

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ДЕРЖАВАМИ-АГРЕСОРАМИ



ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ДЕРЖАВАМИ-АГРЕСОРАМИ

Видавець: аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей".
Всі права захищені.

Автори: Тетяна Хутор, Тарас Рябченко, Світлана Гордієнко

Дослідження створено аналітичним центром Інститут законодавчих ідей за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ICAP Єднання в межах проєкту «Сильне громадянське суспільство України – рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст дослідження є відповідальністю аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ICAP Єднання.

Зміст

Вступ.....	4
Підходи ЄС до захисту держав-членів від іноземного економічного впливу.....	5
Протидія економічному впливу агресора в Німеччині.....	8
Протидія економічному впливу агресора у Франції.....	9
Протидія економічному впливу агресора у Нідерландах.....	10
Висновки та орієнтири для України.....	12

ВСТУП

У ХХІ столітті війна давно вийшла за межі поля бою. Вона проникає у банківські системи, інвестиційні фонди, медіа, енергетичні компанії та видобуток критично важливої сировини. Саме таку війну веде російська федерація проти України - гібридну, системну, і багаторічну. Її знаряддям часто стає не танк, а контрольний пакет акцій, не постріл, а цільова інвестиція в стратегічні об'єкти інфраструктури.

Багато років російський капітал непомітно проникав у ключові сектори української економіки, підживлюючи бізнес-структури, політичні ініціативи, медіаімперії та навіть оборонно-промисловий комплекс. Навіть після початку війни в 2014 році обмеження, які застосувала Україна, залишалися фрагментарними та недостатньо жорсткими.

Лише повномасштабне вторгнення стало поштовхом до ухвалення низки екстрених рішень: блокування видаткових операцій, заборона на перереєстрацію майна, запровадження більш жорстких санкцій. Але навіть ці заходи, попри свою важливість, не заклали фундаменту для довготривалої правової моделі. Відсутність чітких критеріїв, прозорих процедур і стабільного законодавства створює правову невизначеність як для держави, так і для бізнесу, а отже - і вразливість для економічної безпеки України загалом. Відсутність чітких критеріїв, прозорих процедур і стабільного законодавства створює правову невизначеність як для держави, так і для бізнесу, а отже - і вразливість для економічної безпеки України загалом.

Між тим, демократичні держави, зокрема країни Європейського Союзу, вже мають сформовану практику системної протидії економічному впливу недружніх держав. У часи нових загроз для міжнародної безпеки вони ухвалюють регламенти, що захищають внутрішній ринок від іноземного економічного примусу, впроваджують режими перевірки іноземних інвестицій, запроваджують жорсткі санкційні режими або створюють правові механізми для обмеження доступу агресора до стратегічних ресурсів.

У цьому контексті досвід ЄС і окремих держав-членів (Франції, Німеччини, Нідерландів) є вартим уваги. Його вивчення дозволяє зрозуміти, які правові інструменти реально працюють в умовах загроз національній безпеці, як балансувати між свободою підприємництва та захистом суверенітету, і головне - як закладати підвалини для сталого економічного і політичного імунітету від недружнього капіталу.

В результаті, ця аналітика має на меті не лише систематизувати європейські підходи до обмеження діяльності суб'єктів, пов'язаних з агресивними режимами, в різні періоди всесвітньої історії, а й сформулювати уроки, актуальні для України в умовах повномасштабного вторгнення.

ПІДХОДИ ЄС ДО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ВІД ІНОЗЕМНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ВПЛИВУ

Сучасна взаємопов'язана світова економіка збільшує ризик економічного примусу, оскільки надає країнам розширені засоби для такого примусу, включаючи гібридні засоби. Саме так розпочинається преамбула ухваленого **Регламенту ЄС 2023/2675**^[1], який у грудні 2023 року став принциповим кроком у напрямку захисту ЄС в економічній площині.

Регламент запровадив новий інструмент - **Anti-Coercion Instrument (ACI)**, покликаний протидіяти випадкам економічного примусу з боку третіх країн. Йдеться про ситуації, коли іноземна держава намагається вплинути на рішення ЄС або окремої держави-члена шляхом торговельного, інвестиційного чи іншого тиску.

