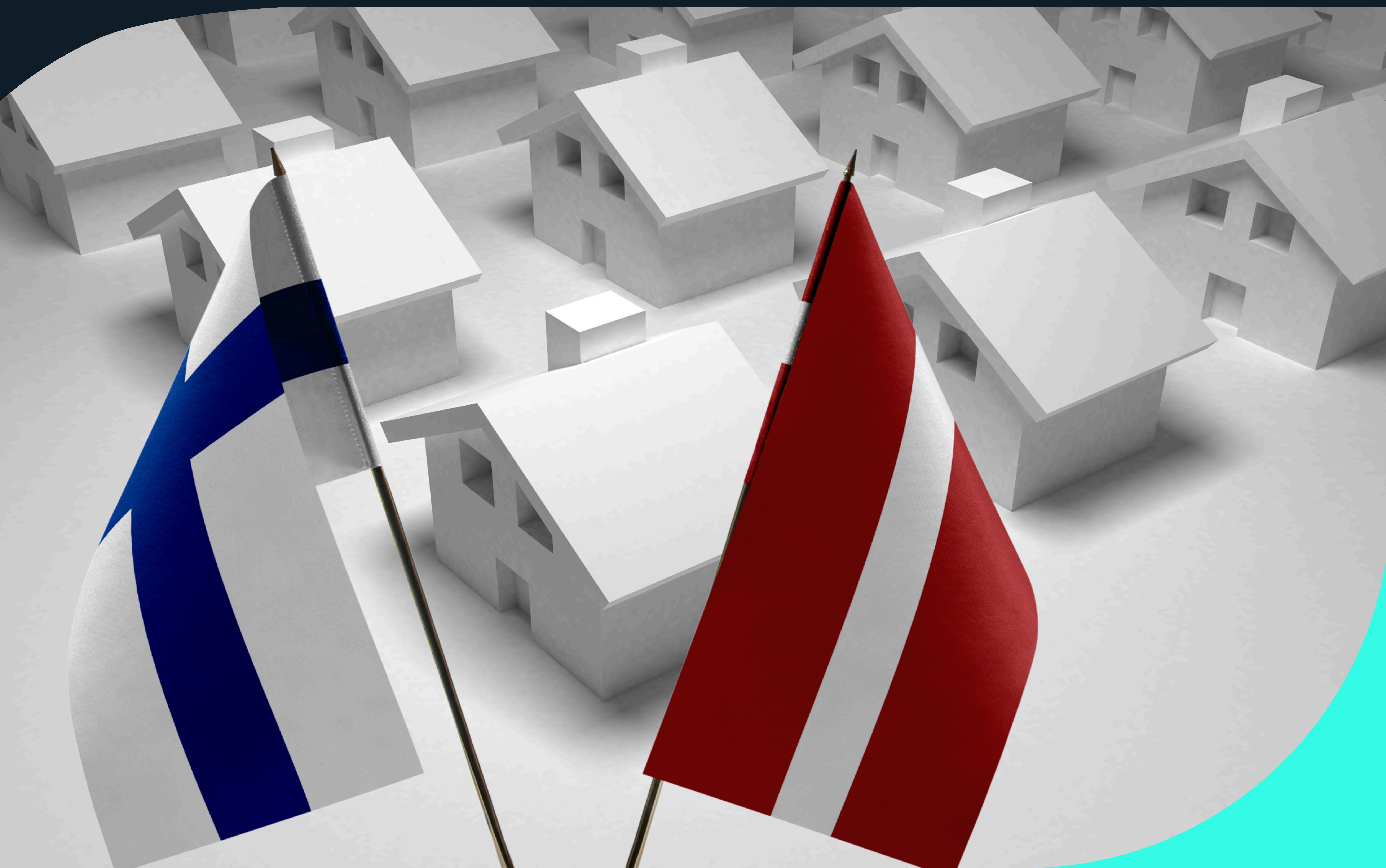


ГІБРИДНИЙ ВПЛИВ КРАЇНИ-АГРЕСОРА ЧЕРЕЗ НЕРУХОМІСТЬ: ЯК ВІДПОВІДАЮТЬ ЛАТВІЯ ТА ФІНЛЯНДІЯ



ГІБРИДНИЙ ВПЛИВ КРАЇНИ-АГРЕСОРА ЧЕРЕЗ НЕРУХОМІСТЬ: ЯК ВІДПОВІДАЮТЬ ЛАТВІЯ ТА ФІНЛЯНДІЯ

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
Закон Латвії про обмеження операцій, що загрожують національній безпеці (Nacionālo drošību apdraudošu darījumu ierobežošanas likums, 2025).....	5
Закон Фінляндії про внесення змін до Закону про дозвіл на придбання певних об'єктів нерухомості (Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta, 2025).....	8
Висновки та орієнтири для України.....	9

