

УДК 342.384.052+342.417

doi.org/10.30970/jcl.4.2021.4

Михайло Савчин

Доктор юридичних наук, професор,
директор НДІ порівняльного публічного права та
міжнародного права, Ужгородський національний університет
Ужгород, Україна,
доктор, професор, Український вільний університет, Мюнхен, ФРН
michaelsavchyn7@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9551-1203>



ЮРИДИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТА МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

LEGAL INSTRUMENTS TO ENSURE NATIONAL INTERESTS AND INTERNATIONAL COOPERATION IN THE SCOPE OF THE ECONOMY

Mykhailo Savchyn

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Director Research Institute for Comparative Public Law and International Law, Uzhhorod National University, Uzhhorod, Ukraine, Doctor, Professor, The Ukrainian Free University, Munich, FRG

Abstract | The article reveals the legal means of ensuring national interests in the scope of foreign economic cooperation. The issue is revealed from a legal point of view in the area of separation of powers, from a procedural point of view - through ensuring the democratic legitimacy of decisions, and from a substantive point of view - through the interpretation of national sovereignty as the ability to make effective decisions given limited resources.

The concept of interest is related to rationalization of the understanding of the law, which generates such concepts as "mechanism of legal regulation", "government mechanism", "mechanism/system of legal protection", etc. In Ukraine, ensuring national economic interests is conditioned by the state of democratic accountability. Unlike the current constitutional model of a semi-presidential system, the parliamentary government encourages the strengthening of the government's democratic legitimacy and its democratic accountability to parliament.

The degree of openness and competitiveness of the national economy determines the peculiarities of decision-making by the authorities on foreign economic issues. The cooperative model of foreign economic decision-making is based on the nature of the legal values, which express the public consensus on economic decision-making and ensure a balance of interests in the market. An institutionally capable state promotes the formation and reproduction of effective institutions and rules that can make a fair allocation of resources and on this basis provide funding and planning of expenditures for certain legitimate purposes in order to ensure the economic well-being of society. The lack of the rule of law and the competitiveness of the national economy

often serves as a "good" ground for blackmailing representatives of nation-states and persuading them to sign dubious decisions in terms of national interests. The further evolution of Ukraine's power institutions should focus on these needful areas.

Keywords: competitiveness, democratic accountability, economic welfare, national economy, national interests, rule of law.

Анотація | У статті розкриваються юридичні засоби забезпечення національних інтересів у сфері зовнішньоекономічного співробітництва. Проблематика розкривається з юридичної точки зору у площині поділу влади, з процедурної – через забезпечення демократичної легітимності ухвалюваних рішень, субстантивної – через тлумачення національного суверенітету як здатності ухвалювати ефективні рішення з огляду на обмеженість ресурсів.

Поняття інтересу пов'язано із раціоналізацією розуміння права, з якого походять такі поняття як «механізм правового регулювання», «механізм держави», «механізм/система юридичного захисту» тощо. В Україні забезпечення національних економічних інтересів зумовлено станом демократичної підзвітності. На відміну від чинної конституційної моделі семіпрезидентціалізму парламентське урядування стимулює посилення демократичної легітимації уряду та його демократичної підзвітності парламентам.

Ступінь відкритості та конкурентоздатність національної економіки визначає особливості прийняття рішень із зовнішньоекономічних питань органами влади. Коопераційна модель прийняття зовнішньоекономічних рішень ґрунтується на природі цінностей права, які виражають суспільний консенсус щодо прийняття рішень у сфері економіки і забезпечують баланс інтересів на ринку. Інституційно спроможна держава сприяє формуванню і відтворюванню діяльності ефективних інституцій та правил, які зможуть здійснювати справедливу алокацію ресурсів і на цій основі забезпечувати фінансування та планування видатків на певні легітимні цілі з метою забезпечення економічного добробуту суспільства. Брак верховенства права та конкурентоспроможності національної економіки часто служить «благим» ґрунтом для шантажу представників національних держав та схиляння їх до підписання сумнівних рішень з точки зору національних інтересів. На цих кардинальних напрямках має зосереджуватися увага у подальшій еволюції владних інститутів України.

Ключові слова: верховенство права, демократична підзвітність, економічний добробут, конкурентоспроможність, національна економіка, національні інтереси.

На перший погляд, проблематика національних інтересів у сфері економіки лежить у площині співвідношення політики та економіки, однак такі рішення потребують певного юридичного оформлення. Питання національних інтересів є оціночним, яке передбачає балансування між наявними ресурсами і засобами та інструментами їх впровадження на зовнішньополітичній арені, що залежить від економічної потужності держави. Саме по собі балансування з огляду на верховенство права є запобіжником ухвалення свавільних рішень – тут національні держави володіють доволі широким полем розсуду для обрання оптимальної моделі ухвалення рішень, зважаючи на структуру національної економіки і свого бачення у глобалізованому ринку.

З юридичної точки зору це питання лежить у площині поділу влади, з процедурної – забезпеченням демократичної легітимності ухвалюваних рішень, а зі субстантивної – тлумачення національного суверенітету як здатності ухвалювати ефективні рішення, зважаючи на обмеженість ресурсів.

1. Забезпечення національних інтересів та принцип поділу влади в економічній сфері.

Як правило, розподіл владних прерогатив і їхнє здійснення в економічній сфері залежить від форми правління. Це передбачає певний механізм розподілу повноважень між парламентом, президентом та урядом. У парламентських і напівпрезидентських моделях урядування ключова роль у забезпеченні цього процесу належить демократичній легітимізації заходів у рамках функціонування парламенту. Юридичною основою цього виступає стаття 18 Конституції України, яка передбачає здійснення зовнішньополітичної діяльності України через життя державою заходів щодо

забезпечення національних інтересів шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Тому ключовим методологічним інструментарієм є здійснення цього зовнішньополітичного курсу з огляду на конституційний розподіл повноважень між згаданими інститутами влади.

