

УДК 346

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.1.81>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ЄС ТА ЙОГО ВРАХУВАННЯ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Устименко В.А.,*член-кореспондент НАН України,**член-кореспондент НАПрН України,**Заслужений юрист України,**доктор юридичних наук, професор,**директор Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України»*

ORCID: 0000-0002-1094-422X

Джабраїлов Р.А.,*доктор юридичних наук, професор,**заступник директора з наукової роботи**Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ, Україна*

ORCID: 0000-0002-4422-2102

Серєбряк С.В.,*доктор юридичних наук,**старший науковий співробітник відділу проблем модернізації**господарського права та законодавства**Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України»*

ORCID: 0000-0001-7207-594X

Устименко В.А., Джабраїлов Р.А., Серєбряк С.В. Правове забезпечення економічної безпеки: системний підхід ЄС та його врахування у національному законодавстві.

Наголошено на тому, що особливу сферу національних інтересів складають питання сталого розвитку економіки, безперервного функціонування інституцій, що забезпечують формування та реалізацію державної економічної політики, забезпечення надійності господарської системи держави, що у сукупності формує основу економічної безпеки держави. Відзначається, що в епоху появи гібридних загроз, коли вплив з боку інших країн не завжди вбачається за можливе чітко ідентифікувати через використання комплексу методів та засобів, що мають прихований характер, актуалізується потреба у широкому використанні правових інструментів, здатних виявляти, ідентифікувати, запобігати, мінімізувати та, за можливості, усувати наслідки негативного впливу ризиків. Наголошено на тому, що значного прогресу у створенні розгалуженої системи засобів протидії ризикам, що створюються економічній безпеці, досягнуто ЄС. Практика застосування захисних заходів доводить їх ефективність, що визнається Європейською Комісією у відповідних звітних документах, пропонуючи розширити можливості деяких захисних заходів, наприклад щодо скринінгу (перевірки) прямих іноземних інвестицій, з урахуванням нових викликів, що постають перед ЄС. Попередній аналіз окремих актів законодавства ЄС дозволяє стверджувати про формування системи правових засобів, які за своїм призначенням покликані запобігати ризикам та протидіяти загрозам економічній безпеці, що виникають внаслідок дій: 1) третіх країн; 2) фізичних або юридичних осіб третіх країн за цілеспрямованої підтримки з боку таких країн шляхом надання субсидій; 3) фізичних або юридичних осіб третіх країн, а також суб'єктів господарювання, створених за законодавством держави-члена ЄС, проте контроль над якими прямо або опосередковано здійснює фізична або юридична особа третьої країни. Встановлено, що окремі захисні заходи, представлені за кожною класифікаційною групою у межах відповідних актів права ЄС, не отримали належного нормативного закріплення у законодавстві України. У зв'язку з цим зроблено наголос на тому, що врахування досвіду ЄС у створенні системи правових засобів запобігання ризикам та усунення або мінімізації їх негативних наслідків у сферах, які є чутливими для забезпечення економічної безпеки, створить передумови для підвищення ефективності національної системи економічної стійкості.

Ключові слова: економічна безпека, стійкість, ризик, загроза, правові засоби, суб'єкт господарювання, контроль, субсидія, право ЄС.

Ustymenko V.A., Dzhabrailov R.A., Sieriebiak S.V. Legal ensuring of economic security: the EU systemic approach and its incorporation into national legislation.