ВСТУП

Попри широку санкційну практику ЄС, питання доступу громадян і структур, пов'язаних із державами-агресорами, до ринку нерухомості здебільшого вирішується національними інструментами. У фокусі цієї аналітики – нова хвиля безпеково-правових рішень у Європі, що зачиняє «вікна вразливості» на ринку нерухомості. Йдеться про те, як держави реагують на ризики гібридного впливу через володіння нерухомим майном.

Гібридний вплив у сфері нерухомості проявляється не у відкритій конфронтації, а через «повзуче» накопичення активів і контроль над стратегічно важливими ділянками: біля об'єктів оборони, ключової інфраструктури, на кордонах та в портових зонах. Власність може слугувати прикриттям для доступу до інформації, каналом впливу на муніципальні рішення, логістичним майданчиком або важелем економічного та політичного тиску. Через це виникає потреба у встановленні режимів, які водночас блокують небажану присутність і зберігають правову визначеність для добросовісних учасників ринку.

Ми проаналізували законодавчі зміни у Латвії та Фінляндії. Ці країни обрано з трьох причин. По-перше, це найновіші приклади регуляторних відповідей у межах правопорядку ЄС (рішення ухвалені в червні-липні 2025 року), що дозволяє зафіксувати актуальні підходи захисту національної безпеки. По-друге, вони демонструють дві різні моделі досягнення однієї мети.

Латвія застосовує категоричну заборону на набуття права власності для визначених суб'єктів, тоді як Фінляндія вибудовує дозвільну систему з «безумовними перешкодами», закріпленими в законі та деталізованими урядовою постановою. По-третє, обидва підходи інтегрують баланс між безпекою та правовою визначеністю: збереження вже набутого права, винятки для осіб із тривалим зв'язком із державою перебування, інституційні запобіжники від обходу через посередників.

Реалізуючи спільну стратегічну мету, Латвія й Фінляндія пропонують дві придатні для масштабування моделі. Обидва рішення захищають простір національної безпеки, не перетворюючи його на правовий вакуум для добросовісних суб'єктів, – і тим самим задають орієнтири для держав, які шукають стійкі моделі запобігання гібридному впливу.

Для України цей досвід має і практичне, і концептуальне значення. Він пропонує інструменти та підходи довготривалої стійкості, у якій ринок нерухомості розглядається як контур національної безпеки, а право – як превентивний інструмент. Ця аналітика покликана не лише систематизувати підходи Латвії та Фінляндії до обмеження доступу громадян РФ/РБ та пов'язаних із ними структур до нерухомості, а й виокремити уроки, релевантні для України в умовах триваючої гібридної агресії.

ЗАКОН ЛАТВІЇ ПРО ОБМЕЖЕННЯ ОПЕРАЦІЙ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Латвія у 2025 році запровадила чіткий безпековий бар'єр на ринку нерухомості. **Закон про обмеження операцій, що загрожують національній безпеці** (*Nacionālo drošību apdraudošu darījumu ierobežošanas likums*)^[1] ухвалено 19 червня, підписано 2 липня і введено в дію 3 липня 2025 року. Структурно це компактний акт із чотирьох статей і перехідних положень, що демонструє свідомий вибір законодавця на користь чітких, превентивних кроків.

Нормативний задум виходить з доктрини самозахисту демократії. Йдеться про заборону купівлі нерухомості в Латвії капіталом, пов'язаним із державами-агресорами, та її використання для впливу всупереч інтересам країни. Важливо, що законодавець прямо пов'язує регулювання ринку нерухомості з економічною безпекою. Адже концентрація осіб і капіталу, пов'язаних із Російською Федерацією та Республікою Білорусь, здатна перетворювати власність на інструмент непрямого тиску.

Ключ до розуміння латвійського підходу у визначенні кола заборонених суб'єктів. Заборона набуття нерухомості поширена не лише на держав-агресорів як публічно-правових суб'єктів та їх громадян, а й на юридичні особи, зареєстровані в цих державах, і на структури, де громадяни відповідних держав або підконтрольні їм компанії мають суттєву участь.