Згідно із Конституцією України, яка встановлює засади семіпрезиденталізму, ключовою інституцією, яка ухвалює рішення у сфері зовнішньої політики, є Президент. Це пов'язано з тим, що Президент зі своєю канцелярією (тепер це Офіс Президента, а раніше – Адміністрація та Секретаріат) при нерозвинутих і нестійких політичних партіях домінує у процесі формування уряду, по суті диригує процесом інвеститури уряду та істотно впливає на сферу зовнішньоекономічної політики. За інституційним підходом Президентів не варто втручатися у зовнішньоекономічний політичний курс, а віддати це на відкуп Кабінету Міністрів, у складі якого є достатньо компетентних осіб, які можуть забезпечити ухвалення рішень. Однак на практиці склалося так, що ключові рішення саме визначаються канцелярією Президента.

Приписи статті 102 у поєднанні зі статтею 106 (1) (3) Конституції утворюють доволі гримучу суміш. Юридична конструкція (запозичена транзитом через Росію із Франції) про Президента як «гаранта додержання Конституції» наділяє його значними прерогативами при здійсненні керівництва зовнішньоекономічного політичного курсу. Адже прерогативи Кабінету Міністрів у цій сфері стосуються забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України та здійснення зовнішньої політики держави (стаття 116 (1) Конституції). У цьому тандемі влади, яку у системі семіпрезиденталізму йменують як біцефалізм (буквально - двоголовість), домінує Президент, оскільки він володіє висщим ступенем легітимності від Кабінету Міністрів. Власне, уряд забезпечує впровадження політики Президента у сфері зовнішньоекономічних відносин України.

Цілком це підтверджує система вітчизняного парламентаризму, де ухвалюються основоположні рішення у сфері зовнішньоекономічного політичного курсу держави, та яка формально є осередком інвеститури уряду, тобто його демократичної легітимізації. Верховна Рада впливає на сферу зовнішньоекономічної політики потрібно: 1) через законодавство, 2) через інвеституру уряду та 3) парламентський контроль. Законодавство охоплює не лише процес ухвалення законів, а також розробку та прийняття загальнонаціональних програм, а також Програми діяльності уряду. Останній аспект пов'язаний із інвеститурою уряду. Хоча згідно зі статтями 83 і 114 Конституції формування Кабінету Міністрів закінчується схваленням його персонального складу, однак важливе значення має схвалення Програми його діяльності. Адже згідно зі статтею 87 Конституції протягом року з моменту ухвалення Програми урядові не може бути оголошено резолюції недовіри. Наявність Програми діяльності дає змогу Кабінетові Міністрів на системній основі впроваджувати рішення у сфері зовнішньоекономічних відносин. Це, своєю чергою, впливає на ступінь демократичної легітимізації ухвалення рішень з економічних питань у сфері зовнішньої політики та здатність відстоювати органами влади національні інтереси.

Якщо провести компаративний аналіз парламентських та змішаних моделей урядування, то розподіл владних повноважень є значно ефективнішим при парламентській моделі, яка дозволяє узгоджувати рішення з питань зовнішньої політики між різними інститутами влади та центрами політичного впливу, вірніше політичними акторами. Переваги парламентської моделі щодо запроваджуваних заходів в економічній сфері зумовлені їх змішаним характером, оскільки вони передбачають як правове регулювання, так і здійснення контролю над запроваджуваними заходами з точки зору народного представництва. При парламентській моделі основні владні прерогативи у сфері зовнішньої політики з економічних питань сконцентровані в уряді, який є підзвітний і підконтрольний парламентові і черпає свою демократичну легітимність на підтримці парламентом здійснюваних заходів.

Зі свого боку, президентська і змішані моделі урядування передбачають концентрацію владних прерогатив переважно в руках президента. А при змішаних моделях можливі дві варіації здій-

снення зовнішньої політики у сфері економіки, які зумовлені дуалізмом виконавчої влади. При першій моделі, коли президент спирається на більшість у парламенті, як правило, формується службовий кабінет (уряд), який буде впроваджувати політичний курс саме президента і забезпечувати його впровадження у життя. При другій моделі, коли у парламенті складається більшість з відмінним від президента політичним курсом, отримуємо ситуацію «співіснування», оскільки за президентом залишаються прерогативи визначати стратегію зовнішньополітичного курсу, і президент буде обумовлювати ці прерогативи міркуваннями демократичної легітимзації за результатами президентських виборів. Ступінь демократичної легітимізації уряду у такій ситуації залежить від підтримки більшості у парламенті, і для цього уряд має спиратися на сильно інституційовані партії, а також довершену інвеституру, яка передбачає схвалення його програми діяльності. Саме з цих причин у практиці українського конституціоналізму не часто ми спостерігаємо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, оскільки згідно зі статтею 87 Конституції України така дає йому своєрідний річний «імунітет» від порушення процедури вотуму довіри.

Вказана інституційна міна, яка б'є саме на делегітимізацію уряду в кінцевому результаті, вносить розклад у систематику ухвалення рішень у сфері зовнішньої політики, зокрема із зовнішньоекономічних питань. Це пов'язано з тим, що основна робота з розробки проєктів та ведення переговорів щодо прийняття рішень з економічних питань у зовнішньополітичній сфері сконцентровано саме на урядовому рівні. Якщо уряд не володіє достатньою демократичною легітимізацією та засобами для впровадження таких рішень у життя, у кінцевому результаті доволі складно відстоювати національні інтереси на міжнародному рівні. Тут також слід мати на увазі, що модель конституційної демократії в Україні тягнє до електоральної демократії, якій притаманно нерозвиненість інститутів та процедур демократичної підзвітності та підконтрольності, а перехідний характер економіки свідчить про обмеженість ресурсів на зовнішньополітичній арені для відстоювання національних інтересів перед великими міжнародними гравцями на кшталт США, Китаю, ЄС чи навіть РФ.

