

КОГДА ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕВРАЩАЕТСЯ В ОБЩИЙ МЕХАНИЗМ КОНТРОЛЯ НАД ЭКОНОМИКОЙ

Гражданское движение «Construi înCREdere» обращает внимание на то, каким образом Закон № 174/2021 и Постановление Правительства № 437/2025 создали механизм с широкими полномочиями в отношении деловой среды, который отдаляется от логики европейского законодательства и вызывает серьезные вопросы с точки зрения законности, прозрачности, пропорциональности и добросовестности.

Защита критической инфраструктуры, коммуникаций, энергетики, транспорта, чувствительных технологий и других стратегических сфер является естественной обязанностью государства. Ни одна современная экономика не может игнорировать риск того, что инвестиции могут использоваться для установления контроля над жизненно важной инфраструктурой, получения доступа к чувствительным данным или продвижения интересов иностранных держав.

Таким образом, вопрос заключается не в том, должна ли Республика Молдова проверять инвестиции, которые могут угрожать безопасности государства. Вопрос заключается в том, каким образом выстроен этот контроль, на кого он распространяется и какие гарантии существуют против произвола.

Анализ Закона № 174/2021 и Постановления Правительства № 437/2025 показывает, что национальный механизм вышел за рамки целевого скрининга иностранных инвестиций. Благодаря чрезвычайно широкой сфере применения, обязательности предварительного одобрения, возможности повторного рассмотрения уже одобренных инвестиций, суровым санкциям и снижению прозрачности он приобрел характеристики общего режима административного разрешения для значительных сегментов экономики.

Более того, регламент, утвержденный Правительством, содержит меры и полномочия, которые недостаточно ясно вытекают из закона и могут непосредственно затрагивать право собственности, управление компаниями, право на дивиденды и непрерывность экономической деятельности.

От иностранных инвестиций к контролю собственных граждан

Закон № 174/2021 декларирует, что частично транспонирует Регламент (ЕС) 2019/452 о проверке прямых иностранных инвестиций в Европейском союзе. Однако между предметом европейского регламента и молдавским механизмом существует принципиальное различие.

Европейский регламент был разработан для проверки прямых иностранных инвестиций, осуществляемых инвесторами из третьих стран. Он сосредоточен на рисках для безопасности и общественного порядка, а также на сотрудничестве между государствами-членами и Европейской комиссией. Он не представляет собой систему общего разрешения для любой экономической сделки и не исходит из идеи, что собственные граждане должны запрашивать разрешение государства для инвестирования.

Закон Республики Молдова имеет значительно более широкую сферу применения. Он не ограничивается иностранными инвесторами, а распространяется также на граждан Республики Молдова и компании с отечественным капиталом.

Механизм охватывает не только прямые иностранные инвестиции, но и приобретение контроля или долей участия, концессии, государственно-частные партнерства, инвестиционные соглашения, приобретение определенных активов и некоторые финансовые операции.

Статья 7 закона устанавливает, что потенциальный инвестор обязан получить предварительное одобрение Совета до осуществления инвестиции, при этом ответственность за определение наличия такой обязанности возлагается на самого инвестора.

Именно здесь происходит важное изменение юридической природы механизма. В системе скрининга, основанной на рисках, орган власти выявляет сделки, которые могут представлять угрозу, и подвергает их углубленной проверке. В молдавском механизме сделка блокируется до тех пор, пока инвестор не получит разрешение государства, даже если конкретный риск еще не был доказан.

Презумпция переворачивается: экономическая деятельность больше не является свободной до момента выявления угрозы, а становится обусловленной административным одобрением.

Европейский закон только по названию

Различие с Регламентом ЕС не ограничивается включением национальных инвесторов.

Европейский регламент придает значительное значение сотрудничеству, уведомлениям, срокам, защищенному обмену информацией и участию европейских институтов. Молдавский закон детально развивает внутренний компонент контроля и санкций, тогда как участие в европейском механизме сотрудничества урегулировано неполно и в некоторых аспектах отложено до 2030 года. Закон предусматривает, что уведомление Комиссии и государств-членов станет применимым только с указанного года.

Иными словами, принудительная составляющая механизма была выстроена раньше, чем европейский компонент сотрудничества.