Фактично в тексті закладено два критерії - «реєстраційний» і «контрольний».



Перший охоплює будь-які юридичні особи з реєстрацією в Росії чи Білорусі. Другий - фіксує поріг істотності участі. Якщо 25% і більше капіталу або голосів належить таким особам, або кінцевими бенефіціарами прямо чи опосередковано є громадяни цих країн, то заборона діє так само.

Окрему увагу приділено поняттям підпорядкованості і дочірності. Дочірні компанії юридичних осіб, створених в Росії чи Білорусі, або юридичні особи керовані громадянами цих країн, розглядаються як частина того самого ризикового контуру, навіть якщо вони формально зареєстровані в інших юрисдикціях.

Правові наслідки порушення встановленої заборони сформульовані максимально однозначно. Будь-яка операція з відчуження чи інша угода, яка призводить до набуття нерухомості забороненими суб'єктами після набрання чинності законом, є нікчемною і не підлягає виконанню.



Водночас закон передбачає винятки. Вони стосуються лише фізичних осіб, які вже мають тривалий правовий зв'язок із Латвією. Громадяни Росії чи Білорусі можуть набути єдине житло для проживання, якщо статус постійного резидента ЄС, виданий Латвією, або постійний дозвіл на проживання в Латвії були надані їм до набрання чинності законом. Також суд може підтвердити наявне право власності забороненого суб'єкта, але не створити нове. А у спадкових справах заборонений спадкоємець отримує грошову компенсацію замість майна.

Перехідні положення забезпечують правову визначеність. Для угод чи спадкових справ, розпочатих раніше, встановлено тримісячний строк для завершення реєстрації. Кабінет Міністрів зобов'язаний щороку переглядати необхідність обмежень, щоб закон залишався пропорційним і адаптивним.

Окремого аналізу потребують положення та аргументи, які викликали найбільше запитань під час погодження законопроекту.^[2] На початку до Сейму надійшли два схожих за задумом проекти – один адресно регулював права громадян Росії та Білорусі на набуття нерухомості, інший ширше охоплював дії, що становлять загрозу національній безпеці. Врешті, обрали другий варіант як юридично більш цілісний, щоб уникнути дублювання і розпорошення норм.

Під час обговорення автори підкреслювали, що ринок нерухомості – малопомітний канал гібридного впливу. Через це закон спочатку охоплював різні форми правочинів: купівлю, дарування, обмін, оренду з правом викупу, аукціони, спадкування та інші правочини, що ведуть до набуття власності.

Нотаріуси застерігали, що надмірна деталізація неминуче залишить прогалини. В результаті, остаточний текст закону поєднав загальну заборону з чіткими винятками. А формулювання «інші операції» залишило простір для блокування правочинів, які прямо не названі, але мають тотожний правовий ефект.

Паралельно учасники обговорення дійшли висновку про відповідність запропонованих обмежень нормам Конституції Латвії та міжнародного права. Міністерство закордонних справ підкреслило, що Європейська конвенція про захист прав людини не гарантує особі права набути майно в будь-якій державі, якщо на це немає законного підґрунтя. А за словами представника Міністерства юстиції, обмеження спрямовані на майбутні правовідносини і не зачіпають вже набуті права, які потребують вищого рівня захисту, згідно з Конституцією. Цей акцент зняв головну колізію, властиву безпековим втручанням у сферу власності, адже закон не експропріює, а регулює доступ.

Важливо також, що автори прямо вивели за рамки регулювання питання дипломатичної власності, щоб уникнути політичних конфліктів.

Питання подвійного громадянства стало одним із найбільш дискусійних. У нинішній редакції закону перевага надається російському громадянству у випадках подвійного громадянства з країнами ЄС. Водночас така позиція на практиці потребуватиме узгодження реєстрів і чітких процедур верифікації, щоб не виникали прогалини там, де особа намагається «винести за дужки» небажане громадянство.

