



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

вул. Митрополита Василя Липківського, 45, м. Київ, 03035, тел. (044) 251-62-62, (044) 251-62-66

E-mail: sl.dilovod@amcu.gov.ua, сайт: amcu.gov.ua, код згідно ЄДРПОУ 00032767

№ _____

На № _____ від _____

Міністерство економіки, довкілля
та сільського господарства України

Секретаріат Кабінету Міністрів України

Комітет Верховної Ради України з питань
економічного розвитку

Комітет Верховної Ради України з питань
інтеграції України до Європейського Союзу

*Про розгляд законопроекту
№ 14062-1 від 07.10.2025*

Антимонopolний комітет України (далі – Комітет) відповідно до статті 20¹ Закону України «Про Антимонopolний комітет України» та на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра з відновлення України – Міністра розвитку громад та територій України від 23.10.2025 № 34473/1/1-25 до звернення Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку від 21.10.2025 № 04-16/13-2025/243079 (вх. Комітету № 3-01/550 від 23.10.2025) про надання експертного висновку щодо проєкту Закону України «Про скринінг прямих іноземних інвестицій», внесеного народним депутатом Буймістер Л. А. (реєстр. № 14062-1 від 07.10.2025) (далі – Законопроект), у межах компетенції, повідомляє.

Законопроектом визначаються організаційні та правові засади здійснення перевірки прямих іноземних інвестицій (скринінгу) з метою оцінки їх впливу на національну безпеку та функціонування об'єктів критичної інфраструктури.

Згідно із Законопроектом перевірка прямих іноземних інвестицій (скринінг) – це процедура перевірки прямих іноземних інвестицій з метою оцінки їх можливого впливу на національну безпеку та функціонування об'єктів критичної інфраструктури.

Комітет запропоновано визначити органом перевірки прямих іноземних інвестицій (органом скринінгу).

Частинами третьою та четвертою статті 5 Законопроекту передбачається, що здійснення прямих іноземних інвестицій у випадках, визначених частиною першою цієї статті, можливе лише після отримання дозволу органу скринінгу або дозволу з умовами (обмеженнями чи зобов'язаннями інвестора, спрямованими на усунення або зменшення ризиків для національної безпеки, громадського порядку чи критичної інфраструктури).



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат:

3FAA9288358EC003040000002B6B3700D3FAE700

Підписувач: Кириленко Павло Олександрович

Дійсний з: 04.09.2025 12:44:23 по 04.09.2027 12:44:23

Антимонopolний комітет України



№ 300-08/01-11809e від 31.10.2025

Якщо пряма іноземна інвестиція одночасно підпадатиме під дію цього Закону та Закону України «Про захист економічної конкуренції» щодо необхідності отримання попереднього дозволу на концентрацію та/або узгоджені дії, то Комітет у разі надходження заяв про надання дозволів на концентрацію та/або узгоджені дії має розглядати їх паралельно із процедурою скринінгу, проте остаточне рішення щодо концентрації та/або узгоджених дій ухвалюється лише після завершення процедури скринінгу.

Також частиною першою статті 3 Законопроекту пропонується передбачити, що його дія поширюватиметься на прямі іноземні інвестиції, які мають відповідати усім наведеним нижче ознакам:

1) здійснюються іноземними інвесторами у юридичних осіб, активи або інші об'єкти розташовані на території України та відповідають критеріям, визначеним статтею 4 цього Закону;

2) *можуть вплинути на національну безпеку чи функціонування об'єктів критичної інфраструктури України;*

3) стосуються секторів економіки, визначених Кабінетом Міністрів України як обов'язкові для скринінгу.

Під час проведення перевірки прямих іноземних інвестицій (скринінгу) підлягатиме оцінці інформація, зокрема, щодо:

можливості витоку технологій подвійного використання чи обмеження контролю України над критичними ресурсами у разі реалізації інвестиції;

потенційного впливу іноземної інвестиції на здатність України виконувати міжнародні зобов'язання або завдання у сфері національної безпеки і оборони;

впливу іноземної інвестиції *на стан національної економіки*, який забезпечує її сталий розвиток, конкурентоспроможність на світовому рівні, задоволення потреб населення та протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам;

впливу іноземної інвестиції *на функціонування об'єктів критичної інфраструктури*, технології й ресурси, включені до переліку критично важливих для національної безпеки, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Мета Законопроекту згідно з пояснювальною запискою до нього – *запровадження дієвого механізму скринінгу іноземних інвестицій*, що забезпечить, зокрема, *створення умов для захисту національної безпеки та національних інтересів України*, запровадження прозорого, збалансованого та недискримінаційного механізму перевірки прямих іноземних інвестицій та забезпечення безперешкодної діяльності для добросовісних іноземних інвесторів.