Регламент став відповіддю на дедалі частіші проби зовнішнього економічного тиску на ЄС. Найбільш показовою стала ситуація навколо Литви, яка відкрила торговельне представництво в Тайвані, а Тайвань відкрив одне в Литві. Китай сприйняв це як визнання незалежності Тайваню та припинив весь імпорт литовської продукції та продукції, що містить деталі з Литви - фактично поширюючи тиск на інші країни ЄС. Аналогічні приклади тиску застосовували Росія, США, Індонезія - використовуючи економіку як важіль впливу на політичні рішення Союзу.

Процедура реагування ЄС передбачає п'ять етапів. Спочатку Єврокомісія відкриває експертизу щодо ситуації, спираючись на власні спостереження або сигнали від держав-членів.



Якщо примус підтверджено, Комісія подає пропозицію Раді ЄС щодо визнання факту примусу. Після цього Союз намагається вирішити ситуацію дипломатичними засобами - шляхом перемовин, арбітражу або звернення до міжнародних судів. Якщо це не дає результату, ЄС має право обрати та запровадити контрзаходи.

Серед можливих заходів реагування - призупинення тарифних пільг, обмеження імпорту й експорту, обмеження участі у тендерах, дослідницьких програмах, реєстрації продукції, обмеження інвестицій та доступу до фінансових ринків, тощо. Заходи можуть стосуватися цілих секторів або ж бути адресними - вдаряти по інтересам конкретних суб'єктів, пов'язаних з урядом третьої країни.

Ще одним інструментом захисту економічної незалежності ЄС є механізм скринінгу прямих іноземних інвестицій - **Foreign Direct Investment (FDI)**^[2]. Частка іноземного капіталу в активах ЄС за останні десятиліття суттєво зросла - понад 35% вже належить неєвропейським інвесторам.

Водночас інвестиції все більше зосереджуються у критичних секторах, як-от телекомунікації, енергетика, оборонні технології та штучний інтелект, що викликало занепокоєння щодо втрати контролю над стратегічною інфраструктурою та доступу до конфіденційної інформації.

У березні 2019 року ЄС відреагував на це ухваленням **Регламенту 2019/452**, який створив правові рамки для перевірки FDI з боку третіх країн. Документ не запровадив обов'язкового механізму для всіх держав-членів, але встановив базові вимоги до національних систем скринінгу. Основна мета - вчасно виявляти інвестиції, що можуть становити ризик для безпеки або громадського порядку, та за потреби - обмежувати їх.

Регламент дозволяє державам оцінювати інвестиції за низкою критеріїв, зокрема: участь у критичних секторах, зв'язок інвестора з урядом або збройними силами третьої країни, попередня участь у діяльності, що загрожує безпеці чи громадському порядку, або причетність до незаконної діяльності.

Окремі положення Регламенту стали предметом тлумачення **Суду ЄС у справі C-106/22 (Xella)**^[3], яка показала обмеженість чинного регулювання. Суд визнав, що обмеження інвестицій, запроваджене Угорщиною, суперечить принципам свободи заснування в межах ЄС. Водночас було уточнено, що чинний Регламент не охоплює «непрямі» інвестиції - тобто ті, що здійснюються структурами ЄС, підконтрольними третім країнам.



У відповідь на ці виклики, у 2024 році Комісія запропонувала реформу Регламенту - з обов'язковим впровадженням механізмів перевірки у всіх державах-членах, чіткими критеріями оцінки та розширеною сферою дії.

З початком повномасштабної агресії росії Єврокомісія також **видала окреме Керівництво щодо посиленого контролю FDI з рф і Білорусі**^[4]. У ньому державам-членам рекомендовано уважніше відстежувати всі угоди, пов'язані з цими країнами, з міркувань безпеки, а також координувати дії з органами, що впроваджують санкції.

	Регламент (ЄС) 2023/2675 від 22 листопада 2023 року (економічний примус)	Регламент (ЄС) 2019/452 від 19 березня 2019 року (скринінг інвестицій)
Німеччина	Регламент діє напряду (directly applicable).	Зміни до Закону про зовнішню торгівлю та платежі (Außenwirtschaftsgesetz, AWG) та пов'язаної з ним Постанови про зовнішню торгівлю та платежі (Außenwirtschaftsverordnung, AWV).
Франція	Регламент діє напряду (directly applicable).	Закон РАСТЕ (Loi 2019-486) та Декрет 2019-1590, який конкретизує положення цього Закону.
Нідерланди	Регламент діє напряду (directly applicable).	Закон про перевірку інвестицій, злиття та поглинання на предмет безпеки (Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames, VIFO) та додаткові нормативні акти на його виконання (рішення, положення, тощо).