It is emphasised that a special sphere of national interests consists of issues related to sustainable economic development, the uninterrupted functioning of institutions responsible for the formulation and implementation of state economic policy, and ensuring the resilience of the national economic system, which together form the foundation of the state's economic security. It is noted that in the era of emerging hybrid threats, when influence from other countries cannot always be clearly identified due to the use of a combination of covert methods and instruments, the need for the broad use of legal tools capable of detecting, identifying, preventing, minimising and, where possible, eliminating the consequences of risks' negative impact becomes particularly urgent. It is emphasised that significant progress has been achieved by the EU in establishing a comprehensive system of instruments to counter risks to economic security. The practice of applying safeguard measures demonstrates their effectiveness, which is acknowledged by the European Commission in its reporting documents. The Commission proposes to expand the scope of certain safeguard measures, for example, screening of foreign direct investments, taking into account new challenges faced by the EU. Preliminary analysis of selected EU legislative acts indicates the formation of a system of legal instruments designed to prevent risks and counter threats to economic security arising from the actions of: 1) third countries; 2) natural or legal persons of third countries receiving targeted support from such countries through subsidies; 3) natural or legal persons of third countries, as well as economic operators established under the legislation of an EU Member State but directly or indirectly controlled by a natural or legal person of a third country. It has been established that certain safeguard measures envisaged under each classification group in the relevant EU legal acts have not been duly incorporated into Ukrainian legislation. In this regard, emphasis is placed on the fact that considering the EU's experience in creating a system of legal instruments to prevent risks and eliminate or minimise their negative consequences in areas sensitive to economic security will create preconditions for strengthening the effectiveness of the national system of economic resilience.

Key words: economic security, resilience, risk, threat, legal instruments, economic operator, control, subsidy, EU law.

Постановка проблеми. У швидкозмінливих геополітичних та геоekonomічних умовах зростають ризики національній безпеці держав світу у різних її вимірах. Особливу сферу національних інтересів складають питання сталого розвитку економіки, безперебійного функціонування інституцій, що забезпечують формування та реалізацію державної економічної політики, забезпечення надійності господарської системи держави, що у сукупності формує основу економічної безпеки держави.

В епоху появи гібридних загроз, коли вплив з боку інших країн не завжди вбачається за можливе чітко ідентифікувати через використання комплексу методів та засобів, що мають прихований характер, актуалізується потреба у широкому використанні правових інструментів, здатних виявляти, ідентифікувати, запобігати, мінімізувати та, за можливості, усувати наслідки негативного впливу ризиків.

Значного прогресу у створенні розгалуженої системи засобів протидії ризикам, що створюються економічній безпеці, досягнуто Європейським Союзом (далі – ЄС). Практика застосування захисних заходів доводить їх ефективність, що визнається Європейською Комісією у відповідних звітних документах. Додатково Європейська Комісія пропонує розширити можливості деяких захисних заходів, наприклад щодо скринінгу (перевірки) прямих іноземних інвестицій, з урахуванням нових викликів, що постають перед ЄС.

Досвід ЄС у створенні системи правових засобів запобігання ризикам та усунення або мінімізації їх негативних наслідків у сферах, що є чутливими для забезпечення економічної безпеки, є важливим для наслідування в цілях підвищення ефективності національної системи економічної стійкості.

Саме вищенаведеним обумовлюється актуальність та своєчасність підготовки цього дослідження.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти інституціонального забезпечення національної безпеки, у тому числі її економічної складової, крізь призму доктринальних підходів, що сформувались у суспільствознавстві, представлені у працях В.М. Геєця, Д.В. Задихайла, Е.М. Лібанової, В.К. Мамотова, С.І. Пирожкова, О.П. Подцерковного, В.В. Резнікової та інших науковців. В той же час, малодослідженими залишаються питання, пов'язані із станом та напрямками адаптації

національного законодавства до права ЄС у частині врахування сучасних підходів до правового забезпечення економічної безпеки.

Метою статті є обґрунтування науково-практичних підходів до вдосконалення національного законодавства, що визначає засади національної економічної безпеки з урахуванням системного підходу ЄС у досліджуваній сфері відносин.

Виклад основного матеріалу. У Європейській Стратегії економічної безпеки (Спільне Повідомлення Європейської Комісії від 20.06.2023) виділяються наступні чотири категорії ризиків, пов'язаних із: (1) стійкістю ланцюгів постачання; (2) фізичною безпекою та кібербезпекою критичної інфраструктури; (3) безпекою технологій та витоком технологій; (4) використанням економічних залежностей як «зброї» або економічного примусу. Ризик використання економічних залежностей як «зброї» або економічний примус визначається як ризик того, що треті країни можуть вжити заходів, які впливають на торгівлю або інвестиції, щоб змусити ЄС, його держави-члени та підприємства ЄС змінити політику, що належить до сфери законного формування політики (розділ 2 Європейської Стратегії економічної безпеки) [1].

