

УДК 351.88::347.43(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.16>

Ф. І. Терханов

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Стаття присвячена комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності України в умовах сучасних трансформаційних змін у сфері публічного управління. У роботі проаналізовано теоретико-методологічні засади дослідження зазначеної проблеми, визначено поняття та сутність публічно-управлінської діяльності у сфері збереження територіальної цілісності. Визначено поняття, сутність та елементи забезпечення національних інтересів у публічному управлінні. Проаналізовано зміст правових норм як елементу механізму забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності у сфері публічного управління. Розглянуто особливості функціональних складових частин забезпечення національних інтересів у контексті трансформаційних змін у публічному управлінні. Розглянуто сутність та особливості форм, методів та гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління. Досліджено методологічні основи ствердження територіальної цілісності як складника національних інтересів. Детерміновано сутність нормативно-правової визначеності концепту територіальної цілісності, а також інституційні особливості забезпечення територіальної цілісності. Проаналізовано процес становлення системи національної безпеки та забезпечення територіальної цілісності України як складника формування сучасної держави у форматі антикризового управління. Доведено важливість конституційного визначення геополітичного курсу з позицій забезпечення національних інтересів.

Досліджено методологічні основи та практичні аспекти утвердження територіальної цілісності, особливості ствердження та застосування нормативних приписів принципу територіальної цілісності. Охарактеризовано процес становлення системи публічного управління в Україні після здобуття незалежності з позицій конституювання національних інтересів та територіальної цілісності, проаналізовано загрози та виклики територіальній цілісності України. Особливу увагу приділено дослідженню юридичної формалізації об'єкта, суб'єкта, їх функціям у механізмі організаційно-правового регулювання діяльності держави з позицій забезпечення територіальної цілісності та національних інтересів.

Ключові слова: антикризове управління, держава, державне управління, децентралізація, конституційні принципи, національна безпека, національні інтереси, публічне управління, суверенітет.

Постановка проблеми. У контексті ствердження України як незалежної, суверенної держави постає нагальна потреба теоретико-методологічного обґрунтування організації системи національної безпеки України, інституціонального формату реалізації нової концепції національної безпеки, розробки сучасної доктрини територіальної цілісності Української держави. Чинне законодавство України з питань

забезпечення національної безпеки суттєво змінилося від 2003 по 2018 рр., як змінилися й норми щодо взаємодії і координації дій органів державної влади, громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування як у мирний час, так і у кризові періоди, що враховують особливості нового типу агресії – гібридної війни, у процесі якої широко використовують не лише традиційні військові операції, а й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби. З позицій функціонування

системи публічного управління в контексті антикризового управління потребує вирішення проблема забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності в умовах інституціональної трансформації в системі органів влади. Адже сучасний феномен «перезавантаження влади» вносить суттєві корективи у діяльність всієї вертикалі: змінюються цілі, принципи, форми і методи публічно-правлінської діяльності, отже, можуть бути переформатовані й інституціональні методи дотримання національних інтересів і територіальної цілісності. Разом із тим нормативно-правові акти у цій сфері містять низку суперечностей, що потребує принципово нового підходу до визначення сучасних механізмів протидії загрозам реалізації національних інтересів та збереження територіальної цілісності.

Актуальність вирішення цієї проблеми зумовлена нагальною потребою визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України, норм Конституції України загалом з позицій концепту суверенної та незалежної держави, що врешті-решт і має визначати сутність конституційних змін, адже за таких умов децентралізація виступає викликом сутності поняття «територіальна цілісність». Отже, особливу увагу має бути приділено розробці сучасного наукового контенту територіальної цілісності як складника доктрини національної безпеки в умовах збройної агресії, визначення державного управління у сфері забезпечення територіальної цілісності як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, раціоналізації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто вказати, що принцип територіальної цілісності належить до фундаментальних принципів міжнародного права, що завжди визнавався основою забезпечення національних інтересів, адже такий принцип реалізує комплекс формально визна-

чених, закріплених нормами міжнародного права та національного законодавства правил, процедур і регламентів діяльності системи органів влади, слугує основою національного суверенітету. Від Декларації про державний суверенітет 1990 р. до Закону України «Про національну безпеку» 2018 р. територіальна цілісність розглядалася як найважливіший складник державотворчих процесів в Україні.