Водночас не варто не зауважувати певні механізми, які обумовлюють вплив на прийняття рішень, яку аналітики характеризують як «систему». Зокрема, в аналітичній доповіді Чатам Гауз (Chatham House, Королівський інститут міжнародних відносин, Лондон) стверджується, що в якості чотирьох опор цієї «системи» лежать проникнення крупного капіталу (тусооп, бізнес-магнатів, так званих олігархів) у владні структури, оплачувана ними підтримка депутатів парламенту, контроль над медіа-ринком, вплив на правоохоронні органи та суди¹. Як це діє, видно на прикладі *Ibiza-Affäre*, яку вже описують у нових підручниках з конституційного права Австрії². Суть *Ibiza-Affäre* полягає в тому, що вона породила урядову кризу і призвела до дострокових парламентських виборів у Австрії. Це сталося внаслідок ведення переговорів віце-канцлером, лідером Партії свободи, яка входила в урядову коаліцію, із представниками російського ділового капіталу щодо купівлі активів австрійських медіа, внаслідок чого уряд почав би контролювати ринок медіа у Австрії в обмін на обіцянки розміщення державних замовлень з капітального будівництва шляхів для новоствореної компанії на основі російського капіталу. Загалом це типова метода інкорпорації російських інструментів впливу у здійснення політики, зокрема в економічній сфері, у зарубіжних країнах з метою посилення впливу РФ та зниження інституційної спроможності національних держав.

2. Забезпечення демократичної легітимності ухвалюваних владних рішень. Демократична легітимізація є складником конституційної демократії, заснованої на обмеженні владного свавілля і забезпечення балансу інтересів у багатоукладному суспільстві. З економічної точки зору це виглядає доволі своєрідно – це є свобода договору та відкрита конкурентна економіка. Однак тут є ще доволі несподівана деталь – конституційна юстиція, роль якої є надзвичайно важливою при

¹ Джон Лаф (2021) Система кланового капіталізму в Україні. Складність демонтажу «системи». Програма досліджень Росії та Євразії, липень 2021 року, 10.

² Walter Berka (2021) Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium. 8 Auflage. Verlag Österreich, 18.

дифузивній моделі семіпрезиденталізму та парламентаризму, оскільки дає змогу обмежити афекти парламентської більшості і захистити конституційні цінності. Досвід свідчить, що за будь-яких обставин хоча б задовільний стан конституційної юстиції є стабілізуючим чинником функціонування влади як інституційно спроможної, тобто здатної методично впроваджувати свої рішення, засновані на балансі інтересів між різними групами впливу та між публічними і приватними інтересами.

Йде мова, за виразом Дарона Аджемоглу та Джеймса Робінсона, про екстрактивні та інклюзивні економічні інститути³, які, зі свого боку, породжують закриті і відкриті економічні системи. Це має наслідком розрив між консервативними та ліберальними моделями економіки, а також визначає ступінь їх конкурентоспроможності, що має кардинальне значення на ухвалення урядових рішень з економічних питань зовнішньої політики. У свою чергу, екстрактивні моделі економіки є *per se* закритими, тобто передбачають різноманітні адміністративні рогатки, перепони для доступу до ринку суб'єктам економічної діяльності, а також – з істотними проблемами із верховенством права, зокрема із гарантіями незалежного правосуддя. Як вже свідчить вищенаведене дослідження Чатем Гаузу щодо структури «системи», то ці параметри характеризують економіку України як таку, що тяжіє саме до закритої системи, якій притаманні олігопольна або монопольна структура у системоутворюючих сферах економіки. Хоча існують певні інституційні та процедурні інструменти подолання цих структурних проблем в економічній системі і вони можуть базуватися, зокрема, на певних ресурсах цієї економіки.

Відкриті економічні моделі базуються на їх демократичній підзвітності та підконтрольності. Які інструменти наразі надає Конституція України і який їх потенціал у рамках існуючої моделі економіки з урахуванням юриспруденції Конституційного Суду? Нижче розглянуті елементи демократичної підзвітності свідчать про те, що наразі інституції діють у напрямку екстрактивності та блокування динаміки розвитку економіки, що в епоху глобалізації має наслідком зниження її конкурентоспроможності на світових ринках. Це, у свою чергу, істотно обмежує прийняття та впровадження суверенних рішень.

Вище вже наводився аналіз переваг і недоліків систем парламентського та семіпрезидентського урядування, що впливає безпосередньо на якість рішень в економічній сфері. У цій системі координат інституційною опорою відстоювання змагальності та конкуренції є гарантії прав парламентської опозиції та ефективність конституційної юстиції. Далі, має доволі істотне значення структура підзвітності у рамках представницької демократії, якій, з одного боку, притаманне делегування владних повноважень урядові через його інвеституру, а з другого боку – професійним чиновникам і службовцям шляхом уповноваження та призначення їх на посади через конкурси. Другий аспект інституційної складової такий, що корпус професійних чиновників і службовців має бути незалежним від уряду з метою забезпечення мінімізації впливу політичних інституцій на економічні процеси, які мають регулюватися професіоналами безсторонньо і незалежно, а не політиками чи бізнесовими колами.

Деконцентрація влади, притаманна парламентському урядуванню, стимулює посилення демократичної легітимації уряду та його демократичної підзвітності парламентові. Для цього парламент має достатньо інструментів через законодавство та парламентський контроль. У доктрині конституційного права визнається той факт, що парламентська більшість, на яку спирається уряд, не може служити сліпим інструментом для впровадження політичного курсу уряду. Законодавство з точки зору демократичної легітимації правил передбачає відкриту та публічну дискусію щодо передбачуваних правил. Ключова проблема, яка не є подоланою за майже весь період поновлення незалежності України, – усунення впливу бізнесових кіл від процесу фінансової підтримки депутатів парламенту, може бути вирішена шляхом врегулювання лобістської діяльності через організації, які мають бути зареєстровані та акредитовані при Верховній Раді, а також дієвого контролю за політичними партіями щодо джерел фінансування, включаючи судові рішення про їхній

³ Дарон Аджемоглу, Джеймса Робінсон (2020) Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності. 5-те вид. (пер. з англ. Олександр Дем'янчук) Київ: Наш формат, 67.