Эта диспропорция становится еще более существенной с учетом того, что Европейский союз уже принял новый акт в этой сфере. Регламент (ЕС) 2026/1386, принятый 17 июня 2026 года, заменит Регламент 2019 года начиная с 17 января 2028 года и направлен на более четкую гармонизацию процедур скрининга.

Таким образом, Республика Молдова рискует изменять и широко применять закон, который декларируется как гармонизированный с европейским стандартом, который вскоре будет заменен, при том что национальный механизм не воспринял в полной мере даже баланс акта 2019 года.

Финансовый сектор пользуется привилегированным исключением

Закон также устанавливает различие между секторами экономики, которое трудно объяснить.

Инвестиционная деятельность и сделки, совершаемые субъектами финансового сектора, а также операции с участием международных финансовых учреждений в общем порядке исключены из действия механизма.

В то же время предприятия энергетики, транспорта, авиации, связи, информационных технологий, средств массовой информации, логистики и других отраслей обязаны запрашивать предварительное одобрение, представлять объемные пакеты документов и оставаться подверженными рассмотрению по инициативе Совета и санкциям.

Возможное объяснение особого режима для банковского сектора существует: финансовые учреждения уже подлежат лицензированию и пруденциальному надзору. Однако пруденциальный надзор и контроль в сфере национальной безопасности не являются идентичными.

Финансовый надзор оценивает устойчивость учреждения, репутацию приобретателя и его финансовую надежность. Скрининг инвестиций охватывает и иные риски: контроль со стороны иностранного государства, доступ к критической инфраструктуре, чувствительным данным, стратегическое влияние и общественный порядок.

Если законодатель стремится избежать дублирования процедур, исключение должно зависеть от наличия эффективного и эквивалентного отраслевого контроля применительно к конкретной сделке. В нынешней форме

исключение основывается скорее на статусе организации, чем на реальной эквивалентности проверки.

Результатом становится очевидное процедурное преимущество финансового сектора и дополнительная нагрузка на остальные предприятия.

Насколько исключительным остается этот механизм

Официальные документы, опубликованные властями, показывают, что закон применяется не только к нескольким иностранным сделкам с высоким уровнем риска.

В декабре 2023 года Совет опубликовал приложение со списком из 94 поставщиков медиаслуг и вещателей, идентифицированных в связи с применением данного механизма. Список заканчивается позицией 94 и включает компании, ассоциации и учреждения со всего аудиовизуального сектора.

Только на одном заседании, состоявшемся 14 апреля 2025 года, в повестку дня были включены десятки предприятий из сфер энергетики, прессы, авиации, природного газа, нефтяной промышленности, сельского хозяйства, логистики и цифровой инфраструктуры. Одни запрашивали одобрение, другие рассматривались в связи с инвестициями, осуществленными без разрешения, у третьих неоднократно запрашивались дополнительные сведения и документы.

Большое количество компаний само по себе не доказывает наличие нарушений. Однако оно показывает, что механизм больше не функционирует как редкое вмешательство в исключительные иностранные инвестиции, а превратился в постоянный административный процесс, применяемый к широкому спектру экономической деятельности.

В механизме, основанном на соображениях безопасности, центральным должен быть вопрос: «Существует ли реальный и достаточно серьезный риск?». В нынешней практике вопрос, по-видимому, превратился в: «Относится ли компания к сфере, перечисленной в законе?».

Такое изменение имеет прямые последствия. Чем больше дел, тем выше задержки, затраты на соблюдение требований и количество контактов между предприятиями и органом, принимающим решения.

Институциональные ресурсы расходуются на проверку обычных сделок вместо того, чтобы концентрироваться на реальных угрозах.

Одобрение, которое не обеспечивает правовой определенности

Одним из наиболее проблемных решений является возможность рассмотрения инвестиций по инициативе Совета независимо от времени их осуществления.

Закон позволяет Совету повторно рассматривать даже инвестиции, которые ранее были одобрены. Инвестор обязан постоянно соответствовать критериям закона в течение всего периода осуществления экономической деятельности.

Таким образом, одобрение не создает полной правовой стабильности. Компания может инвестировать, получить разрешение, привлечь финансирование и развить инфраструктуру, но при этом оставаться подверженной повторной оценке на неопределенный срок.