Інша проблема стосувалася опосередкованого набуття власності – через угоди з продажу часток чи реорганізації компаній.^[3] Міністерство юстиції погодилося з ризиками, але вирішило врегулювати це питання вже під час удосконалення діючого закону.^[4]

Баланс винятків також зазнав еволюції під час обговорень.^[5] Початкова логіка робила крок назустріч окремим групам громадян Росії, які багато років проживають у Латвії і пройшли перевірки благонадійності та мовні іспити відповідно до змін у законодавстві про імміграцію. Це породило питання про нерівне ставлення до громадян Білорусі з аналогічним статусом. Аргументація з боку органів влади виходила з того, що специфічні перехідні процедури за імміграційним законом були адресними саме для російських громадян. Водночас статистика засвідчувала наявність помітної групи білоруських постійних резидентів, що вимагало симетрії у винятках. У підсумку, пошук компромісу завершився виробленням однакового правила для обох груп, описаного вище.^[6]

Отже, латвійський закон – це сфокусований безпековий інструмент із чітко визначеною метою, вузькими, обґрунтованими винятками і усвідомленою дорожньою картою подальшого посилення контролю в частині опосередкованих схем. У поєднанні з періодичним переглядом доцільності обмежень він створює режим, який не лише «відсікає» небажану присутність тут і тепер, а й залишається адаптивним до зміни безпекового середовища.



ЗАКОН ФІНЛЯНДІЇ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ ПРО ДОЗВІЛ НА ПРИДБАННЯ ПЕВНИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ

Закон про дозвіл на придбання певних об'єктів нерухомості набув чинності 1 січня 2020 року. Ще у 2022 році Міністерство оборони Фінляндії розглядало можливість додаткових обмежень на придбання нерухомості громадянами Росії. Тоді безпекове середовище здавалося відносно стабільним, і потреби у радикальних кроках не було визнано. Однак подальші події різко змінили ситуацію.

Повномасштабна агресія Росії проти України, зростання напруженості на фінсько-російському кордоні, відсутність на рівні ЄС санкцій, що прямо забороняли б купівлю нерухомості, а також вступ Фінляндії до НАТО стали тими чинниками, які змусили уряд повернутися до відкладеного питання. Приєднання до Альянсу посилює готовність країни протистояти прямій військовій загрозі, але водночас зробило її більш вразливою до інших форм гібридного впливу - економічного, інформаційного та, зокрема, через власність на нерухомість.

На тлі цих викликів у листопаді 2023 року було створено нову робочу групу для підготовки законопроекту. Дані Міністерства оборони свідчили про зростання кількості відмов у видачі дозволів на придбання нерухомості у 2022-2024 роках. Якщо раніше такі рішення були поодинокими (2 відмови у 2022 році, 3 - у 2023), то згодом їхня кількість зросла у кілька разів (17 відмов у 2024 році). Це пояснюється як зміною безпекового середовища, так і вдосконаленням внутрішніх процедур контролю.

Характерною рисою гібридного впливу є те, що суб'єкт, який діє в його основі, прагне діяти таким чином, щоб його участь не могла бути підтверджена. Придбання нерухомості в стратегічно важливих місцях, використання нерухомості для незаконної розвідувальної діяльності, створення бази для підготовки дій, що становлять загрозу національній безпеці. Фінляндія усвідомлює як нерухоме майно може бути використане в рамках гібридного впливу. Саме це стало підґрунтям для законодавчих змін.

Закон про внесення змін до Закону про дозвіл на придбання певних об'єктів нерухомості (Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta) ^[7] був ухвалений парламентом 11 квітня 2025 року, підписаний президентом 13 червня і набув чинності 15 липня. Він вніс низку нових положень, що посилюють контроль за придбанням нерухомості іноземними особами. Йдеться всього про п'ять нових параграфів і перехідні положення.



Головні зміни описані в новому параграфі 5а, який передбачає безумовні перешкоди для надання дозволу. Відтепер, дозвіл не надається фізичним особам з громадянством держави, визнаної Радою Європейського Союзу такою, що порушила територіальну цілісність, суверенітет та незалежність іншої держави. Крім того, ця країна має вважатися загрозою національній безпеці Фінляндії та могла використовувати своїх громадян неналежним чином, що ставить її під загрозу. Заборона також поширюється на юридичних осіб, що знаходяться на території такої держави або які належать чи контролюються громадянином або суб'єктом такої держави. Конкретний перелік держав, на які поширюється заборона, визначається окремою постановою уряду.