Серед пріоритетів Європейської Стратегії економічної безпеки одним з ключових визнається захист від поширених ризиків економічної безпеки шляхом кращого використання наявних інструментів, таких як торговельний захист, правила щодо іноземних субсидій, безпека 5G/6G, механізми перевірки прямих іноземних інвестицій та експортний контроль, а також новий інструмент протидії економічному примусу (розділ 1) [1].

Варто відзначити, що кожен з захисних заходів має чітко виражену спрямованість на виявлення та запобігання певних ризиків у економічній сфері, що утворюються внаслідок дій різних суб'єктів права. Зокрема, формуванню уявлення про види та особливості застосування відповідних правових засобів забезпечення економічної безпеки за суб'єктним критерієм оцінки ризиків сприятиме стислий аналіз окремих актів вторинного права ЄС, які пропонується класифікувати наступним чином:

1. Правові засоби запобігання ризикам та протидії загрозам економічній безпеці, що виникають внаслідок дій третіх країн.

Серед правових засобів цієї класифікаційної групи слід виділити норми Регламенту (ЄС) 2023/2675 Європейського парламенту та Ради від 22.11.2023 про захист Союзу та його держав-членів від економічного примусу з боку третіх країн (далі – Регламент (ЄС) 2023/2675) [2].

Економічний примус, як зазначено у п. 1 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2023/2675, існує тоді, коли третя країна застосовує або погрожує застосувати захід, що впливає на торгівлю або інвестиції, з метою запобігти, примусити до припинення, зміни або ухвалення певного акта Союзом або державою-членом, тим самим втручаючись у законні суверенні рішення Союзу або держави-члена.

Під час визначення того, чи виконуються умови п. 1 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2023/2675, Європейська Комісія та Рада ЄС беруть до уваги наступне:

(а) інтенсивність, серйозність, частоту, тривалість, охоплення та масштаб заходу третьої країни, включно з його впливом на торговельні або інвестиційні відносини з Союзом, а також тиск, що виникає внаслідок цього на Союз або державу-члена;

(б) чи вдається третя країна до систематичного втручання з метою запобігти або домогтися вчинення певних дій Союзом, державою-членом або іншою третьою країною;

(с) ступінь, до якого захід третьої країни посягає на сферу суверенітету Союзу або держави-члена;

(д) чи діє третя країна на підставі легітимної занепокоєності, яка визнається на міжнародному рівні;

(е) чи вживала третя країна, і яким чином, серйозних та сумлінних спроб урегулювати питання шляхом міжнародної координації або вирішення спору (двосторонньо або в межах міжнародного форуму) до запровадження або застосування заходу (п. 2 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2023/2675).

Як зазначено у п. 1 ст. 4 Регламенту (ЄС) 2023/2675, Європейська Комісія може з власної ініціативи або на підставі належно обґрунтованого запиту розглянути будь-який захід третьої країни з метою визначення, чи відповідає він умовам, визначеним у п. 1 ст. 2 цього Регламенту. Якщо за результатами розгляду, здійсненого відповідно до ст. 4 Регламенту (ЄС) 2023/2675, Європейська Комісія дійде висновку, що захід третьої країни відповідає умовам п. 1 ст. 2, вона подає Раді ЄС пропозицію щодо імплементаційного акта, яким визначається, що захід третьої країни відповідає умовам п. 1 ст. 2 (п. 1 ст. 5 Регламенту (ЄС) 2023/2675).

Відповідно до п. 2 ст. 8 Регламенту (ЄС) 2023/2675, Європейська Комісія обирає відповідні заходи реагування Союзу з тих, що перелічені в Додатку I, та визначає, які з цих заходів є доцільними, на підставі критеріїв відбору та розроблення, встановлених у ст. 11 Регламенту (ЄС) 2023/2675.