Повторное рассмотрение могло бы быть оправдано в случае выявления мошенничества, ложной информации, изменения конечного бенефициара или появления новых обстоятельств, указывающих на серьезную угрозу. Однако закон недостаточно четко ограничивает повторную оценку такими ситуациями.

Для деловой среды это означает, что административный риск не заканчивается после получения одобрения. Он может быть активирован вновь, что влияет на стоимость компании, отношения с банками, договоры и предсказуемость инвестиции.

Штрафы, аннулирование инвестиции и приостановление деятельности

Последствия, предусмотренные законом, являются суровыми.

Совет может обязать стороны восстановить положение, существовавшее до осуществления инвестиции. В случае неисполнения этого обязательства он вправе применить штраф в размере 5% от оборота, но не более пяти миллионов леев. Для новых предприятий, еще не имевших оборота, штраф может составлять от двух до пяти миллионов леев. Также экономическая деятельность может быть приостановлена в случае непосредственной угрозы причинения необратимого ущерба.

Закон также предусматривает, что исполнение решений Совета не может быть приостановлено до окончательного разрешения дела судом.

Это означает, что предприятие может быть обязано отменить инвестицию или прекратить деятельность до того, как суд окончательно проверит законность меры. Благоприятное судебное решение, вынесенное позднее, не всегда сможет компенсировать потерю клиентов, прекращение финансирования, неплатежеспособность, потерю персонала или ущерб деловой репутации.

Когда Постановление Правительства выходит за пределы закона

Проблемы не ограничиваются Законом № 174/2021. Постановление Правительства № 437/2025, которое должно регулировать порядок исполнения закона, вводит меры, выходящие за установленные законом пределы, вопреки Закону № 100/2017.

Регламент, утвержденный постановлением, допускает приостановление права голоса, права созыва и проведения общего собрания, права выдвигать членов органов управления и права на получение дивидендов. Он также допускает временное приостановление или отзыв разрешительных документов. Более того, пункт 27.2.3 позволяет применять «иные необходимые меры» для исполнения решений и защиты национальной безопасности.

Закон говорит о приостановлении экономической деятельности при определенных условиях. Он не предусматривает приостановление выплаты дивидендов, блокирование корпоративного управления, окончательный отзыв лицензий или право Совета самостоятельно определять дополнительные меры в каждом отдельном случае.

Это не просто технические детали. Речь идет об отдельных формах вмешательства в право собственности и управление компанией.

Постановление Правительства может разъяснять порядок применения нормы, установленной законом. Оно не может создавать открытый перечень ограничений и не может позволять административному органу самостоятельно определять объем своих принудительных полномочий.

Поправка депутата PAS Раду Мариана снижает установленный законом порог

Тенденция к расширению административного усмотрения была усилена поправкой депутата PAS Раду Мариана от 17 июля 2026 года к ст. 6 лит. b) Закона № 174/2021.

Поправка исключила как слово «особая» из выражения «особая угроза безопасности государства», так и отсылку к определению, содержавшемуся в

Законе о государственной безопасности № 618/1995. Новая формулировка в общем виде относится к «действиям или бездействию, представляющим угрозу безопасности государства».

Исключение ссылки на утративший силу закон было необходимым. Однако замена понятия «особая угроза» значительно более широким понятием «угроза», без дополнительных разграничительных критериев, не является простой технической корректировкой. Она снижает юридический порог для вмешательства государства и повышает риск неодинакового или произвольного применения.

Изменение было внесено в проект, который первоначально касался фотоэлектрических систем, накопления энергии и регулирования в сфере строительства. В официальной сводке поправок предложение обозначено просто как «Принимается», без отдельного юридического анализа.

Публичное досье не содержит юридического заключения, антикоррупционной экспертизы или заключения Правительства, специально посвященных этой поправке. Официальная поправка была внесена 17 июля и одобрена во втором чтении 23 июля, при этом в законодательном досье проекта № 163/2026 невозможно выявить отдельное общественное обсуждение по поводу данного изменения.

От подтвержденной информации к потенциальной угрозе

После внесения поправки закон позволяет применять ограничение, предусмотренное ст. 6 лит. b), если власти располагают доказательствами и документированной информацией об участии лица в действиях или бездействии, представляющих угрозу безопасности государства.

Постановление Правительства дополнительно снижает порог для начала рассмотрения по инициативе Совета. Пункт 34 позволяет инициировать процедуру на основании информации, указывающей на наличие «реальной или потенциальной» угрозы.