Комітет проаналізував положення Законопроекту і повідомляє про його непідтримання з огляду на таке.

Відповідно до частини третьої статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

Комітет є державним органом із спеціальним статусом, мета діяльності якого – забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель (частина перша статті 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»).

Основним завданням Комітету є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині, зокрема, контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання (пункт 2 статті 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України») з метою запобігання монополізації товарних ринків, зловживанню монопольним (домінуючим) становищем, обмеженню конкуренції (стаття 22 Закону України «Про захист економічної конкуренції» (далі – Закон).

Економічна конкуренція (конкуренція) – змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку (абзац другий частини першої статті 1 Закону).

Іноземні інвестиції – цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту (пункт 2 частини першої статті 1 Закону України «Про режим іноземного інвестування»).

Законопроект пропонує визначити, що *прямі іноземні інвестиції* – це інвестиції, що здійснюються іноземним інвестором з метою набуття ним прав та обов'язків щодо об'єкта скринінгу, розташованого на території України.

Перевірка Комітетом прямих іноземних інвестицій, як це запропоновано Законопроектом, здійснюватиметься з метою оцінки їх можливого впливу на національну безпеку та функціонування об'єктів критичної інфраструктури, однак зазначені сфери правового регулювання не належить до предмета відання Комітету, він не має повноважень у зазначених сферах.

Так, відповідно Закону України «Про національну безпеку України» та статті 14 Закону України «Про критичну інфраструктуру» Комітет не належить до державних органів у сферах національної безпеки і оборони та відповідно до суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури.

Крім того, Комітет під час виконання своїх повноважень у сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією, що є економічною процедурою, мета якої – запобігання порушенням конкуренції на ринку, процедурно буде залежати від прийнятого ним же рішення щодо прямих іноземних інвестицій, яке ґрунтуватиметься на інформації, отриманій від інших органів державної влади в порядку, визначеному у статті 14 Законопроекту.

Враховуючи зазначене, Комітет здійснюватиме дві процедури, різні за правовим регулюванням, метою та змістом, а тому їх поєднання в межах повноважень Комітету є концептуально та процедурно необґрунтованим.

Суміщення одночасно зазначених процедур може призвести до правової невизначеності, паралельного або послідовного дублювання аналізу відповідної інформації, що створюватиме ризики затримки у прийнятті рішень щодо узгоджених дій, концентрацій та відволікання ресурсів Комітету від його основної функції — забезпечення розвитку та захисту конкуренції.

Під час здійснення перевірки Комітету доведеться у кожному випадку залучати органи державної влади для надання ними мотивованих висновків щодо впливу інвестицій на сектори економіки, управління якими належить до сфери їх компетенції відповідно до статті 14 Законопроекту, з метою якісної та самостійної їх оцінки Комітетом за критерієм можливого впливу на національну безпеку та об'єкти критичної інфраструктури.

При цьому відповідно до частини другої статті 14 Законопроекту в разі несвочасного надання висновку залученими органами державної влади процедура перевірки Комітетом прямих іноземних інвестицій не зупинятиметься, що створюватиме ризик того, що Комітету доведеться, не володіючи достатнім обсягом інформації, приймати рішення без належної оцінки потенційних ризиків для національної безпеки та об'єктів критичної інфраструктури та нести відповідальність за прийняте рішення лише на основі наявної інформації.

З метою уникнення таких наслідків Комітет вимушений буде ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання про заборону прямої іноземної інвестиції шляхом направлення подання відповідно до пункту 3 частини першої статті 11 Законопроекту, що створюватиме правову невизначеність при реалізації запропонованого механізму.

Частиною першою статті 12 Законопроекту запропоновано також *визначити вичерпний перелік підстав для відмови у наданні дозволу на здійснення прямих іноземних інвестицій, однак підстави, передбачені пунктами 2, 3, потребують визначення, чи створює інвестиція загрозу безпеці функціонування об'єктів критичної інфраструктури чи національній безпеці України, економічній безпеці держави або суперечить національним інтересам України, визначеним Конституцією України та законами України, а також підпадає під загрози національним інтересам України, визначені у Стратегії національної безпеки України, Стратегії економічної безпеки України, Стратегії державної безпеки України.*

Таким чином, Комітет без залучення органів державної влади та отримання інформації від них не зможе прийняти рішення про відмову у наданні дозволу на здійснення прямих іноземних інвестицій, оскільки не володітиме відповідною інформацією.