Заходи реагування ЄС ухвалюються у формі:

(а) заходів загального застосування; або

(b) заходів, що застосовуються до певних фізичних або юридичних осіб, які здійснюють або можуть здійснювати діяльність, що підпадає під дію ст. 207 Договору про функціонування ЄС, і пов'язані або мають зв'язки з урядом третьої країни (п. 3 ст. 8 Регламенту (ЄС) 2023/2675).

Особливості зміни, призупинення та припинення заходів реагування ЄС детально викладено у ст. 12 Регламенту (ЄС) 2023/2675.

2. Правові засоби запобігання ризикам та протидії загрозам економічній безпеці, що виникають внаслідок дій фізичних або юридичних осіб третіх країн за цілеспрямованої підтримки з боку таких країн шляхом надання субсидій.

До правових засобів цієї класифікаційної групи слід віднести норми Регламенту (ЄС) 2022/2560 Європейського парламенту та Ради від 14.12.2022 щодо іноземних субсидій, що спотворюють внутрішній ринок (далі – Регламент (ЄС) 2022/2560) [3].

Як випливає зі змісту ст. 1 Регламенту (ЄС) 2022/2560, метою цього Регламенту є сприяння належному функціонуванню внутрішнього ринку шляхом створення гармонізованої системи для усунення спотворень, спричинених, прямо чи опосередковано, іноземними субсидіями, з метою забезпечення рівних умов конкуренції. Цей Регламент встановлює правила та процедури для розслідування іноземних субсидій, що спотворюють внутрішній ринок, та для усунення таких спотворень. Такі спотворення можуть виникати у будь-якій економічній діяльності, зокрема у концентраціях та процедурах публічних закупівель. Цей Регламент стосується іноземних субсидій, що надаються підприємству, включаючи державне підприємство, яке прямо або опосередковано контролюється державою та яке здійснює економічну діяльність на внутрішньому ринку. Серед іншого, підприємство, яке набуває контроль над підприємством, заснованим в Союзі, або зливається з ним, або підприємство, яке бере участь у процедурі публічних закупівель в ЄС, вважається таким, що здійснює економічну діяльність на внутрішньому ринку.

Іноземна субсидія вважається такою, що існує, якщо третя країна прямо або опосередковано надає фінансовий внесок, який забезпечує перевагу підприємству, що здійснює економічну діяльність на внутрішньому ринку, і який за законом або фактично обмежується одним або кількома підприємствами чи галузями. Фінансовий внесок включає, серед іншого:

(а) передачу коштів або зобов'язань, таких як внески до капіталу, гранти, позики, гарантії за позиками, податкові пільги, компенсація операційних збитків, компенсація фінансових витрат, покладених державними органами, списання боргів, обмін боргів на акції або реструктуризація боргів;

(b) відмову від доходів, які в іншому випадку підлягають сплаті, такі як податкові пільги або надання спеціальних або виключних прав без адекватної винагороди; або

(c) надання товарів або послуг або придбання товарів або послуг.

Фінансовий внесок, наданий третьою країною, включає фінансовий внесок, наданий:

(а) центральним урядом та органами державної влади на всіх інших рівнях;

(b) іноземною державною установою, дії якої можуть бути віднесені до третьої країни, з урахуванням таких елементів, як характеристики установи та правове і економічне середовище, що переважає в державі, в якій установа здійснює свою діяльність, включаючи роль уряду в економіці; або

(c) приватною установою, дії якої можуть бути віднесені до третьої країни, з урахуванням усіх відповідних обставин (ст. 3 Регламенту (ЄС) 2022/2560).

Викривлення на внутрішньому ринку вважається таким, що має місце, коли іноземна субсидія може покращити конкурентну позицію суб'єкта господарювання на внутрішньому ринку і якщо при цьому ця іноземна субсидія фактично або потенційно негативно впливає на конкуренцію на внутрішньому ринку. Викривлення на внутрішньому ринку визначається на основі показників, встановлених ст. 4 Регламенту (ЄС) 2022/2560.