Незважаючи на суворі критерії, новий закон допускає винятки. Дозвіл може бути наданий особам, які мають дозвіл на постійне проживання у Фінляндії або дозвіл на постійне проживання в ЄС, виданий Фінляндією. Це положення забезпечує збереження правової визначеності для осіб, які вже мають усталені зв'язки з Фінляндією.

Окремий параграф встановив, що держава не відшкодовує витрати покупцям, які придбали нерухомість без дозволу, якщо згодом виявиться, що існували безумовні перешкоди для такого дозволу. Це запобігає зловживанням і перекладає відповідальність на самих покупців.

Перехідні положення передбачили, що справи, які перебувають на розгляді на момент набрання чинності новим законом, розглядаються відповідно до старих правил.

Таким чином, законодавець уникнув ситуації, коли особи чи компанії могли б стверджувати, що їхні права порушено ретроспективно.

10 липня 2025 року уряд Фінляндії ухвалив постанову,^[8] що перераховує держави, які відповідають критеріям, викладеним у параграфі 5а. Вона набула чинності одночасно із самим законом 15 липня 2025 року та зафіксувала визначеними країнами Російську Федерацію та Республіку Білорусь. Ця постанова заснована на оцінках відповідних органів щодо загрози, яку становлять ці держави. Такий підхід гарантує, що список обмежених станів є динамічним і реагує на середовище безпеки, що розвивається.

Процес обговорення законопроекту висвітлив низку чутливих моментів.^[9] Безумовно постало питання відповідності нових обмежень міжнародному праву, зокрема нормам Європейської конвенції з прав людини. Законодавець аргументував, що норми є пропорційними, передбачуваними і мають правові механізми оскарження в судах, а отже, відповідають статті 1 Першого протоколу ЄКПЛ.

На думку депутатів, особа не може розраховувати на отримання нерухомого майна у постійну власність без дозволу Міністерства оборони, а отже, вона не має на підставі національного законодавства ефективно реалізованого права, яке гарантувало б їй право власності на нерухоме майно.

Так само як і у Латвії, дискусійним виявилось питання подвійного громадянства. Було вирішено, що особи, які мають громадянство ЄС або ЄЕЗ поряд із російським чи білоруським паспортом, не підпадають під заборону.^[10] На думку учасників обговорення, це дозволить уникнути надмірних обмежень для тих, хто має тісні зв'язки з європейським простором.

А також розглядалися й альтернативні варіанти регулювання. Зокрема, ухвалення окремого закону або розширення ролі нотаріусів у перевірці покупців.^[11] Однак прийняття ще одного закону призвело б до дублювання норм, а розширення повноважень нотаріусів – до прогалин в регулюванні правочинів, де перевірка покупців не потрібна. Саме тому всі зміни було інтегровано до чинного закону у вигляді нових параграфів.

Таким чином, внесення змін до закону та прийняття урядової постанови є логічним кроком Фінляндії у посиленні контролю над нерухомістю в умовах геополітичної нестабільності. Зміни до закону закріплюють нові правові інструменти, які відповідають сучасним викликам, а постанова дозволяє гнучко реагувати на розвиток ситуації у сфері безпеки. Загалом же, нові норми поєднують захист національних інтересів із дотриманням міжнародних стандартів права, що робить їх одним із ключових інструментів сучасної безпекової політики держави.



ВИСНОВКИ ТА ОРІЄНТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Повномасштабна війна Росії проти України та ескалація гібридних загроз радикально змінили безпекову оптику держав Європи. Одним із «тихих фронтів» цієї війни став ринок нерухомості: власність може забезпечувати точку опори для впливу, логістики, розвідки та дестабілізаційних практик, особливо коли йдеться про стратегічні локації або концентрацію активів. У відповідь окремі держави ЄС вибудували превентивні бар'єри, які обмежують або фільтрують можливість набуття права власності на нерухоме майно громадянами держав-агресорів та пов'язаними з ними структурами. Серед найпослідовніших прикладів – Латвія та Фінляндія, які в 2025 році зафіксували принципово різні, але взаємодоповнювальні підходи.

Латвійський шлях – категорична заборона. Вона поширюється на держави-агресори як такі, їх громадян, а також юридичних осіб, що прямо чи опосередковано контролюються відповідними державами або їх громадянами. Водночас Латвія залишає вузькі, чітко визначені винятки для фізичних осіб (зокрема у спадкуванні чи щодо єдиного житла за наявності статусу постійного резидента ЄС, виданого Латвією, або постійного дозволу на проживання в Латвії, набутими до набрання чинності законом), а також запроваджує перехідний період для вже розпочатих процедур. Така комбінація демонструє прагнення зберегти баланс між принципом самозахисту демократії та правовою визначеністю для добросовісних набувачів, які вже мають зв'язок із державою.