розпуск у разі грубого порушення правил фінансової звітності. Така двокаскадна система демократичної підзвітності у систематиці ухвалення рішень з економічних питань зумовлена специфічним характером економічних процесів, які ґрунтуються насамперед на економічній свободі, конкуренції та змагальності у доступі до ресурсів. З точки зору належної правової процедури доступ до ресурсів може бути забезпечений через регуляторну діяльність, яка здійснюється незалежно від уряду та бізнесових кіл.

У цій системі координат питання інтересу є ключовим, оскільки у конституційному праві прийнято говорити про забезпечення балансу інтересів, під яким мається на увазі певне поєднання публічних і приватних інтересів. Про публічний характер інтересів у конституційному праві ще у свій час говорив герцог де Роган⁴:

«... у питаннях держави слід керуватися не безладними бажаннями, що часто змушують нас братися за задачі понад наші сили, і не вируючими пристрастями, що розривають нас на частини, коли оволодіють нами; ... а нашими власними інтересами, що скеровуються тільки рацією, яка і має бути керівником наших дій».

Це якраз період становлення абсолютизму монархів, навколо яких формується двір як прообраз модерних урядів, як зазначав німецький соціолог Норберт Еліас⁵, з метою обмеження афектів підданих-магнатів та наближення їх до особи монарха з метою попередження можливих бунтів і забезпечення єдиного порядку урядування королівством. Такі процеси передують становленню сучасної безсторонньої та професійної публічної адміністрації, як це почне шведський канцлер Оксешерна, а пізніше продовжить прусська школа камералістики, особливо при королі Фрідріху Великому. Це відбувається на тлі розмежування політичного та фізичного тіла короля⁶, що стало знаковим для розуміння публічного інтересу, однак і цього було недостатньо для розуміння природи національного інтересу.

На думку Олександра Водяннікова, поняття «інтерес» імплементується у категоріальний апарат завдяки раціоналізації дискурсу та розуміння ролі права як соціального регулятора, джерела нормативності⁷:

«Виникнення поняття «інтересу» в політичній науці і юриспруденції, власне, пов'язане з (1) раціоналізацією державного управління, перетворення його на «зрозумілий» і ефективний процес та (2) утвердженням «мононормативності» в суспільних регуляторах через запровадження «монополії» права, тобто санкціонованих (чи у нечисленних випадках толерованих) державою норм. <...> Нова когнітивна картина світу, трансформована науковими відкриттями у математиці, небесній механіці, природничих науках, заклала основи для розуміння світу як фізичного, так і соціального, як єдиного цілого, що має, на думку філософів Просвітництва, керуватися однаковими законами. В цьому контексті інтерес почав розглядатися як ключове поняття для пояснення людської поведінки».

Ці речі цілком правильні, які потребують своєї конкретизації. Не випадковим є виникнення «інтересу» у період Раннього модерну та його формування протягом епохи Просвітництва та Промислової революції. У цілях цього дослідження я інтегрую це поняття із явищем національного у контексті конституційної ідентичності.

В епоху, коли висловлювався герцог де Роган, ідентичність насамперед полягала в ототожненні спільності через династичну і релігійну приналежність. Релігійні війни XVI-XVII століть та 80-річна війна за незалежність Нижніх Провінцій від іспанських Габсбургів є яскравим проявом домінування такого роду ідентичності. Власне, розв'язання проблеми незалежності Нідерландів

⁴ Цитата за: Hirschman A. The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph. Princeton: Princeton University Press, 1977. P. 34.

⁵ Еліас Норберт (2003). Процес цивілізації. Соціогенетичні і психогенетичні дослідження (Пер. Олекса Логвиненко), Київ: Видавничий дім «Альтернативи», 63-69.

⁶ Див.: Канторович Ернст. Два тела короля. Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2013.

⁷ Водянніков В. (2020) Концепція інтересу у конституційному праві: до питання розуміння «суспільний інтерес» та «особливе суспільне значення» в провадженнях за конституційними скаргами. Український часопис конституційного права, 4, 22

склало одну із трьох опор Вестфальського миру, який заклав засади сучасного світового порядку, заснованого на ідеях національної держави (Nation-State), а стосовно Нідерландів було прийнято парадоксальне рішення – в якості повнокровного суб'єкта було визнано новостворену республіку. Королівство Нідерландів буде вже пізніше. Із цією ж проблемою зіткнеться на стику 1648/49 Гетьманщина – Військо Запорізьке, яке вирішуватиме проблему через визнання її чи через династію (хоча Хмельницький, який походив із дрібної шляхти, аж ніяк не міг бути визнаний засновником нової династії) або традиції республіканізму, притаманному власне Війську Запорізькому. Саме з цих причин Гетьманщина шукала протекторату у більш сильних сусідів, починаючи від Порти, закінчуючи Шведським королівством, зупинивши свій парадоксальний і роковий вибір на Московському царстві.

Сам дискурс про інтерес дійсно пов'язаний із раціоналізацією його, оскільки якраз в епоху Раннього модерну і Просвітництва світобачення є механістичним – з нього походять такі поняття у праві як «механізм правового регулювання», «механізм держави», «механізм/система юридичного захисту» тощо. По суті, йде мова про розуміння витоків та рушійних сил, який приводять соціальні системи до їх дії і розуміння їх як механізмів виводить на критерії дієвості та ефективності, а також розробки їхніх певних параметрів та критеріїв. Раціоналізація цього дискурсу остаточно оформлюється у Рудольфа фон Єрінга через його концепцію *Interessejurisprudenz*, яка потім буде розроблена американськими правознавцями. Водночас це період часу, коли публічне урядування змінює концепт поліцейстики на доктрину правової держави (*Rechtsstaat*), яке буде мати вирішальне значення для формування сучасного розуміння ухвалення рішень державами, зокрема у зовнішньополітичній сфері.