Якщо на підставі попереднього розгляду Європейська Комісія має достатні підстави вважати, що підприємству було надано іноземну субсидію, яка спотворює внутрішній ринок, вона:

(а) приймає рішення про початок поглибленого розслідування («рішення про початок поглибленого розслідування»), в якому узагальнюються відповідні фактичні та правові питання і міститься попередня оцінка наявності іноземної субсидії та фактичного або потенційного спотворення внутрішнього ринку;

(b) повідомляє підприємство, щодо якого проводиться розслідування;

(c) повідомляє держави-члени та, у разі якщо поглиблене розслідування розпочато стосовно процедури публічних закупівель, відповідний орган або суб'єкт, що укладає договір; та

(d) публікує повідомлення в Офіційному віснику ЄС із запрошенням подати письмові зауваження протягом строку, встановленого Європейською Комісією (п. 3 ст. 10 Регламенту (ЄС) 2022/2560).

Під час поглибленого розслідування Європейська Комісія проводить додаткову оцінку іноземної субсидії, визначеної в рішенні про початок поглибленого розслідування, та збирає всю інформацію, яку вона вважає необхідною відповідно до ст.ст. 13, 14 та 15. Якщо Європейська Комісія відповідно до ст.ст. 4–6 встановлює, що іноземна субсидія спотворює внутрішній ринок, вона може прийняти імплементаційний акт у формі рішення про введення коригувальних заходів («рішення про введення коригувальних заходів»). Якщо Комісія відповідно до статей 4–6 встановлює, що іноземна субсидія спотворює внутрішній ринок, і підприємство, щодо якого проводиться розслідування, пропонує зобов'язання, які Комісія вважає відповідними та достатніми для повного й ефективного усунення спотворення, Комісія може ухвалити імплементаційний акт у формі рішення з метою зробити ці зобов'язання обов'язковими для підприємства («рішення із зобов'язаннями»). Комісія, наскільки це можливо, докладає зусиль для прийняття рішення протягом 18 місяців з моменту початку поглибленого розслідування (ст. 11 Регламенту (ЄС) 2022/2560).

Варто зазначити, що у інформаційній довідці щодо відповідності проєкту Закону України «Про захист від субсидованого імпорту» (реєстр. № 13637 від 15.08.2025) праву ЄС та законодавчій практиці його держав-членів, підготовленій Дослідницькою службою Верховної Ради України, акцентовано увагу на доцільності, під час подальшої роботи над цим законопроектом, узгодження національного правового регулювання з положеннями Регламенту (ЄС) 2022/2560 [4, с. 8].

3. Правові засоби запобігання ризикам та протидії загрозам економічній безпеці, що виникають внаслідок дій фізичних або юридичних осіб третіх країн, а також суб'єктів господарювання, створених за законодавством держави-члена ЄС, проте контроль над якими прямо або опосередковано здійснює фізична або юридична особа третьої країни.

Найбільш виразно правові засоби цієї класифікаційної групи можуть бути представлені нормами Регламенту (ЄС) 2019/452 Європейського Парламенту та Ради від 19.03.2019, що встановлює рамковий механізм скринінгу (перевірки) прямих іноземних інвестицій у ЄС (далі – Регламент (ЄС) 2019/452) [5].

Як зазначено у п. 1 ст. 1 Регламенту (ЄС) 2019/452, цей Регламент встановлює рамковий механізм для скринінгу (перевірки) державами-членами прямих іноземних інвестицій у ЄС з міркувань безпеки або публічного порядку, а також механізм співпраці між державами-членами та між державами-членами і Європейською Комісією щодо прямих іноземних інвестицій, які можуть вплинути на безпеку або публічний порядок. Рамковий механізм передбачає можливість для Європейської Комісії виносити висновки щодо таких інвестицій.