Згідно з абзацом п'ятим частини першої статті 11 Законопроекту у разі, якщо Комітет не прийняв жодного рішення, передбаченого підпунктами 1–3 частини першої статті 11 Законопроекту у визначений строк, пряма іноземна інвестиція вважатиметься такою, що отримала дозвіл на її здійснення (принцип «мовчазної згоди»).

При цьому Законопроект не визначає, хто саме нестиме відповідальність у разі, якщо дозволена пряма іноземна інвестиція згодом матиме негативний вплив на національну безпеку та функціонування об'єктів критичної інфраструктури, оскільки стаття 26 Законопроекту встановлює дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність посадових осіб Комітету та інших органів державної влади, залучених до процесу перевірки виключно *лише за порушення порядку та методики проведення перевірки прямих іноземних інвестицій, тобто за порушення процедури, а не за обґрунтованість прийнятого рішення.*

Отже, покладання на *Комітет невластивих йому функцій* створюватиме постійний конфлікт інтересів у його діяльності та істотно зменшуватиме ефективність виконання Комітетом повноважень щодо захисту конкуренції, що перешкоджатиме ефективній реалізації конституційного принципу державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та суперечить євроінтеграційним зобов'язанням України.

Так, зокрема, пунктом 2 статті 255 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони встановлено, що сторони забезпечують функціонування органів, уповноважених та належним чином обладнаних для забезпечення ефективного застосування законодавства про конкуренцію, визначеного в пункті 1 цієї статті.

У свою чергу згідно із пунктом 1 зазначеної статті *Україна та Сторона ЄС забезпечують застосування законодавства про конкуренцію, яке ефективно протидіє діям та операціям, зазначеним у статті 254(a) (b) та (c) (тобто угодам, узгодженим діям суб'єктів господарювання та рішенням об'єднань суб'єктів господарювання, метою або наслідками яких є перешкоджання, обмеження, спотворення чи суттєве послаблення конкуренції на території будь-якої зі Сторін, зловживанням одним або декількома суб'єктами господарювання домінуючим становищем на території будь-якої зі Сторін; концентраціям суб'єктів господарювання, що має наслідком монополізацію чи значне обмеження конкуренції на ринку на території будь-якої зі Сторін).*

Разом із тим покладання на Комітет функцій, не пов'язаних із захистом економічної конкуренції, не відповідає також положенням Директиви (ЄС) 2019/1 Європейського Парламенту та Ради від 11.12.2018 щодо надання повноважень конкурентним відомствам держав-членів для більшої ефективності правозастосування та забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку (далі – Директива), яка вимагає зосередження ресурсів адміністративних органів захисту конкуренції на забезпеченні заборони антиконкурентних узгоджених дій та зловживань ринковим домінуванням, передбаченої статтями 101 та 102 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС).

Пунктами 8 і 23 преамбули Директиви визначено:

«(8) Для забезпечення справді спільного простору для забезпечення конкуренції в Союзі, який би забезпечував більш рівні умови для підприємств, що діють на внутрішньому ринку, та зменшував нерівні умови для споживачів, необхідно запровадити фундаментальні гарантії незалежності, достатні фінансові, людські, технічні та технологічні ресурси, а також мінімальні повноваження щодо забезпечення дотримання законодавства та накладення штрафів для застосування статей 101 та 102 ДФЄС та для застосування національного законодавства про конкуренцію паралельно з цими статтями, щоб національні адміністративні органи з питань конкуренції могли бути повністю ефективними.

(23) Національні адміністративні органи з питань конкуренції повинні мати можливість пріоритизувати свої провадження щодо забезпечення виконання статей 101 та 102 ДФЄС, щоб ефективно використовувати свої ресурси, а також щоб мати змогу зосередитися на запобіганні та припиненні антиконкурентної поведінки, яка спотворює конкуренцію на внутрішньому ринку».

Отже, наділення Комітету повноваженнями щодо перевірки прямих іноземних інвестицій суперечить положенням Директиви.

В Європейському Союзі більшість конкурентних відомств не відповідають за перевірку прямих іноземних інвестицій. Таку перевірку здійснюють спеціалізовані міністерства або міжвідомчі органи, що зосереджуються на питаннях безпеки та громадського порядку.

На рівні Європейського Союзу Європейська комісія виконує координаційну та консультативну роль відповідно до Регламенту Ради (ЄС) № 2019/452 від 19.03.2019 про створення системи для перевірки прямих іноземних інвестицій у Союз (далі – Регламент 2019/452), а саме сприяє обміну інформацією між державами-членами та може видавати незобов’язуючі висновки щодо справ, що стосуються кількох країн або проєктів на рівні ЄС (ст. 6–7).