Зі становленням національних держав та втіленням їх політичних заходів на практиці через юридичні засоби виникли питання щодо забезпечення саме національних інтересів у відносинах із іншими державами. Весна народів 1848 року лише посилила тренд у становленні національних держав, що юридично знайшло своє відображення, незважаючи на поразку угорців під проводом Лайоша Кошута перед Габсбургами, у трансформації Австрійської імперії у 1867 році в Австро-Угорську імперію. Однак цей компроміс не розв'язав проблеми політичної інтеграції у цій державі, оскільки на політичну арену вийшли також чехи, хорвати, словенці та русини-українці з поляками. Відголоском Весни народів також цілком є діяльність Кирило-Мефодіївського товариства, яке поставило на порядок денний визнання окремішності українців та відновлення власної державності, тяглість якої визначали з періоду Русі та Гетьманщини.

Сучасне конституційне право, однією із методологічних засад складає пропорційність, оперує його вузьким компонентом – балансуванням – таке виражає через визначення легітимної мети запроваджуваних державою заходів, а також двоєдиного процесу: визначення (1) допустимих меж обмежень прав людини та (2) легітимних меж діяльності держави, її втручання у сферу приватної автономії. Одним із основних критеріїв цього балансування, щодо якого існує доволі широка література, є визначення адекватності обраних засобів поставленій меті, яка має бути легітимною і забезпечена належними і достатніми для цього засобами. Це є чи не ключовим чинником відстоювання національних економічних інтересів, які мають відповідати основоположним принципам права, зокрема поваги до прав людини. Слід наголосити, що національна безпека як компонента національного інтересу є критерієм обмеження прав людини, до якого застосовується трискладовий тест у рамках принципу пропорційності. Звідси й виникає проблема ефективності та дієвості владних рішень.

3. Національний суверенітет та ефективність владних рішень. Зачеплена проблематика фрагментарно розроблена у вітчизняній літературі, адже вона потребує осмислення балансу публічних і приватних інтересів у контексті зовнішньоекономічних відносин. Зокрема, у сфері господарського права існують дослідження щодо оптимізації національного правового забезпечення економічної безпеки на мега-, макро-, мезо-, мікрорівнях та його уніфікації із законодавством Європейського Союзу; удосконалення загальнодержавної та регіональної економічної політики у цій

сфері⁸. Однак безпековим виміром питання забезпечення національного суверенітету у зовнішньо-економічній діяльності не обмежується. *Stricto sensu* з огляду на верховенство права зазначена проблематика лежить насамперед у площині юридичної визначеності, оскільки існує німецький відповідник *Rechtssicherheit* (власне, юридична безпека) англomовному поняттю *legal certainty* (юридична визначеність). Хоча також поширений погляд, згідно з яким безпека трактується як захищеність життєво важливих інтересів суспільства і держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою (військових, економічних, екологічних, політичних, інформаційних та ін.)⁹.

Одним із інструментів відстоювання національних економічних інтересів певні автори вважають Національну стратегію економічної безпеки. Зокрема, підкреслюється, що Стратегія розглядає «сталій розвиток національної економіки та її інтеграцію в європейський економічний простір» як один з напрямів реалізації пріоритетів національних інтересів України та забезпечення її національної безпеки; при цьому зазначається, що «низький рівень добробуту породжує зневіру і невпевненість у майбутньому, провокує насильство, що гальмує розвиток та консервує відсталість»¹⁰. Водночас ці речі залежать від структури національної економіки та інституційної спроможності держави. Ступінь відкритості та конкурентоздатність національної економіки визначає особливості прийняття рішень із зовнішньо-економічних питань органами влади. Яскравим прикладом є сучасна криза на ринку енергетики, своєрідним полігоном якого став енергоринок в Україні у 2020 році, основні тенденції якої сьогодні цілком проявляються на світовому ринку енергетики. Зростання використання енергетики внаслідок відновлення економіки після певного застою, пов'язаного із обмежувальними заходами під час пандемії коронавірусу, змінило структуру споживання джерел енергетики на користь традиційних, на противагу існуючої протягом 2010-2020 років тенденції до розширення долі у структурі енергоринку відновлювальних джерел енергетики. Це також пов'язано із технічними параметрами ринку енергетики, на якому коливання напруги у мережі можна наразі вирівнювати за рахунок саме традиційних джерел енергетики. При цьому значну роль у забезпеченні певного запасу енергоресурсів відіграє атомна енергетика, яка потребує вдосконалення щодо забезпечення її безпеки, зокрема із використанням можливостей штучного інтелекту та інформаційних технологій.

У цьому контексті, як вірно зазначається, енергозбереження розглядається як один із найважливіших напрямів економічної безпеки, що став надзвичайно важливим після розпаду Радянського Союзу та поглиблення інтеграції України у світові енергетичні ринки, тим більше що велика енергоемність виробництва в Україні значно понижує конкурентоспроможність національної економіки на світових ринках і робить її вельми затратною. Розмежування виробників та постачальників на ринку електроенергії є початковим етапом у гарантуванні конституційних свобод підприємницької діяльності учасників цього ринку та забезпеченні рівних умов для споживачів, виробників і постачальників електроенергії¹¹. Водночас на ринку енергетики виникає принаймні дві проблеми, які пов'язані із глобальними ринками, з одного боку, та суміжними ринками – з другого боку. Глобальні ринки енергетики визначаються із розподілом ринку енергоресурсів, якими Україна задовільно забезпечена, і головна проблема полягає у раціональному використанні ресурсів. У свою чергу, ринок енергоресурсів впливає на інші ринки – зокрема, якщо говорити про Україну, – на аграрний ринок, оборонно-промисловий комплекс, транспорт чи, як не парадоксально, на сферу ІТ. Йде мова про структуру джерел енергетики та формування цін на них, а також практичну пло-

⁸ Білоусов Є.М. (2019) Господарсько-правові засоби забезпечення економічної безпеки України: Автореф... д.ю.н. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 3-4

⁹ Олейников Е.А. (ред.) (2005) Экономическая и национальная безопасность. Москва : Изд-во «Экзамен», 156.