Водночас варто наголосити, що концептуальних засад реалізації національних інтересів та принципу територіальної цілісності в системі публічного управління не розроблено, не підготовлено достатньої кількості наукових праць у науці публічного управління та адміністрування, особливо з позицій аналізу основ антикризового управління. Як і за іншими стратегічними напрямками вирішення проблем публічного управління виокремлюють правовий підхід (дослідження М. Буроменського, В. Буткевича, І. Грицяка, В. Денисова, В. Копійки, О. Мережко, О. Покрещука, Т. Цимбрівського). При цьому власне юридичний формат концепту територіальної цілісності має внутрішній поділ на суто теоретичний підхід (з позицій теорії держави та права), а також конституційний, адміністративний, кримінальний, міжнародний підходи. Разом із тим юридичний формат таких понять, як територіальна цілісність, національні інтереси, національна безпека, у публічному управлінні має певну дихотомічну сутність: право в публічному управлінні є певною інституціональною константою, що створює проблему дослідницького завдання. Тоді як власне публічно-управлінський зміст діяльності органів влади здійснює значний вплив на прийняття і застосування норм права у сфері забезпечення територіальної цілісності. Втім, сучасний підхід до вирішення завдань антикризового управління зменшує навантаження на правову визначеність окремих правил і процедур, більше того, в умовах політичної невизначеності відбувається інституціональна трансформація, при цьому правові норми змінюються несуттєво.

Політологічний підхід досить часто поєднують з інституціональним підходом, у контексті розвитку політичних

інститутів, їх впливу на сутність державного регулювання. Світова і європейська політологічна школа досліджень концепту суверенітету у поєднанні з національними інтересами та територіальною цілісністю фактично формують сутність інституту «національної держави» (National State) у XXI ст. А представлена дослідженнями систематизації напрямів реалізації національного суверенітету концепція територіальної цілісності у загальній практиці міжнародного права завжди виходила із закріпленого нормами виключно національного права поняття «національні інтереси». Зокрема, йдеться про принципи територіальної цілісності, права націй на самовизначення, відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням сили або погрози нею (окупація, анексія території), дотримання прав людини в умовах втрати державності тощо. Вважаємо, що саме з таких позицій має йтися в контексті визначення напрямів вирішення проблеми втрати національного суверенітету на окупованих територіях України у процесі визначення мети Норманського чи Мінського процесів, хоча наведені приклади не слугують показником ефективності методів антикризового управління.

Варто виділити і власне публічно-управлінський підхід, що базується на формуванні та реалізації завдань діяльності органів влади в умовах загроз і викликів національному суверенітету та територіальній цілісності з урахуванням визначення завдань раціоналізації управління державою, проведенням конституційних реформ, доцільності відцентрованих процесів у системі державного управління. У цьому контексті варто навести праці В. Баштанника, І. Грицяка, М. Лахижі, О. Руденко, О. Пухкала, Г. Ситника, В. Тертички та ін.

Отже, власного наукового дослідження потребує проблема детермінації національних інтересів та територіальної цілісності, а виходячи з актуальності проблеми, важливо визначити, крім правових і політологічних, сучасні публічно-управлінські механізми їх забезпечення. Варто вказати, що не досить дослідженою залишається низка ключових питань для формування і реалізації комплексу національ-

них інтересів. Насамперед це стосується функціональної реалізації національних інтересів у публічно-управлінській діяльності, а також суб'єктно-об'єктних відносинах у цій сфері. Від правильного розуміння напрямів вирішення цих проблем значною мірою залежить формування стратегії і тактики діяльності державних органів у цій сфері, постановка її цілей, визначення сил і засобів. З огляду на це, значну увагу варто приділити саме питанням публічно-управлінського змісту реалізації національних інтересів та забезпечення територіальної цілісності. Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів державного управління у сфері забезпечення національних інтересів.