ПРОТИДІЯ ЕКОНОМІЧНОМУ ВПЛИВУ АГРЕСОРА В НІМЕЧЧИНІ



У Німеччині обмеження діяльності суб'єктів, пов'язаних із державами-агресорами, здебільшого реалізується через імплементацію санкційної політики ЄС. Проте національне законодавство також передбачає низку механізмів у цьому питанні. Найбільш релевантними є закони у сферах військового експорту, зовнішньої торгівлі, інвестиційного контролю та енергетичної безпеки.

Закон про контроль над озброєнням для військових цілей (Kriegswaffenkontrollgesetz, KrWaffKontrG)^[5]

регулює виробництво, передачу, торгівлю і транспортування військової зброї, яка може бути використана, зокрема, державою-агресором. Закон дозволяє владі забороняти діяльність суб'єктів, пов'язаних з державами-агресорами, через суворий контроль та обов'язкові ліцензії.

Закон про зовнішню торгівлю та платежі (Außenwirtschaftsgesetz, AWG)^[6] та Постанова про зовнішню торгівлю та платежі (Außenwirtschaftsverordnung, AWW)^[7]

дозволяють обмежувати зовнішню торгівлю, вводити ембарго, заборони на експорт/імпорт технологій або капіталів у напрямку держав-агресорів. На рівні закону встановлюються загальні норми, а на рівні постанови – всі деталі.

Цими актами також регулюється інвестиційний контроль у Німеччині. Вони встановлюють можливість заборонити FDI після перевірки. Поріг для втручання знижено з 25% до 10% прав голосу іноземного інвестора в сектори енергетики, водопостачання, охорони здоров'я, фінансів та страхування, транспорту, медіа, тощо. А також AWW передбачає обов'язкову звітність німців про обсяги інвестицій у вітчизняні та іноземні компанії перед центральним банком.

Зміни до Закону про енергетичну безпеку (Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung, Energiesicherungsgesetz, EnSiG)^[8], ухвалені у 2022 році, розширили повноваження уряду щодо втручання в управління компаніями критичної інфраструктури в енергетиці. Зокрема, тепер уряд може запровадити тимчасове довічне управління або, в крайньому випадку, експропріацію часток таких компаній у разі загрози безперервності постачання.

Це дозволяє державі діяти у відповідь на загрози, пов'язані з надмірною залежністю від зовнішніх (у тому числі ворожих) постачальників. Наприклад, таких як росія, щоб продовжувати ембарго на російську нафту на тлі тиску з боку ЄС.

ПРОТИДІЯ ЕКОНОМІЧНОМУ ВПЛИВУ АГРЕСОРА У ФРАНЦІЇ

У Франції основним інструментом обмеження діяльності суб'єктів, пов'язаних із державами-агресорами, також виступають санкції. Санкції переважно застосовуються через механізми ЄС, але деякі положення деталізовані в національному законодавстві.

Мова йде про **Кодекс оборони (Code de la défense)**^[9], **Митний кодекс (Code des douanes)**^[10] та **Валютний і фінансовий кодекс (Code monétaire et financier)**^[11]. В цих кодексах містяться норми про те, що експорт зброї та товарів подвійного призначення можливий лише за спеціальними ліцензіями. Контроль охоплює як військову техніку, так і цивільні товари, що можуть мати критичне значення для безпеки. А також вони передбачають можливість замороження активів, обмеження інвестицій та валютних операцій з іноземними, в тому числі ворожими, державами.

Окремим елементом протидії економічному впливу є контроль за іноземними інвестиціями. **Закон PACTE (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises, 2019)**^[12] та **Декрет n° 2019-1590**^[13], який конкретизує положення цього закону, запровадили суворішу перевірку угод у стратегічних секторах - національна безпека, оборона, енергетика, транспорт, штучний інтелект, кібербезпека, медіа тощо.

Пороги перевірки знижено до 25% для приватних компаній та 10% - для публічних, акції яких котируються на біржі. За необхідності після перевірки міністр економіки Франції отримав повноваження блокування прямих або непрямих інвестицій з-за кордону в стратегічно важливі компанії.



