) на комерційну діяльність із товарами стратегічного значення або сертифікат військового виробника, та має чинну угоду про стратегічне партнерство з Міністерством оборони; - протягом останніх 2 років була виробником та розробником товарів подвійного використання, експортуючи такі товари до певних країн; - має доступ до персональних даних виборців, кандидатів у народні депутати; - обробляє набори даних, що входять до складу національних систем критичної інфраструктури; - є комерційною компанією, яка виробляє або розробляє товари подвійного використання, або виробляє чи розробляє технології, такі як штучний інтелект, робототехніка, розумна та автономна мобільність, кібербезпека, накопичення енергії, квантові технології, ядерні технології, нанотехнології, біотехнології, визначена Урядом як	- основними реєстрами Литовської Республіки; - державними лісами; - державними автомобільними дорогами, - постачальники питної води; - об'єкти та активи, важливі для національної безпеки (згідно з додатками 1-4 до Закону).
---	---	--

	компанія, що має значення для національної безпеки.	
--	---	--

Отже, у державах Балтії законами визначається детальний перелік об'єктів, щодо яких проводиться скринінг, який включає, зокрема, державні реєстри, фінансову систему, медіа, управління природними ресурсами (не тільки стосовно корисних копалин) тощо. Також у Латвії Уряду надано право розширювати такий перелік.

2. Інвестиції, що підлягають скринінгу:

Таблиця 2

Естонія	Латвія	Литва
Інвестиції від інвесторів із третіх країн, що інвестуються у цільові підприємства, прямі та непрямі інвестиції більше 10 %.	Щодо компаній з капіталом: придбання кваліфікованої участі, набуття вирішального впливу, передача компанії, збереження статусу акціонера чи учасника або збереження права на непрямую участь при зміні бенефіціарного власника, отримання кредиту. Щодо партнерств та асоціацій: прийняття нового члена, збереження статусу учасника при зміні бенефіціарного власника, отримання кредиту. Щодо фондів – отримання кредиту. <i>Примітка. На законодавчому рівні прямо визначено, що Росія та Білорусь, їх громадяни або юридичні особи не можуть набувати значної частки акцій або вирішального впливу в товаристві, ставати учасником партнерства, бути кінцевим бенефіціаром комерційного товариства, що мають значення для національної безпеки.</i>	Інвестиції від інвесторів Литви, іноземних інвесторів та інвесторів із третіх країн (крім держав-членів ЄС, НАТО, ОЕСР та Європейської асоціації вільної торгівлі, а також юридичних осіб, в яких центральні, регіональні та/або місцеві органи влади цих держав володіють більш ніж 1/2 голосів, міжнародних фінансових організацій, членом яких є Литва, а також інших міжнародних фінансових установ або організацій, цілі, інвестиційна політика та діяльність яких не становлять загрози національній безпеці, відповідають інтересам національної безпеки). <i>Примітка. Щодо інвесторів Литви, іноземних інвесторів, які здійснюють довгострокову діяльність у державі-члені ЄС, НАТО, ОЕСР або Європейській асоціації вільної торгівлі, перевірка може бути ініційована органами державної влади.</i>

Таким чином, законодавством держав Балтії встановлено жорсткі вимоги для скринінгу, зокрема враховуючи ризики можливого російського впливу на їх економіку або сферу безпеки.

3. Ініціатива проведення скринінгу:

Таблиця 3

Естонія	Латвія	Литва
Іноземний інвестор (заявник) подає заяву про надання дозволу. Якщо цільовому підприємству або іншому учаснику іноземних інвестицій стане відомо, що іноземний інвестор не подав заявку на отримання дозволу на іноземні інвестиції, він повинен якомога швидше повідомити про це відповідний орган.	Інвестор (заявник) подає відповідну заяву. У разі передачі компанії, заява на отримання дозволу подається комерційною компанією, що має значення для національної безпеки. Комерційна компанія, асоціація чи фонд, що мають значення для національної безпеки, повинні отримати дозвіл Уряду на отримання кредиту, якщо його загальна сума перевищує 10 % їхніх активів, і вона отримана від: - фізичної особи, яка є громадянином іноземної держави (за винятком держави-члена ЄС, Європейської асоціації вільної торгівлі, НАТО чи ОЕСР); - юридичної особи, бенефіціарним власником якої є громадянин іноземної держави (за винятком держави-члена ЄС, Європейської асоціації вільної торгівлі, НАТО чи ОЕСР).	Інвестор або власники акцій та конвертованих облігацій, або власники активів, подають звернення щодо скринінгу. Скринінг також може бути ініційований: Урядом; міністрами; Комісією з координації захисту об'єктів, важливих для забезпечення національної безпеки; установами, що забезпечують національну безпеку; Національним банком Литви; Комісією з питань радіомовлення і телебачення Литви щодо осіб, які мають намір придбати або вже отримали ліцензію на мовлення та/або ретрансляцію контенту; Державною радою з питань регулювання енергетики; виконавчим органом держави або муніципалітету, який є розпорядником акцій акціонерного товариства, що належать державі або муніципалітету; виконавчим органом муніципалітету, на території якого інвестор має намір здійснювати (здійснює) діяльність або набувати майно; підприємством, важливим для забезпечення національної безпеки.