Мета статті. Мета статті полягає у розробці концептуальних засад захисту національних інтересів на основі вирішення проблеми забезпечення територіальної цілісності держави в умовах зовнішніх загроз в умовах трансформаційних змін у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Сучасний процес державотворення в Україні, конституційний процес перезавантаження влади зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо територіальної цілісності як основи суверенітету Української держави, перегляду комплексу національних інтересів, реалізації нової державної політики. Особливої гостроти набула проблема забезпечення національних інтересів в умовах зовнішньої агресії з 2014 року, що створило серйозну загрозу становленню України як незалежної, суверенної, демократичної, правової держави. При цьому актуальність дослідження організаційно-правового аспекту становлення та удосконалення комплексу національних інтересів в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС вимагає вирішення проблеми формування засад зовнішньої та внутрішньої політики як складника загальнодержавного курсу на набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, сучасним концепціям

європейської інтеграції – міждержавності, наднаціоналізму, субсидіарності тощо. Напрямами реалізації такого курсу виступає формування засад національного суверенітету, трансформації державного механізму забезпечення територіальної цілісності, ствердження незалежної Української держави.

Як наголошує В. Баштанник, «європейські інтеграційні процеси сприяли виникненню принципово нових інститутів влади та адміністративних механізмів узгодження позицій і вироблення спільних підходів провідних держав до розв'язання регіональних та глобальних проблем. За таких умов державне управління в процесі реформування набуває нових характерних ознак, підвищується його суб'єктність, посилюються інтегративні характеристики управління. Саме тому сучасний стан реформування державного управління зумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів територіального управління, і одночасно власного розвитку набуває інститут делегування повноважень відповідно до феномена делегованого управління як імперативу спільних політик у межах ЄС [1, с. 76-80]. При цьому власне трансформаційні зміни мають забезпечити не розбалансування системи національних інтересів та територіальної цілісності, а відновлення імперативу конституційних норм у публічному управлінні.

Нинішній етап розвитку міжнародних відносин характеризується зростанням загальної кількості збройних конфліктів, активною протидією тероризму, формуванню нових, наднаціональних систем безпеки. У таких умовах відбуваються процеси, пов'язані із застосуванням сили, руйнуванням усталених форматів національних держав, посиленням міждержавних суперечок за територію та ресурси (енергетичні, продовольчі, людські). Закономірно виникає загроза цілісності території держави та непорушності державних кордонів, що актуалізує власне публічно-управлінський зміст комплексу національних інтересів. Отже, необхідно доповнити (уточнити) конституційну регламентацію владних повноважень і компетенцій у зов-

нішньополітичній діяльності. Так, Конституція України (стаття 18) визначає, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права [2]. Іншими статтями Конституції закріплені повноваження вищих органів влади, виключними повноваженнями яких виступають:

1) «Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави, звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України» (стаття 106);

2) Верховна Рада України – визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (стаття 85); «виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи» (стаття 92);

3) «Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» (стаття 116) [2].

Проблема цілісності держави виникла, коли території земель, міст, князівств, республік вимагали єдиного центру і підпорядкування владі центру, а взаємини держави та її складових частин об'єктивно зумовили таку форму їх взаємодії, яка б забезпечила єдність території та управління за надання автономії частинам держави [3, с. 6]. Теоретично більшість науковців дотримується підходу, що територіальна цілісність не може існувати в державі, де відсутні соціальна рівновага, стабільність суспільних відносин, єдність економічного, політичного, правового, територіального простору. Значний внесок у дослідженні нормативного змісту принципу територіальної цілісності зроблено І. Лукашук. Дослідник зазначає, що обов'язок не визнавати територіальні зміни, здійснені шляхом застосування сили, не стосується договорів з територіальних питань, укладених до підписання статуту ООН [4, с. 313]. Варто наголосити, що цілісність держави та її суверенітет – це явища не тільки фундаментального політико-правового значення, а свідоме доповнення концепту національних інтересів і національної безпеки. Їх витoki сягають глибини століть, оскільки вони з'явилися тоді, коли виникла і сама держава. Причому у всі часи вони не переставали бути визначальними умовами життєздатності держави. Разом з тим цілісність і суверенітет держави – це наслідки цілісності і суверенітету політичної влади суспільства. Тому в широкому сенсі слова інститут держави виступає цілісною і суверенною політичною владою, матеріалізованою в системі конкретної політичної організації суспільства.

Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади у демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складниками державно-управлінської діяльності. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному Законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдиною можливим напрямом демократизації управління. Водночас на цьому етапі державотворення

в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення державою зовнішньополітичної функції відповідно до законодавчо визначеного комплексу національних інтересів. