

---

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 338.242

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.25>

**С. І. Бугера**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
начальник відділу дослідження проблем протидії корупції  
та загрозам економічній безпеці  
Міжвідомчого науково-дослідного центру  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при Раді національної безпеки і оборони України

### СКРИНІНГ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У СТРАТЕГІЧНІ ПІДПРИЄМСТВА ЯК ОДИН ЗІ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*У статті зазначається, що в сучасних економічних умовах особливого значення набуває необхідність забезпечення оцінки іноземних інвестицій у стратегічні підприємства для забезпечення економічної безпеки держави, і зокрема, з використанням скринінгу.*

*Зазначено, що залучення іноземних інвестицій є важливим елементом економічного розвитку України. Однак питання економічної безпеки, як складової частини національної безпеки держави, стають йше більш актуальними, зважаючи на необхідність підвищення рівня її обороноздатності та стійкості критичної інфраструктури. Це стосується, насамперед, забезпечення ефективного функціонування стратегічних підприємств. При цьому необхідність їх модернізації та технологічного оновлення потребує відповідного фінансового забезпечення, що може базуватися на іноземних інвестиціях. Крім того, питання щодо співпраці суб'єктів господарювання, що мають стратегічне значення для забезпечення національної безпеки України, з інвесторами, які мають бездоганну ділову репутацію та є доброчесними, є одним із пріоритетних для таких підприємств.*

*Акцентовано увагу на необхідності використання зарубіжного досвіду щодо удосконалення правового регулювання оцінки можливих негативних наслідків для економічної безпеки держави у разі здійснення іноземних інвестицій у стратегічні підприємства. Зокрема, в багатьох країнах для вирішення вказаних питань розроблено механізм скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства. Зазвичай перевірка та оцінка іноземних інвестицій включає в себе такі аспекти, що визначені на законодавчому рівні, як: країна походження інвестицій; сектори, інвестиції в які підлягають обов'язковій перевірці; активи, в які спрямовуються іноземні інвестиції (підприємства, в яких інвестор має на меті придбати частку участі); тип інвестиційної угоди (прямі/непрямі, придбання/або часткова участь); порогові значення придбання акцій національних компаній іноземним інвестором. Визначено, що правовий механізм скринінгу, який присутній у законопроекті «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України», удосконалює правове регулювання залучення іноземних інвестицій в економіку України та водночас сприяє забезпеченню економічної безпеки держави.*

**Ключові слова:** іноземні інвестиції, скринінг іноземних інвестицій, економічна безпека, інвестиційна безпека, забезпечення економічної безпеки.

**Постановка проблеми.** Забезпечення економічної безпеки є однією з головних проблем держави, оскільки виникнення численних соціально-економічних проблем в країні, як правило, обумовлено неможливістю держави своєчасно вживати необхідні запобіжні заходи. З огляду на це держава повинна забезпечити такий рівень безпеки, який гарантуватиме внутрішню і зовнішню стабільність, необхідну для її нормального економічного функціонування [1, с. 111].

Еволюція світової економіки суттєво вплинула на динаміку прямих іноземних інвестицій та потоки іноземного капіталу й економічний розвиток приймаючих країн. Нинішні тенденції впливу прямих іноземних інвестицій на економічне зростання не обійшли й економіку України, яка перебуває на перехідному етапі її розвитку та є приймаючою країною [2, с. 4].

Необхідно зазначити, що відтік прямих іноземних інвестицій з України за 11 місяців 2020 року склав \$200 млн, у той час як за аналогічний період минулого року приплив іноземних інвестицій досяг \$5,1 млрд, з яких \$3,1 млрд – реінвестовані доходи прямого інвестора [3]. Тому питання активізації надходження іноземних інвестицій до України є надзвичайно актуальним, однак при цьому важливим є забезпечення економічної безпеки держави, зокрема, у разі здійснення цих інвестицій у стратегічні підприємства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню забезпечення економічної та інвестиційної безпеки держави присвячено чимало наукових праць. Зокрема, варто відзначити наукові здобутки таких дослідників: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.І. Барановського, Ю.П. Битяка, О.С. Власюка, В.Ф. Опришка, В.А. Предборського та ін. Однак питання забезпечення економічної безпеки держави в сучасних умовах залучення іноземних інвестицій у стратегічні підприємства потребує проведення подальших наукових досліджень.

**Метою статті** є дослідження можливостей використання скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства України як одного зі способів забезпечення економічної безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу.** Економічна безпека є фундаментальною основою національної безпеки. Як складна багатофакторна категорія економічна безпека визначається станом економічного механізму, який повинен сприяти й забезпечувати економічне зростання і розвиток соціальної сфери при достатньому захисті економічних інтересів країни. У результаті формується здатність протистояти і протидіяти системі загроз зовнішнього і внутрішнього походження, конкурентоздатність національної економіки, високий економічний і оборонний потенціал держави. Історичний досвід розвинутих країн підтверджує, що держава повинна постійно використовувати ефективні економічні важелі, щоб забезпечувати національні економічні інтереси, високий рівень розвитку національної економічної безпеки і підвищення рівня та якості життя населення країни [4, с. 73].

Системна сутність економічної безпеки держави полягає в тому, що вона включає в себе, по-перше, внутрішні складові, підсистеми (сировинно-ресурсна, енергетична, військова, інформаційна, продовольча тощо); по-друге, зовнішні складові, підсистеми (зовнішньоторговельна, інвестиційна, фінансова). При цьому проблеми забезпечення інвестиційної безпеки слід поділити на три блоки: 1) проблеми інвестиційної сфери, які включають питання динаміки щодо руху інвестицій на різних рівнях інвестування, збалансованості інтересів різних суб'єктів, контрагентів інвестиційної безпеки, управління інвестиційними процесами та інвестиційними потоками тощо; 2) проблеми інвестиційної діяльності, які розглядаються як безпосередня можливість і спрямованість інвестиційних процесів та які пов'язані з такими поняттями, як інвестиційний клімат, інвестиційне середовище та інвестиційний потенціал; 3) проблеми щодо реалізації інвестицій, насамперед, стосується захисту прав суб'єктів інвестиційної діяльності, недобросовісної конкуренції в інвестиційній сфері, корупційної складової, криміналізації інвестиційної сфери тощо [2, с. 21, 37].

Значення інвестиційного процесу в умовах глобалізації фінансових потоків поси-

люється ще й тим, що розширення сфер інвестування, ускладнення його структури в умовах ринкової трансформації економіки України супроводжується виникненням загроз, що не мають відповідних та одночасно дієвих механізмів їх нейтралізації. Тому сучасний інвестиційний процес передбачає перехід до якісно нової системи регулювання, яка має функціонувати на основі принципів та критеріїв економічної безпеки [5, с. 204].

У методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, які затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 року № 1277 [6] вказується, що інвестиційно-інноваційна безпека – це стан економічного середовища у державі, що стимулює вітчизняних та іноземних інвесторів вкладати кошти в розширення виробництва в країні, сприяє розвитку високотехнологічного виробництва, інтеграції науково-дослідної та виробничої сфери з метою зростання ефективності, поглиблення спеціалізації національної економіки на створенні продукції з високою часткою доданої вартості.

Загалом у світовій практиці є три основні підходи (моделі) щодо залучення іноземних інвестицій: 1) лібералізація правил руху капіталу, або принцип «відкритого вікна», коли максимально спрощують правила контролю за здійсненням капітальних операцій, що має привабити іноземних інвесторів простотою здійснення таких операцій; 2) забезпечення моніторингу за рухом іноземного капіталу з метою поєднати привабливість простоти здійснення капітальних операцій із відстеження основних тенденцій руху капіталу з тим, щоб мати можливість вжити відповідних заходів у разі виникнення серйозних загроз економічній безпеці держави; 3) таргетування іноземних інвестицій, коли держава не просто створює умови, привабливі для іноземних інвесторів, а ставить перед собою конкретні цілі (targets) щодо обсягів, географічних і галузевих напрямів руху іноземного капіталу в національній економіці [7, с. 199–200].