Разница принципиальна. «Доказательства или документированная информация» предполагают минимальный уровень проверки и достоверности. Информация, указывающая на потенциальную угрозу, может включать подозрения, прогнозы или гипотезы.

В сфере превентивного регулирования естественно, что государство анализирует и риски, которые еще не реализовались. Однако чем ниже порог начала процедуры, тем сильнее должны быть процессуальные гарантии.

При этом регламент предусматривает и возможность отсрочить информирование инвестора о начале углубленной оценки, если орган считает, что уведомление может помешать сбору данных. Такая отсрочка может быть временно оправданной, но она не должна позволять принимать неблагоприятное решение без того, чтобы предприятие знало суть претензий и имело возможность представить объяснения.

От прозрачности к анонимизации

Закон возлагает на Совет обязанность обеспечивать прозрачность своей деятельности с соблюдением требований конфиденциальности.

Постановление Правительства предусматривает, что протоколы не публикуются полностью в целях защиты персональных данных, государственной тайны, коммерческой тайны и другой информации с ограниченным доступом. В то же время оно обязывает публиковать выдержки, в которых ясно и кратко отражается итоговое решение по каждому заявлению.

На практике до октября 2025 года выдержки продолжали содержать наименование компании, IDNO, сферу деятельности и принятое решение. Протокол № 24 от 13 октября 2025 года прямо называет рассмотренные компании, в том числе предприятия энергетики и авиации.

Начиная с протокола № 25 от 5 ноября 2025 года практика изменилась. Наименование компании, которой было отказано в одобрении, личность бенефициара условного одобрения, стороны сделки и установленные условия скрываются посредством блоков анонимизации.

Протоколы формально продолжают публиковаться. Однако формальная публикация не тождественна реальной прозрачности.

Если общественность не может узнать, кто был объектом проверки, в какой сфере, по какой операции и какое решение было принято, она больше не может проверить:

- были ли две сопоставимые компании рассмотрены одинаковым образом;
- подвергается ли одна компания повторным проверкам;
- получают ли отдельные отрасли преимущество;
- существуют ли конфликты интересов;
- применяются ли одни и те же критерии последовательно;
- защищает ли анонимизация реальный секрет или лишь сам орган от общественного контроля.

Наименование юридического лица, зарегистрированного в публичном реестре, само по себе не является персональными данными или коммерческой тайной. Защите могут подлежать цена сделки, технология,

источник классифицированной информации или данные физических лиц. Однако автоматического основания скрывать личность любой компании не существует.

Является ли это механизмом коррупции?

Такой вывод нельзя представлять как установленный факт без доказательств запроса, предложения или получения неправомерной выгоды.

Однако можно сделать институциональный вывод: механизм создает серьезные уязвимости в сфере добросовестности и повышенный риск коррупции.

Риск возникает из совокупности нескольких факторов:

- орган имеет полномочия одобрять или блокировать сделку;
- может запрашивать дополнительные документы;
- может повторно рассматривать уже одобренные инвестиции;
- может устанавливать условия;
- может применять штрафы;
- может приостанавливать деятельность;
- может затрагивать корпоративные права;
- исполнение решений не может быть приостановлено до окончательного разрешения дела;
- недавняя практика больше не позволяет общественности проверять личность и режим рассмотрения компаний.

Решение, имеющее столь значительную экономическую ценность, неизбежно становится объектом давления, неформальных вмешательств, торговли влиянием или обещаний «ускорить» рассмотрение дела.

Это не означает, что каждый член Совета действует злоупотребительно или что каждое решение является коррупционным. Это означает, что институциональная архитектура недостаточно ограничивает возможность злоупотреблений.

Система добросовестности не строится на предположении, что все должностные лица всегда будут действовать правильно. Она строится на правилах, которые делают преференциальное обращение сложным, выявляемым и наказуемым.

Конституционные проблемы нельзя игнорировать

Применение закона к собственным гражданам не является автоматически неконституционным. Государство вправе контролировать внутренние операции в чувствительных сферах.

Однако ограничения должны быть ясными, необходимыми и пропорциональными.

Серьезные вопросы вызывают несколько элементов:

Закон запрещает определенным лицам инвестировать лишь на основании их статуса подозреваемого, обвиняемого или подсудимого либо наличия уголовного преследования за тяжкие преступления, не всегда требуя вступившего в законную силу обвинительного приговора.