На рівні держав-членів перевірку здійснюють міністерства економіки або спеціальні підрозділи з питань прямих іноземних інвестицій, наприклад, Міністерство економіки Франції (Direction Générale du Trésor), Федеральне міністерство економіки та кліматичних дій Німеччини (BMWK) та Президентство Ради міністрів Італії.

Організація економічного співробітництва та розвитку також зазначає, що «конкурентні відомства відповідають за розгляд концентрацій, тоді як органи з перевірки прямих іноземних інвестицій зазвичай знаходяться в міністерствах або спеціалізованих агентствах» (ОЕСР, «Взаємозв’язок між перевіркою прямих іноземних інвестицій та розглядом концентрацій», с. 28)¹. Такий інституційний розподіл відображає різні цілі та необхідні для кожного режиму знання і досвід.

Контроль за концентраціями та перевірка прямих іноземних інвестицій мають принципово різні цілі та використовують різні аналітичні інструменти.

Так, відповідно до Регламенту Ради (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 року про контроль за концентрацією між підприємствами (далі – Регламент 139/2004) Європейська комісія або національне конкурентне відомство оцінює, чи значно перешкоджає операція ефективній конкуренції на внутрішньому ринку (ст. 2). Ця перевірка базується на економічному аналізі: визначенні ринку, частках ринку, впливі на ціни та впливі на інновації.

На відміну від цього, перевірка прямих іноземних інвестицій відповідно до Регламенту 2019/452 зосереджується на тому, чи може інвестиція вплинути на безпеку або громадський порядок, зокрема:

на критичну інфраструктуру та технології;

¹ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/11/the-relationship-between-fdi-screening-and-merger-control-reviews_4dd7aed6/8bcc96f0-en.pdf#:~:text=competition%20authorities%20are%20responsible%20for,typical%20function%20of%20ministries%20as

контроль над критичними ресурсами та чутливими даними; ризики, пов'язані з інвесторами, що контролюються державою (ст. 4(1)–(2)).

Контроль за концентраціями зосереджується на структурі ринку та добробуті споживачів, тоді як перевірка прямих іноземних інвестицій стосується національної безпеки, громадського порядку та стратегічної автономії. Отже, ці режими використовують різні інструменти, процедури та матеріальні стандарти.

Конкурентні відомства не мають доступу до відповідних даних та секретної інформації, необхідних для перевірки прямих іноземних інвестицій з точки зору безпеки. Регламент 2019/452 (ст. 10) чітко передбачає конфіденційне поводження з інформацією та дозволяє обмін даними лише між державами-членами та Комісією в рамках механізму співпраці з питань прямих іноземних інвестицій.

Крім того, перевірка прямих іноземних інвестицій вимагає багатопрофільних знань у сферах безпеки, оборони, промислової політики та зовнішніх зносин, яких конкурентні відомства переважно не мають.

Перевірка прямих іноземних інвестицій та контроль за концентраціями зазвичай проводяться паралельно, але залишаються незалежними.

Компанії часто повинні отримати кілька дозволів: на концентрацію, прямі іноземні інвестиції, а іноді й на іноземні субсидії — перед укладенням угоди. Ці перевірки проводяться одночасно, без офіційної послідовності чи залежності: концентрація може бути схвалена з міркувань конкуренції, але заблокована з міркувань безпеки, і навпаки.

Яскравим прикладом є справа GlobalWafers/Siltronic (2022): Німецьке конкурентне відомство схвалило концентрацію на підставі законодавства про конкуренцію, але Міністерство економіки Німеччини відмовилося видати дозвіл на пряму іноземну інвестицію до закінчення строку, фактично заблокувавши угоду. Це ілюструє, що якщо один орган забороняє транзакцію, інші дозволи не можуть скасувати це рішення².

Як підсумувала ОЕСР, «перевірка з метою забезпечення національної безпеки та контроль за злиттями мають різні цілі, і паралельне проведення обох перевірок не обов'язково призводить до ризику конфліктів» (ОЕСР, «Взаємозв'язок між перевіркою прямих іноземних інвестицій та розглядом концентрацій», с. 26)³.

З огляду на викладене Комітет заперечує щодо визначення його органом перевірки прямих іноземних інвестицій та не підтримує законодавчу ініціативу, запропоновану в проєкті Закону України «Про скринінг прямих іноземних інвестицій», внесеному народним депутатом Буймістер Л. А. (реєстр. № 14062-1 від 07.10.2025).

Голова Комітету

Павло КИРИЛЕНКО