ПРОТИДІЯ ЕКОНОМІЧНОМУ ВПЛИВУ АГРЕСОРА У НІДЕРЛАНДАХ

Досвід Нідерландів є особливо цінним для аналізу з історичної перспективи. На відміну від Франції чи Німеччини, тут формування підходів до протидії агресору відбулося ще під час Другої світової війни. Саме в умовах окупації були закладені фундаментальні принципи захисту держави від економічного впливу ворога.

Королівський декрет А-6 (Koninklijk besluit, 1940) ^[14] став фундаментальним документом, ухваленим урядом Нідерландів у вигнанні після вторгнення Німеччини. Він визначив основи правового режиму воєнного часу, запровадивши обмеження на будь-які дії з ворогом, його підданими або організаціями під його контролем. Декрет забороняв укладати угоди, надавати послуги чи виконувати зобов'язання на користь ворога без спеціального дозволу.

Для контролю створювалася Комісія при Міністерстві юстиції, яка отримала широкі повноваження з управління ворожим майном, надання дозволів на правочини, призначення управителів для юридичних осіб та тимчасового вилучення майна. Декрет встановлював принцип автоматичної недійсності угод з ворогом, що забезпечувало швидкий захист національних інтересів.

Визначення «ворожої території» та «ворожих підданих» було розширеним – воно охоплювало фізичних і юридичних осіб, які діяли в інтересах ворожої держави, навіть якщо вони не були її громадянами.

На основі положень Декрету А-6 у 1944 році було ухвалено **Декрет Е-133 (Besluit, 1944)** ^[15] про майно ворогів. Його метою була експропріація активів громадян та юридичних осіб ворожих країн для компенсації збитків, завданих війною. Однак фактично він став ключовим інструментом відновлення економічного суверенітету Нідерландів та запобігання прихованому впливу агресора після війни.

Відповідно до Декрету Е-133 все майно, що належало ворожим підданам, автоматично переходило у власність держави. Під майном розуміли не лише фізичні об'єкти, але й частки у компаніях, фінансові активи та грошові зобов'язання.

Для управління цими ресурсами було створено Nederlands Beheersinstituut (NBI), який займався їхнім виявленням, реєстрацією, контролем та подальшою реалізацією на користь держави. Юридичні особи визнавалися «ворожими» у випадках, коли 25% їхнього капіталу або значний управлінський вплив належав агресору. Будь-які правочини з ворожим майном без дозволу NBI визнавалися недійсними, а всі особи, які мали з ним зв'язок, зобов'язані були декларувати такі активи або надавати інформацію про існування такого майна.

Післявоєнний досвід став основою для формування сучасної санкційної політики Нідерландів. Санкційний підхід поступово еволюціонував, охоплюючи не лише воєнний час, але й мирні періоди у контексті міжнародних зобов'язань.

Ключовим інструментом став **Закон про санкції (Sanctiewet, 1977)**^[16], який замінив старі акти 1930-х років та дозволив уряду оперативно впроваджувати обмеження для підтримки міжнародного миру, безпеки та боротьби з тероризмом.

Цей закон уповноважує уряд ухвалювати спеціальні адміністративні акти (sanctiebesluit) і режими санкцій (sanctieregeling), які регламентують заборону фінансових транзакцій, обмеження торгівлі, руху капіталів чи в'їзду осіб, включених до санкційних списків.

Нагляд за дотриманням положень Закону здійснюють державні службовці або інші особи, призначені Міністром закордонних справ. Міністр фінансів також може призначати юридичні особи для нагляду за фінансовими операціями, що здійснюються різними фінансовими установами (банки, страховики, пенсійні фонди, постачальники послуг у сфері криптоактивів, тощо).



ВИСНОВКИ ТА ОРІЄНТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Економічний напрямок війни, яку веде російська федерація проти України, є одним із ключових напрямів агресії. Разом з тим йому необхідно приділяти більше уваги. Йдеться не лише про прямі втрати або санкційне протистояння, а насамперед про багаторічне системне проникнення у стратегічні сектори української економіки - енергетику, медіа, фінанси, оборонно-промисловий комплекс. Російський капітал створив довготривалі залежності, які підривали економічну безпеку держави. Попри запровадження низки обмежувальних заходів після 2014 року, саме повномасштабне вторгнення 2022 року продемонструвало масштаб вразливостей та необхідність створення нової правової архітектури безпеки.