Фінляндія обрала інструмент «жорсткого фільтра» в межах дозвільної моделі. Ключова новація – «безумовні перешкоди» для надання дозволу. Вони стосуються осіб і організацій, громадянство або контроль яких пов'язані з державами, що становлять загрозу національній безпеці та порушили територіальну цілісність іншої країни. Перелік таких держав визначається урядовою постановою і підлягає перегляду, а отже, механізм є гнучким і ризик-орієнтованим. Розгляд заявок покладено на Міністерство оборони, яке отримує широкі повноваження доступу до інформації від провідних відомств (міграційна служба, поліція, податкові органи тощо). Водночас, щоб уникнути надмірного обмеження прав осіб, які вже інтегровані у фінське суспільство, встановлено виняток для власників дозволу на постійне проживання у Фінляндії або дозволу на постійне проживання в ЄС, виданого Фінляндією.

Порівняння цих підходів ілюструє два різні способи досягти єдиної мети. Латвія «обрізає» можливість входу на ринок нерухомості для ризикових суб'єктів загалом, поєднуючи чітко окреслені винятки з річним переглядом доцільності обмежень. Фінляндія робить ставку на індивідуальну оцінку ризику через дозвільну процедуру та постійно оновлюваний перелік держав, щодо яких діють «безумовні перешкоди». Обидві моделі враховують європейські стандарти захисту права власності.

Вони передбачають не експропріацію вже набутого майна, а випереджальне регулювання доступу до ринку, коли публічний інтерес – національна безпека та захист демократичного ладу – переважає над інтересом набуття власності особами, зв'язок яких із державою перебування є відсутнім або недостатнім.

Аналіз законодавчих змін Латвії та Фінляндії розкриває правові техніки, винятки, запобіжники від обходу, інституційні ролі та практичні наслідки для ринку. Вони є прикладними для формування цільової політики України навіть під час триваючої агресії.

1. Запровадити інтегровану модель обмежень:

- повна заборона на придбання нерухомості для громадян і юридичних осіб держав-агресорів, включаючи самі держави і структури під їхнім прямим чи опосередкованим контролем;
- дозвільна система для іноземців у випадку придбання нерухомості в стратегічно важливих зонах (кордони, порти, об'єкти оборони, критична інфраструктура).

2. Встановити законодавчий перелік стратегічних об'єктів і територій, де придбання нерухомості є неможливим для усіх осіб, включаючи громадян України.

3. Перелік держав-агресорів визначати на рівні постанови уряду з можливістю його регулярного перегляду відповідно до змін у безпековому середовищі.

4. Використовувати два критерії для визначення заборонених суб'єктів: «реєстраційний» (місце реєстрації фізичної чи юридичної особи) та «контрольний» (25% і більше капіталу або голосів належать громадянам/компаніям держав-агресорів).

5. Передбачити вузькі винятки для інтегрованих фізичних осіб. Надати право на єдине житло, спадкування чи інші правочини лише особам з доведеним тривалим зв'язком з Україною (постійне проживання, статус резидента, сімейні підстави, тощо).

6. Закріпити, що всі угоди із забороненими суб'єктами є нікчемними з моменту їх укладення. А також встановити відсутність права на відшкодування покупцям за правочинами, що здійснені без належної процедури отримання дозволу.

7. Наділити профільний орган (наприклад, Міноборони у співпраці з РНБО) повноваженнями ухвалювати рішення про надання дозволів на придбання нерухомості у стратегічних зонах, використовуючи ризик-орієнтований підхід.

8. Забезпечити інтегрований обмін інформацією між профільним органом та ДМС, поліцією, податковою та органами фінансового моніторингу. Особливу увагу приділити питанню подвійного громадянства та опосередкованому набуттю права власності на нерухомість через третіх осіб чи корпоративні реорганізації.

9. Передбачити перехідний період для завершення вже розпочатих угод, а також зафіксувати, що обмеження не мають зворотної сили щодо вже набутих прав.

10. Встановити чіткі процедури оскарження рішень у судах для дотримання міжнародних стандартів.





САЙТ ІНСТИТУТУ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