Варто зауважити, що серед п'яти ініціатив щодо зміцнення економічної безпеки ЄС, ухвалених Європейською Комісією у січні 2024 року, одна з таких ініціатив стосується подальшого посилення захисту безпеки та публічного порядку ЄС шляхом пропозиції покращити контроль за іноземними інвестиціями до ЄС [6]. У зв'язку з цим наразі активно обговорюється у Європейському Парламенті проєкт Регламенту про скринінг (перевірки) іноземних інвестицій в Союзі та скасування Регламенту (ЄС) 2019/452 Європейського парламенту та Ради [7]. Проєкт Регламенту, який значно розширює сферу дії рамкового механізму скринінгу (перевірки) іноземних інвестицій, не обмежуючись виключно прямими іноземними інвестиціями. Зокрема, предмет правового регулювання складатимуть як прямі іноземні інвестиції, так і інвестиції в межах Союзу з іноземним контролем, які забезпечують ефективну участь в управлінні чи контролі над цільовим об'єктом у Союзі, яким визнається підприємство, створене відповідно до законодавства держави-члена [8].

Вбачається, що розвиток національного законодавства у сфері скринінгу (перевірки) іноземних інвестицій має враховувати перспективи оновлення рамкового механізму скринінгу (перевірки) іноземних інвестицій, встановленого у праві ЄС. Водночас, поточна редакція проєкту Закону України «Про скринінг прямих іноземних інвестицій» (реєстр. № 14062 від 22.09.2025) [9] не враховує майбутніх змін у законодавстві ЄС.

Висновки. Отже, попередній аналіз окремих актів законодавства ЄС дозволяє стверджувати про формування системи правових засобів, які за своїм призначенням покликані запобігати ризикам та протидіяти загрозам економічній безпеці, що виникають внаслідок дій: 1) третіх країн; 2) фізичних або юридичних осіб третіх країн за цілеспрямованої підтримки з боку таких країн шляхом надання субсидій; 3) фізичних або юридичних осіб третіх країн, а також суб'єктів господарювання, створених за законодавством держави-члена ЄС, проте контроль над якими прямо або опосередковано здійснює фізична або юридична особа третьої країни. Відзначається, що окремі захисні заходи, представлені за кожною класифікаційною групою у межах відповідних актів права ЄС, не отримали належного нормативного закріплення у законодавстві України. У зв'язку з цим, зроблено наголос на тому, що врахування досвіду ЄС у створенні системи правових засобів запобігання ризикам та усунення або мінімізації їх негативних наслідків у сферах, які є чутливими для забезпечення економічної безпеки, створить передумови для підвищення ефективності національної системи економічної стійкості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on «European Economic Security Strategy». JOIN/2023/20 final. 20.06.2023. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://surl.li/brfzat> (дата звернення: 06.11.2025).
2. Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://surl.lu/isapjd> (дата звернення: 06.11.2025).
3. Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://surl.li/shiwdv> (дата звернення: 06.11.2025).
4. Інформаційна довідка щодо відповідності проекту Закону України «Про захист від субсидованого імпорту» (реєстр. № 13637 від 15.08.2025) праву Європейського Союзу та законодавчій практиці його держав-членів. *Дослідницька служба Верховної Ради України*. URL: <https://surli.cc/dptiju> (дата звернення: 06.11.2025).
5. 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. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://surl.li/gjyhca> (дата звернення: 06.11.2025).
6. Commission proposes new initiatives to strengthen economic security. *European Commission press corner*. URL: <https://surl.li/tjtuwj> (дата звернення: 06.11.2025).
7. European Parliament endorses new screening rules for foreign investment in EU. *European Parliament news*. URL: <https://surl.li/sckqgz> (дата звернення: 06.11.2025).
8. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council. *CIRCABC*. URL: <https://surl.li/qjbudk> (дата звернення: 06.11.2025).
9. Проект Закону про скринінг прямих іноземних інвестицій № 14062 від 22.09.2025. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://surl.li/tsxqfa> (дата звернення: 06.11.2025).