Финансовый сектор пользуется общим исключением, тогда как другие предприятия несут тяжелые обязанности и риски санкций.

Инвестиции могут быть пересмотрены независимо от момента их осуществления.

Одобрение может подвергаться постоянной переоценке.

Право собственности и экономическая деятельность могут быть затронуты до завершения окончательного судебного контроля.

Кроме того, Постановление Правительства вводит меры, которые прямо и ясно не предусмотрены законом.

Эти аспекты должны оцениваться с точки зрения равенства перед законом, презумпции невиновности, права собственности, эффективного доступа к правосудию, свободы экономической деятельности и принципа пропорциональности.

Нельзя ответственно утверждать, что весь закон является неконституционным без решения Конституционного суда. Однако можно утверждать, что отдельные его положения являются уязвимыми и требуют строгой проверки.

Безопасность государства нельзя противопоставлять верховенству права

Закон № 174/2021 исходил из легитимной цели: защитить государство от инвестиций, которые могут поставить под угрозу инфраструктуру, данные и стратегические интересы.

Но легитимная цель не делает автоматически легитимным любое средство.

Когда европейский закон, предназначенный для иностранных инвестиций, начинает массово применяться к собственным гражданам, когда целый сектор получает исключение, когда одобрение может пересматриваться неограниченно долго, когда постановление Правительства вводит дополнительные меры, затрагивающие собственность, а решения становятся все более анонимными, такой механизм должен быть пересмотрен.

Национальная безопасность не должна превращаться в формулу, оправдывающую любое вмешательство. Конфиденциальность также не должна становиться щитом от общественной ответственности.

Сильное государство — это не государство, в котором власть может вмешиваться без ограничений. Это государство, в котором власть способна вмешиваться эффективно, но только на основании ясных, пропорциональных и проверяемых правил.

Республика Молдова нуждается в безопасных инвестициях. Но в равной степени ей необходима деловая среда, в которой получение разрешений не зависит от непрозрачного усмотрения административного органа, а защита государственной безопасности не превращается в общий механизм контроля над экономикой.

Требования Гражданского движения «Construim Încredere»

Гражданское движение «Construim Încredere» требует:

1. Проведения юридической и конституционной оценки Закона № 174/2021 и Постановления Правительства № 437/2025, включая пропорциональность мер, затрагивающих право собственности, корпоративные права и непрерывность экономической деятельности.
2. Пересмотра ст. 6 лит. b) и четкого определения понятия «угроза безопасности государства» с установлением достаточно высокого порога серьезности и проверяемых критериев.
3. Исключения из Постановления Правительства мер, не имеющих прямого и достаточно ясного основания в законе, включая возможность применения «иных необходимых мер», определяемых в каждом отдельном случае.
4. Гарантирования права инвестора быть проинформированным о причинах рассмотрения и представить объяснения до принятия неблагоприятного решения, за исключением строго необходимых, мотивированных и ограниченных по времени отсрочек.
5. Пересмотра абсолютного запрета на судебное приостановление решений Совета и введения возможности применения

обеспечительных мер, если немедленное исполнение может причинить серьезный или необратимый ущерб.

6. Пересмотра общего исключения, предоставленного финансовому сектору, и его замены правилом, основанным на наличии эффективного и эквивалентного отраслевого контроля.
7. Восстановления реальной прозрачности деятельности Совета путем публикации наименований рассматриваемых юридических лиц, соответствующей сферы, типа операции и принятого решения с защитой только той информации, которая действительно является конфиденциальной.
8. Рассмотрения существенных изменений механизма посредством отдельных законодательных проектов, сопровождаемых обоснованием, юридической экспертизой, антикоррупционной экспертизой, анализом воздействия и реальными публичными консультациями.

Безопасность государства нельзя противопоставлять верховенству права. Легитимная цель не делает автоматически легитимным любое средство.

Республика Молдова нуждается в безопасных инвестициях, но также и в деловой среде, в которой получение разрешений не зависит от непрозрачного усмотрения административного органа. Сильное государство — это не государство, в котором власть может вмешиваться без ограничений, а государство, в котором она может действовать эффективно на основании ясных, пропорциональных и проверяемых правил.