Нестача національного капіталу та необхідність проведення реструктуризації підприємств, з одного боку, та потреба

у скороченні технологічного розриву – з іншого, актуалізують для України питання залучення іноземних інвестицій. Залучення саме довгострокових іноземних інвестицій, а також активізація діяльності з їх «просування» протягом майже усіх років незалежності України було одним із пріоритетних завдань її економічної політики, що визначалися низкою офіційних документів [8].

В сучасних економічних умовах особливого значення набуває необхідність забезпечення оцінки іноземних інвестицій у стратегічні підприємства для забезпечення економічної безпеки держави, і зокрема, з використанням скринінгу. Крім того, питання щодо співпраці суб'єктів господарювання, що мають стратегічне значення для забезпечення національної безпеки України, з інвесторами, які мають бездоганну ділову репутацію та є доброчесними, є одним із пріоритетних для таких підприємств. З метою регулювання здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України, та визначення порядку проведення оцінки впливу таких інвестицій на національну безпеку України Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розроблено законопроект «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України». Основними положеннями законопроекту є: уточнення необхідного понятійного апарату (визначаються поняття: види діяльності, що мають стратегічне значення для національної безпеки України; суб'єкт господарювання, що має стратегічне значення для національної безпеки України; правочин щодо здійснення іноземних інвестицій); визначення принципів здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України, зокрема, забезпечення національних інтересів та безпеки України; мінімальність необхідного регулювання; об'єктивності та правової визначеності щодо повноважень і обов'язків державних органів, іноземних інвесторів, що здійснюють інвестиції у стратегіч-

них сферах; визначення видів діяльності, що мають стратегічне значення для національної безпеки України [9].

Зокрема, Національна оборонна промисловість завжди приваблювала іноземних інвесторів через науковий потенціал, кваліфікованих фахівців, наявність розвиненої інфраструктури. Тому скринінг впливу таких інвестицій на нацбезпеку держави є вкрай необхідним. Водночас здійснити контроль за залученням таких іноземних інвестицій є неможливим без системного підходу до питання побудови системи контролю за іноземними інвестиціями [10].

Як свідчить міжнародний досвід щодо запровадження механізму перевірки прямих іноземних інвестицій, перевірка та моніторинг таких інвестицій здійснюється з метою уникнення концентрації іноземного капіталу у визначених секторах економіки з огляду на національні інтереси та безпеку. Зазвичай перевірка та оцінка іноземних інвестицій включає в себе такі аспекти, що визначені на законодавчому рівні, як: країна походження інвестицій; сектори, інвестиції в які підлягають обов'язковій перевірці; активи, в які спрямовуються іноземні інвестиції (підприємства, в яких інвестор має на меті придбати частку участі); тип інвестиційної угоди (прямі/непрямі, придбання/або часткова участь); порогові значення придбання акцій національних компаній іноземним інвестором. У більшості країн-членів ЄС Міністерство економіки є уповноваженим органом, відповідальним за проведення процедури перевірки іноземних інвестицій, в той час як рішення щодо погодження або блокування іноземних інвестицій (інвестиційних угод) приймається на рівні Уряду або Президента. У Сполучених Штатах Америки створений та діє Комітет з іноземних інвестицій (CFIUS), що є міжвідомчим органом, який має повноваження щодо перевірки та оцінки інвестицій, що можуть призвести до контролю над активами американських підприємств (у тому числі повноваження Комісії поширюється на здійснення контролю за діяльністю нерезидентів в США). Склад Комітету формується з уповноважених представників органів виконавчої

влади та інших уповноважених осіб, призначених Президентом США. Перевірки Комітету, як правило, зосереджені на інвестиціях в оборонній сфері, транспортній інфраструктурі, сфері телекомунікацій та технологій, а також в сфері фінансових послуг та обробки конфіденційних особистих даних. З огляду на викладене питання запровадження системи оцінки впливу іноземних інвестицій потребує законодавчого врегулювання з урахуванням найкращих міжнародних практик [9].