У цьому контексті досвід Європейського Союзу є надзвичайно показовим. ЄС запровадив дієвий механізм захисту від економічного примусу, з чітко визначеною процедурою і можливістю адресного реагування. Система скринінгу іноземних інвестицій також дозволяє своєчасно виявляти ризики і запобігати ворожому контролю над критично важливою інфраструктурою.

Попри певні обмеження чинних регламентів, тенденція до посилення економічного суверенітету є сталою і стратегічною для ЄС.

Окремі країни-члени ЄС демонструють гнучкі й водночас рішучі підходи. Німеччина активно використовує законодавчі інструменти у сферах енергетичної безпеки, інвестиційного контролю та зовнішньої торгівлі. Франція - через детальну перевірку угод у стратегічних секторах та блокування ризикових інвестицій. Нідерланди ще під час Другої світової війни заклали засади системної протидії ворожому економічному впливу, що згодом трансформувались у сучасну санкційну політику.

Для України ці підходи не є лише теоретичними моделями. Вони можуть і мають бути адаптовані як практичні орієнтири для формування стійкої системи протидії економічному впливу держави-агресора.

1. Варто запровадити спеціальний правовий інструмент для реагування на економічний тиск з боку третіх країн із передбаченими етапами розслідування, переговорів і контрзаходів.

2. Доцільно створити систему скринінгу іноземних інвестицій, яка дозволить виявляти та блокувати угоди, що загрожують національній безпеці. Поріг перевірки інвестицій слід встановити на рівні 10% участі в компаніях, що діють у стратегічно важливих секторах.

*З огляду на євроінтеграційний курс нашої держави, імплементація підходів, закріплених у чинних регламентах ЄС, не лише посилить економічну безпеку, а й сприятиме гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire*, що є стратегічною перевагою в процесі набуття членства.*

3. Законодавство має розділяти загальні норми на рівні закону та деталізовані процедури в підзаконних актах для більшої гнучкості та керованості.

4. Слід чітко визначити перелік чутливих секторів, у яких обов'язковою є перевірка або обмеження іноземної участі.

Такими секторами в Європі є оператори критичної інфраструктури в секторах енергетики, водопостачання, харчування, охорони здоров'я, фінансів, транспорту, а також сфери національної безпеки, оборони, обробки персональних даних, квантових технологій, кібербезпеки, штучного інтелекту та медіа, тощо.

5. Держава може мати право на встановлення обов'язку своїх громадян декларувати їх інвестиції у національні та іноземні компанії.

6. Держава може мати право на запровадження тимчасового державного управління над критичною інфраструктурою у разі виникнення загроз. У крайньому випадку має передбачатися можливість експропріації активів, якщо їхній власник не виконує вимог безпеки або діє в інтересах агресора.

7. Доцільно створити або визначити спеціальний орган, відповідальний за реєстрацію, управління та реалізацію майна, пов'язаного з агресором.

8. Держава може закріпити розширене визначення «ворога» як суб'єкта, що має не лише громадянство ворожої держави, але й місце проживання на ворожій території чи діє на користь ворога. Юридичні особи можуть визнаватися ворожими, якщо в їхньому капіталі 25% і більше належить ворогу або у структурі управління простежується істотна участь сторони-агресора.

9. Доцільно закріпити правову норму про автоматичну недійсність угод із суб'єктами, пов'язаними з агресором, укладених без спеціального дозволу.

10. Варто передбачити обов'язок декларування для осіб, які володіють або розпоряджаються активами, пов'язаними з агресором.

Поточна ситуація вимагає переходу від фрагментарних і ситуативних рішень до побудови цілісної правової рамки. Лише системна, заснована на міжнародному досвіді та національних інтересах політика протидії, дозволить сформулювати економічний імунітет держави - здатність зберігати суверенітет і стабільність в умовах постійних викликів безпеки.

Рішенням, яким допоможе вирішити вищезгадані проблеми є створення Закону України про врегулювання відносин з особами, пов'язаними з державою-агресором. Такі зміни розробляються Інститутом законодавчих ідей спільно з Міністерством економіки України.