Крім загального правила щодо подання заявки інвестором, законодавством держав Балтії передбачено можливість ініціювання скринінгу іншими суб'єктами – зокрема, самими об'єктами інвестицій або органами державної влади.

4. Строки розгляду заявок інвесторів:

Таблиця 4

Естонія	Латвія	Литва
Протягом 30 календарних днів з моменту подання заяви з усією передбаченою Законом інформацією. Цей строк може бути один раз продовжений, але не більше, ніж до 90 календарних днів.	Розглядається протягом місяця з дати отримання заяви. Цей строк може бути продовжено до чотирьох місяців.	Висновок щодо відповідності інвестора інтересам національної безпеки приймається не пізніше 20 робочих днів з дати початку перевірки. Цей строк може бути продовжено один раз не більше, ніж на 3 робочі дні.

Законодавством держав Балтії встановлюються строки розгляду заяв інвесторів, виходячи, з одного боку, з необхідності з'ясувати реальне походження інвестицій, з іншого – із прагнення зберегти привабливість для іноземних інвестицій як економіки з відкритим інвестиційним середовищем та конкурентними перевагами.

5. Органи, що надають дозволи (здійснюють скринінг).

У *Латвії* дозвіл на здійснення інвестицій надається Кабінетом Міністрів, який може отримувати інформацію від усіх органів виконавчої влади, щоб дійти надійних висновків щодо відповідності інвестора вимогам національної безпеки.

В Естонії та Литві для надання відповідного висновку створено комплексні комісії. Так в *Естонії* Комісія з іноземних інвестицій включає представників Міністерства оборони, Міністерства економіки та зв'язку, Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, Ради поліції безпеки, Ради поліції та прикордонної охорони, Бюро даних про відмивання грошей, Управління захисту прав споживачів та технічного нагляду, Служби зовнішньої розвідки та Урядового офісу (рішення приймається Управлінням захисту прав споживачів та технічного нагляду). У *Литві* Комісія з координації захисту об'єктів, важливих для забезпечення національної безпеки, збирає висновки щодо відповідності інвестора вимогам національної безпеки Департаменту державної безпеки, Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ, Департаменту поліції при Міністерстві внутрішніх справ, Генеральної прокуратури та інших установ (рішення приймається Урядом).

Під час скринінгу іноземного інвестора в *Естонії* враховується таке:

- держави та сектори економіки, де працює іноземний інвестор;
- структура власності іноземного інвестора, зокрема її прозорість та зрозумілість;
- джерела фінансування іноземних інвестицій, чіткість визначення походження коштів;
- контроль іноземного інвестора (прямий чи опосередкований) урядом третьої країни, включаючи державні агентства чи збройні сили;
- чи іноземний інвестор або його бенефіціарний власник бере/брав участь:

у діяльності, що загрожує безпеці чи громадському порядку Естонії або іншої держави-члена ЄС;

у незаконній діяльності, або існує обґрунтована підозра, що він чи вона буде займатися такою діяльністю;

у діяльності, що підпадає під міжнародні санкції.

Щодо економічної діяльності цільового підприємства враховується: економічний сектор, в якому воно працює, та його значення в цьому секторі; частка фінансування цільового підприємства з фондів ЄС або інших державних фондів; чи має іноземний інвестор намір внести зміни в економічну діяльність цільового підприємства або в управління ним; чи займається цільове підприємство дослідницькою та розробницькою діяльністю і які права інтелектуальної власності воно має.