Необхідно погодитися з О.М. Шаровим, що в Україні доцільно сформувати національну модель інвестиційного законодавства на зразок Кодексу іноземних інвестицій, який ухвалено в багатьох країнах. Із метою створення адекватної політики щодо регулювання діяльності іноземних інвесторів в Україні слід, насамперед, визначити співвідношення інтересів конкретного інвестора та країни його базування із набором інтересів, що представляють країну-реципієнта та її суб'єктів господарювання, та визначити категорію «добросовісної інвестиції», за якої ці інтереси потребують взаємного узгодження. Щоб поліпшити економічну ситуацію та створити сприятливий інвестиційний клімат, було б доцільно створити в Україні єдину спеціалізовану державну структуру, де було б зосереджено базу даних усіх підприємств, зокрема середнього та малого бізнесу, яка б містила конкретну інформацію про можливість інвестування в Україні разом із пропозиціями конкретних проектів і потенційних партнерів, які зацікавлені у співпраці з нашою державою, здійснювала б повний правовий супровід прямих іноземних інвестицій в Україні [7, с. 208–209].

Також доцільним є розроблення відповідно до національних інтересів концепції скринінгу інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури. Причому в такий скринінг мають входити не лише прямі іноземні інвестиції, а й інвестиції від вітчизняних інвесторів, які можуть виступати агентами впливу всередині України [11, с. 138].

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи, необхідно зазначити, що залучення іноземних інвестицій для України є важливим елементом економічного розвитку



України. Однак, питання економічної безпеки, як складової національної безпеки держави стають йше більш актуальними зважаючи на необхідність підвищення рівня її обороноздатності та стійкості критичної інфраструктури. Це стосується, насамперед, забезпечення ефективного функціонування стратегічних підприємств. При цьому необхідність їх модернізації та технологічного оновлення потребує відповідного фінансового забезпечення, що може базуватися на іноземних інвестиціях.

Однак, як вказує зарубіжний досвід, доцільність таких інвестицій повинна базуватись на відповідному правовому регулюванні, що забезпечує оцінку можливих негативних наслідків для економічної безпеки держави. Зокрема, в багатьох країнах для вирішення вказаних питань розроблено механізм скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства. В Україні цей механізм присутній у законопроекті «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України», що удосконалює правове регулювання залучення іноземних інвестицій в економіку України та водночас буде сприяти забезпеченню економічної безпеки держави.