¹⁰ Яковюк І.В., Туренко А.Ю. (2021) Економічна безпека України як передумова забезпечення її суверенітету. Проблеми законності, Вип. 154, 15

¹¹ Завидняк М.І. (2016) Конституційно-правові засади забезпечення економічної безпеки України: Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Ужгород: Ужгородський національний університет, 9.

щину реалізації концепту сталого розвитку, яка передбачає розширення використання джерел відновлювальної енергетики. Однак це впирається у рівень технологій, оскільки система енергоринку залежить від стану їхнього розвитку та собівартості різних їх джерел, що власне може визначати структуру ринку джерел енергетики та їх використання.

Я зосереджую увагу на ринку енергетики невідповідно, оскільки він був ареною російсько-українських економічних воєн 2005-2006, 2009 та 2013 років. Він послужив також причиною судового процесу у Високому суді Лондона на три мільярди дол. США запозичень (на наступний день після отримання траншу із фондової біржі Дубліна, де були розміщені облігації запозичення, український уряд направив 2,7 млрд дол. США на погашення заборгованості перед Газпромом) уряду України під орудою Миколи Азарова у 2013 році через офшорну структуру, кінцевим бенефіціаром якої було Міністерство фінансів РФ. І під ці запозичення, загальна сума яких мала скласти 15 млрд дол. США, заклала інституційну бомбу – в умовах фінансової неспроможності урядування тодішнього керівника Януковича на жовтень 2015 року, коли згідно з чинною на той час Конституцією України перед новообраним Президентом мав складати повноваження уряд і формуватися новий. За таких умов РФ отримували доволі гарні інструменти фінансового тиску (фактично ведення економічної війни) на Президента України з метою формування лояльного до РФ уряду та введення зовнішньополітичного курсу України у фарватер впливу російського зовнішньополітичного курсу, замикаючи національну економіку України на російський ринок, який і так вже мав домінуючий вплив на той час.

До речі, вказаний *modus operandi* РФ є типовим втіленням концепту Realpolitik, який демонструє ця країна з моменту звільнення від васальної залежності як улуса Золотої Орди. Основою такої стратегії поведінки є конкуренція на світових ринках із використанням різноманітних моделей конфронтації та формування різного роду домінуючих чи монопольних структур взаємодії на ринку, прикладом якої є навіть вже згадувана *Ibiza-Affäre*. Самі по собі вони є конфліктогенними і не дають належного корисного ефекту. Як свідчить теорія ігор, такі моделі поведінки є контрпродуктивними, внаслідок яких протагоністи врешті-решт можуть отримати взаємно негативні результати. Навпаки, використання певних моделей взаємодії та кооперації з точки зору теорії ігор є вигравним і може мати корисний ефект для конкурентів та надати динаміку розвитку на ринку.

Який же концепт прийнятний для коопераційної моделі ухвалення зовнішньоекономічних рішень? Такий базується на природі цінностей права, які виражають суспільний консенсус щодо ухвалення рішень у сфері економіки і забезпечують баланс інтересів на ринку. Дискурс про цінності у праві, оскільки такі є неформалізованими та некодифікованими, загалом нагадує собою природне середовище ринку, в основі якого лежить економічна свобода та конкуренція. Ці чинники є джерелом формулювання правил, однак такий консенсус досягається через довіру. Довіра на ринку є одним із ключових чинників застосування процедур медіації чи третейського арбітражу, адже вирішення спорів у рамках офіційної державної процедури із застосуванням примусу переважно руйнує таку, що впливає на структуру ринку. В умовах, коли структура ринку побудована переважно через домінуючих учасників або на ній є яскраво виражені монополісти, кращою стратегією буде не конфронтація із застосуванням державного примусу, а використання посередника, який би сприяв збереженню довіри між контрагентами з метою подальшого співробітництва на взаємовигідній основі.

Така модель поведінки передбачає кооперацію чи/та співпрацю та дві речі при формулюванні правил: балансування між принципами права (як правило, між економічною свободою та економічним добробутом, національною безпекою тощо) та побудову певної ієрархії у систематичі цінностей, що зумовлено потребами належної юридичної аргументації. Прикладом цього може слугувати чеський досвід, про який пише науковець Павел Коукал, говорячи про особливості реалізації авторського права, зокрема у ліцензійних договорах, наголошуючи на двох аспектах конституційно-конформного тлумачення законів. Першою причиною є обов'язок конституційно узгодженого тлумачення, що впливає зі сталої практики Конституційного Суду, а також з чіткого розпорядження законодавця щодо розвитку конституційних положень у цивільному законодавстві

(§ 2, п. 1 Цивільного кодексу Чеської Республіки). Другою причиною є той факт, що при вирішенні конфлікту інтересів, що відображається у структурі та обмеженій часом суспільній спадщині, захищені авторським правом твори або їх частини можуть використовуватися у позадоговорному порядку із винятками щодо захисту авторських прав з мотивів суспільного інтересу, виникає колізія між основними правами і свободами та гарантованими конституцією принципами¹². Власне кажучи, така методика тлумачення конституції як сукупності основоположних цінностей і принципів права передбачає оперування розуміння ієрархії цінностей та забезпечення справедливого балансу між ними, оскільки з економічної точки зору тут вирішується гостре питання щодо справедливого розподілу доступу до ресурсів.

Власне, зазначений механізм взаємодії визначає матрицю узгодження інтересів та логіку ухвалення рішень, зокрема із зовнішньополітичних питань. Емпіричний досвід свідчить, що консервативні та авторитарні моделі урядування схильні до конфронтаційних типів взаємодії, а ліберальні демократії – до кооперативних.