Щодо економічного сектору, в якому працює цільове підприємство, оцінюються: загальна конкурентна ситуація та конкуренти цільового підприємства; наявність товарів або послуг-замінників; вплив іноземних інвестицій на діяльність цільового підприємства в економічному секторі, включаючи його відносини з постачальниками, продавцями та клієнтами.

У *Литві* вважається, що інвестор становить ризик для інтересів національної безпеки або є несумісним з інтересами національної безпеки, якщо:

✓ на момент звернення до Комісії він є домінуючим імпортером будь-якого виду викопних енергетичних ресурсів до Литви, особою, яка контролюється таким імпортером або пов'язана з ним співробітництвом чи партнерством, якщо такі домінування, контроль та відносини вважаються такими, що становлять загрозу національній безпеці;

✓ на момент звернення до Комісії він має або мав у минулому будь-які зв'язки, що підвищують ризик або створюють загрозу національній безпеці, з установами іноземних держав або фізичними чи юридичними особами цих держав;

✓ на момент звернення до Комісії він має або мав у минулому зв'язки, що підвищують ризик або становлять загрозу національній безпеці, з організованими групами, спеціальними службами іноземних держав або групами, пов'язаними з міжнародними терористичними організаціями, або підтримує контакти з особами, підозрюваними у належності до них;

✓ остаточною рішенням суду його визнано винним у скоєнні особливо тяжкого, тяжкого або незначного злочину за Кримінальним кодексом або у злочині за кримінальним законодавством іноземних держав, який відповідає ознакам особливо тяжкого, тяжкого або незначного злочину, судимість інвестора за вчинений злочин не погашена або не анульована, або щодо цієї особи здійснюється кримінальне переслідування за вчинення такого злочину;

✓ його/її було визнано винним/винною остаточною вироком суду у скоєнні злочину(ів) проти незалежності, територіальної цілісності та конституційного ладу Литви та/або він/вона протягом останніх 24 місяців

порушив/ла положення законодавства, що регулює діяльність об'єктів, важливих для забезпечення національної безпеки;

✓ Комісія надає інвестору рекомендації, відповідно до яких угоди, які він має намір укласти, або дії, які він має намір виконати, не становитимуть ризику для національної безпеки, і буде встановлено, що ці рекомендації не виконуються;

✓ Комісія повідомляє про запланований початок його перевірки, і він не подає Комісії необхідні документи та інформацію протягом встановленого строку;

✓ відповідно до інших законів інвестор з певної третьої країни не може бути інвестором або не може здійснювати певну діяльність;

✓ якщо на основі зауважень інших держав-членів ЄС або висновку Європейської Комісії приймається рішення, що прямі іноземні інвестиції інвестора можуть вплинути на громадський порядок або безпеку іншої держави-члена ЄС або на проекти чи програми, що мають значення для ЄС;

✓ існують інші обґрунтовані докази ризику інвестора або недотримання ним інтересів національної безпеки.

Натомість у Латвії на законодавчому рівні закріплено тільки норму, що під час прийняття рішення щодо інвестицій Кабінет Міністрів оцінює, чи є обмеження прав особи, її відповідність інтересам національної безпеки та висновку органу державної безпеки, а також дотримання принципу законних очікувань (крім, як зазначалося, інвестицій із Росії та Білорусі).

Висновки. Скринінг іноземних інвестицій є одним із невоєнних (ненасильницьких) превентивних та стримуючих засобів забезпечення економічної безпеки, за допомогою якого можна запобігати, стримувати та пом'якшувати втручання в суверенітет держави через економіку. Досвід держав Балтії, які ще не до кінця позбавилися впливу Росії на їх соціально-економічну сферу, може бути враховано під час опрацювання законодавчих ініціатив щодо запровадження скринінгу в Україні. Зокрема, на нашу думку, заслуговують на увагу положення законодавчих актів держав Балтії, які чітко визначають об'єкти інвестицій, щодо яких здійснюється скринінг – зокрема, він може бути поширений на фінансові установи, адміністраторів державних реєстрів, медіа тощо. Варто розглянути питання застосування скринінгу й до залучення стратегічними підприємствами позик, а також до непрямих (портфельних) інвестицій, особливо зважаючи на активний випуск державних боргових паперів (ОВДП).

Також доцільним було б визначити у законі України засади (критерії) оцінки інвестицій та потенційних інвесторів, розширити коло учасників скринінгу (наприклад, за рахунок надання висновків певними органами), запровадити більш жорсткі критерії до розміру інвестицій, передбачити можливість проведення скринінгу за ініціативою окремих органів тощо.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*