#### Список використаної літератури:

1. Гбур В. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 11. С. 111–115. URL : [http://www.investplan.com.ua/pdf/11\\_2018/21.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/11_2018/21.pdf). (дата звернення 10.03.2021).
2. Ткаленко С. І. Інвестиційна безпека: теорія, методологія, практика: монографія. Чернівці : ЧНТУ, 2018. 286 с. URL : [https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/32110/mon\\_Tkalenko.pdf?sequence=1](https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/32110/mon_Tkalenko.pdf?sequence=1). (дата звернення 10.03.2021).
3. Іноземні інвестори виводять гроші з України. Приплив інвестицій зупинився – Рада НБУ. URL : [https://ua-news.liga.net/economics/news/inozemni-investori-vivodyat-groshi-z-ukraini-pripliv-investitsiy-zupinivsyu-rada-nbu#:~:text=\(дата звернення 10.03.2021\)](https://ua-news.liga.net/economics/news/inozemni-investori-vivodyat-groshi-z-ukraini-pripliv-investitsiy-zupinivsyu-rada-nbu#:~:text=(дата звернення 10.03.2021)).
4. Мартин О.М. Економічна безпека як складова національної безпеки. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Економіка*. 2013. Вип. 22. С. 68–74. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa\\_2013\\_22\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2013_22_16). (дата звернення 10.03.2021).
5. Токар В.В., Ткаленко С.І. Інвестиційна безпека в умовах фінансової глобалізації. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2019. № 1(53). С. 197–205. URL : <https://snku.krok.edu.ua/vcheni-zapiski-universitetu-krok/article/view/165/186>. (дата звернення: 10.03.2021).
6. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 року № 1277. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text>. (дата звернення: 10.03.2021).
7. Шаров О.М. Економічна дипломатія: основи, проблеми та перспективи: монографія. Київ : НІСД, 2019. 560 с. URL : [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/sharov\\_monografiya\\_ekonom\\_diplomatiya\\_print\\_new.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/sharov_monografiya_ekonom_diplomatiya_print_new.pdf). (дата звернення: 10.03.2021).
8. Маркевич К. Хто і як інвестує в Україну. URL : <https://razumkov.org.ua/statti/khto-i-iaк-investuie-v-ukrainu>. (дата звернення: 10.03.2021).
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України». URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70997](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70997). (дата звернення: 10.03.2021).
10. Панайотіди С. Залучення іноземних інвестицій в суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України: розвиток оборонки чи загроза для національної безпеки держави? URL : [https://sensor.net/ru/blogs/3194121/zaluchennya\\_nozemnih\\_investitsiy\\_v\\_subkty\\_gospodaryuvannya\\_scho\\_mayut\\_strategichne\\_znachennya\\_dlya\\_natsionalno](https://sensor.net/ru/blogs/3194121/zaluchennya_nozemnih_investitsiy_v_subkty_gospodaryuvannya_scho_mayut_strategichne_znachennya_dlya_natsionalno). (дата звернення: 10.03.2021).
11. Теленик С. Адміністративно-правові основи скринінгу інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 135–141. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/9/23.pdf>. (дата звернення: 10.03.2021).

---

**Bugera S. Screening of foreign investment in strategic enterprises as one of the ways to ensure the economic security of the state**

*The article notes that in modern economic conditions the need to ensure the assessment of foreign investment in strategic enterprises to ensure the economic security of the state, and in particular, with the use of screening.*

*It is noted that attracting foreign investment is an important element of Ukraine's economic development. However, the issues of economic security as a component of the national security of the state are becoming even more relevant given the need to increase the level of its defense capabilities and the stability of critical infrastructure. This applies, first of all, to ensuring the effective functioning of strategic enterprises. At the same time, the need for their modernization and technological renewal requires appropriate financial support, which can be based on foreign investment. In addition, the issue of cooperation of economic entities that are of strategic importance for the national security of Ukraine, with investors who have an impeccable business reputation and are honest, is one of the priorities for such enterprises.*

*Emphasis is placed on the need to use foreign experience to improve the legal regulation of the assessment of possible negative consequences for the economic security of the state in the case of foreign investment in strategic enterprises. In particular, in many countries a mechanism for screening foreign investment in strategic enterprises has been developed to address these issues. Typically, the verification and evaluation of foreign investment includes such aspects as defined at the legislative level, such as: the country of origin of the investment; sectors in which investments are subject to mandatory verification; assets to which foreign investments are directed (enterprises in which the investor intends to acquire a stake); type of investment agreement (direct / indirect, acquisition / or partial participation); threshold values for the acquisition of shares of national companies by a foreign investor.*

*It is determined that the legal mechanism of screening, which is present in the draft law On foreign investment in economic entities of strategic importance for national security of Ukraine, improves the legal regulation of foreign investment in Ukraine's economy and at the same time contributes to economic security.*

**Key words:** *foreign investments, foreign investment screening, economic security, investment security, economic security.*