Як зазначається у компаративній літературі з питань глобальної економіки, ключовими проблемами на сьогодні є подолання бідності та алокація ресурсів¹³. Ця проблематика розглядається також у контексті справедливості алокації ресурсів між заможною Північчю та бідним Півднем, яка також суміщається із грамотністю споживання¹⁴. Насправді, багато тут залежить від інституційної спроможності держави, яка може формувати і відтворювати діяльність ефективних інституцій, які зможуть здійснювати справедливу алокацію ресурсів і на цій основі забезпечувати фінансування та планування видатків на певні легітимні цілі з метою забезпечення економічного добробуту. Зокрема, корупційний чинник, який істотно підриває конкурентоспроможність національних економік країн Півдня та країн із перехідними економіками, можливо подолати через збалансоване регулювання економічних процесів, що доволі часто пов'язано із проблемою дерегуляції та збалансованим тлумаченням свободи договору, довірою на ринку та інструментами її забезпечення, а також доступом до справедливого правосуддя. Оскільки тут зачіпаються економічні права, то державна система має бути спроможною для підтримки конкуренції на ринку та забезпечення рівного доступу до ресурсів, що істотно впливає на інвестиційний клімат в країні та можливість залучення для розвитку національної економіки додаткових ресурсів для розвитку ззовні. Такі чинники істотно впливають на позиції переговорів представників національної держави на білатеральному рівні чи на рівні світових організацій в економічній сфері на зразок СОТ. З іншого боку, ці речі також свідчать про сучасну кризу представницької демократії, як з точки зору представництва національних інтересів, так і їх підзвітності та підконтрольності.

Вади інституційної спроможності держави цілком впливають на ступінь відкритості-закритості економічної системи – тобто має місце зворотній процес щодо потенційного підриву можливості відстоювання національних економічних інтересів на глобальних ринках та у рамках світового співтовариства. Брак верховенства права та конкурентоспроможності національної економіки є «благим» ґрунтом для шантажу представників національних держав та схиляння їх до підписання контрактів, сумнівних з точки зору забезпечення національних інтересів, як це раніше проявлялося у російсько-українських енергетичних війнах. Наявність монополії у НАК Нафтогаз України та брак демократичної підзвітності та підконтрольності у цій галузі зумовлювало можливість до укладання контрактів фактично на кабальних умовах врозріз із національними економічними інтересами. Відсутність інклюзивності, тобто включеності у цей процес заінтересованих осіб, всупереч засадам належної правової процедури (due process, зокрема права ініціювання розгляду, бути заслуханим та обґрунтованості рішень), підриває засади демократичної легітимності

¹² Koukal, Pavel. *Autorské právo, public domain a lidská práva*. 1. vydání. 9Brno: Masarykova univerzita 2019), 271.

¹³ Sarah C. Goff (2018) Fair trade: global problems and individual responsibilities, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 21:4, 521-543, DOI: 10.1080/13698230.2016.1252993

¹⁴ Low, W., & Davenport, E. (2006). Mainstreaming fair trade: Adoption, assimilation, appropriation. *Journal of Strategic Marketing*, 14, 315–316.

ухвалення рішень, служачи розширенням поля засобів вчинення тиску у ході переговорів та узгодження положень домовленостей у сфері національних економічних інтересів у відносинах з іншими країнами чи міжнародними організаціями.

Млявість парламенту у здійсненні процедур парламентського контролю у сфері питань зовнішньоекономічної діяльності сама по собі нівелює вимогу демократичної підзвітності та підконтрольності. Відсутність процедури інтерпеляції обмежує можливість публічного обговорення наслідків ухвалення рішень та здійснення заходів відповідальними міністрами та главою уряду у зовнішньоекономічній сфері. Також тому не сприяє консервативний підхід Конституційного Суду, який вважає, що незалежних державних регуляторів слід засунути у прокрустове ложе органів у сенсі пунктів 9¹ і 9² статті 116 (1) Конституції України, хоча вони *per se* можуть діяти як ефективні інститути влади лише за умови рівновіддаленості від політичних інституцій та ділових кіл країни.

У силу приписів Преамбули Конституції Україна визнає свою європейську ідентичність та політичний курс на європейську інтеграцію, що також охоплює позитивні зобов'язання інститутів влади відповідно до приписів її статей 85(1)(15), 102(3) та 116(1¹). Вказане цілком узгоджується із однією із трьох основоположних конституційних цінностей у сенсі статті 157 Конституції України, оскільки розширює можливості відстоювання національних інтересів та ухвалення суверенних рішень Україною, а не має наслідком ліквідацію суверенітету України. Як на мене, зазначена проблематика лежить у площині інтерпретації конституційних положень та мистецтві дипломатії й інституційної спроможності держави відстоювати національні інтереси у зовнішньоекономічній сфері.

Висновки. Дискурс про інтерес пов'язаний із його раціоналізацією, бо саме з нього походять такі поняття у праві, як «механізм правового регулювання», «механізм держави», «механізм/система юридичного захисту» тощо. В Україні забезпечення національних економічних інтересів зумовлено станом демократичної підзвітності, який свідчить про схильність до екстрактивності інституцій і блокування динаміки розвитку економіки, що в епоху глобалізації має наслідком зниження її конкурентоспроможності на світових ринках, що у свою чергу, істотно обмежує прийняття та впровадження суверенних рішень. На відміну від чинної конституційної моделі семіпрезиденталізму деконцентрація влади, притаманна парламентському урядуванню, стимулює посилення демократичної легітимації уряду та його демократичної підзвітності парламентам. Для цього парламент має достатньо інструментів через законодавство та парламентський контроль.

Ступінь відкритості та конкурентоздатність національної економіки визначає особливості прийняття рішень із зовнішньоекономічних питань органами влади. Коопераційна модель прийняття зовнішньоекономічних рішень ґрунтується на природі цінностей права, які виражають суспільний консенсус щодо прийняття рішень у сфері економіки і забезпечують баланс інтересів на ринку. Дискурс про цінності у праві, оскільки такі є неформалізованими та некодифікованими, загалом нагадує собою природне середовище ринку, в основі якого лежить економічна свобода та конкуренція. Ці чинники є джерелом формулювання правил, однак такий консенсус досягається через довіру.

Багато тут залежить від інституційної спроможності держави, яка може формувати і відтворювати діяльність ефективних інституцій, які зможуть здійснювати справедливу алокацію ресурсів і на цій основі забезпечувати фінансування та планування видатків на певні легітимні цілі з метою забезпечення економічного добробуту суспільства. Вади інституційної спроможності держави цілком впливають на ступінь відкритості-закритості економічної системи – тобто має місце зворотній процес щодо потенційного підриву можливості відстоювання національних економічних інтересів на глобальних ринках та у рамках світового співтовариства. Брак верховенства права та конкурентоспроможності національної економіки є «благим» ґрунтом для шантажу представників національних держав та схиляння їх до підписання контрактів, сумнівних з точки зору забезпечення національних інтересів. На цих кардинальних напрямках має зосереджуватися увага у подальшій еволюції владних інститутів України. Це дасть змогу поглибити інтеграцію України у глобальний ринок та покращити механізми відстоювання національних економічних інтересів.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Hirschman A. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press, 1977. P. 34.
2. Koukal, Pavel. *Autorské právo, public domain a lidská práva*. 1. vydání. 9Brno: Masarykova univerzita 2019), 271.
3. Low, W., & Davenport, E. (2006). Mainstreaming fair trade: Adoption, assimilation, appropriation. *Journal of Strategic Marketing*, 14, 315–316.
4. Sarah C. Goff (2018) Fair trade: global problems and individual responsibilities, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 21:4, 521-543, DOI: 10.1080/13698230.2016.1252993
5. Walter Berka (2021) *Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*. 8 Auflage. Verlag Österreich, 18.
6. Білоусов Є.М. (2019) Господарсько-правові засоби забезпечення економічної безпеки України: Автореф... д.ю.н. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 3-4
7. Водяніков О. (2020) Концепція інтересу у конституційному праві: до питання розуміння «суспільний інтерес» та «особливе суспільне значення» в провадженнях за конституційними скаргами. *Український часопис конституційного права*, 4, 22
8. Дарон Аджемоглу, Джеймса Робінсон (2020) Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності. 5-те вид. (пер. з англ. Олександр Дем'янчук) Київ: Наш формат 67.
9. Джон Лаф (2021) Система кланового капіталізму в Україні. Складність демонтажу «системи». Програма досліджень Росії та Євразії, липень 2021 року, 10.
10. Еліас Норберт (2003). Процес цивілізації. Соціогенетичні і психогенетичні дослідження (Пер. Олекса Логвиненко), Київ: Видавничий дім «Альтернативи», 63-69.
11. Завидняк М.І. (2016) Конституційно-правові засади забезпечення економічної безпеки України: Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Ужгород: Ужгородський національний університет, 9.
12. Канторович Эрнст. Два тела короля. Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2013.
13. Олейников Е.А. (ред.) (2005) *Экономическая и национальная безопасность*. Москва: Изд-во «Экзамен», 156.
14. Яковюк І.В., Туренко А.Ю. (2021) Економічна безпека України як передумова забезпечення її суверенітету. *Проблеми законності*, Вип. 154, 15.

References

Bibliography:

1. Hirschman A. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press, 1977. R. 34.
2. Koukal, Pavel. *Autorské právo, public domain a lidská práva*. 1. vydání. 9Brno: Masarykova univerzita 2019), 271.
3. Low, W., & Davenport, E. (2006). Mainstreaming fair trade: Adoption, assimilation, ap-propiation. *Journal of Strategic Marketing*, 14, 315–316.
4. Sarah C. Goff (2018) Fair trade: global problems and individual responsibilities, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 21:4, 521-543, DOI: 10.1080/13698230.2016.1252993
5. Walter Berka (2021) *Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungs-rechts für das juristische Studium*. 8 Auflage. Verlag Österreich, 18.
6. Bilousov YE.M. (2019) *Hospodarsko-pravovi zasoby zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy: Avtoref... d.yu.n. Kharkiv: Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho*, 3-4
7. Vodiannikov O. (2020) *Kontseptsiia interesu u konstytutsiinomu pravi: do pytannia ro-zuminnia «suspilnyi interes» ta «osoblyve suspilne znachennia» v provadzhenniakh za konstytutsiinymy skarhamy*. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*, 4, 22
8. Daron Adzhemohlu, Dzheimsa Robinson (2020) *Chomu natsii zanepadaiut. Pokhodzhen-nia vlady, bahatstva ta bidnosti*. 5-te vyd. (per. z anhl. Oleksandr Demianchuk) Kyiv: Nash format 67.
9. Dzhon Laf (2021) *Systema klanovoho kapitalizmu v Ukraini. Skladnist demontazhu «sys-temy»*. *Prohrama doslidzhen Rosii ta Yevrazii*, lypen 2021 roku, 10.
10. Elias Norbert (2003). *Protses tsyvilizatsii. Sotsiohenetychni i psykhohenetychni doslidzhennia* (Per. Oleksa Lohvynenko), Kyiv: Vydavnychiy dim «Alternatyvy», 63-69.
11. Zavydniak M.I. (2016) *Konstytutsiino-pravovi zasady zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy: Avtoref. dys... k.yu.n.: 12.00.02 – konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo*. Uzhhorod: Uzhhorodskyi natsionalnyi universytet, 9.
12. Kantorovych Эрнст. Два тела короля. Москва: Yzd-vo Yn-ta Haidara, 2013.
13. Oleinykov E.A. (red.) (2005) *Экономическая и национальная безопасность*. Москва: Yzd-vo «Экзамен», 156.
14. Yakoviuk I.V., Turenko A.YU. (2021) *Ekonomichna bezpeka Ukrainy yak peredumova zabezpechennia yii suverenite-tu. Problemy zakonnosti*, Vyp. 154, 15.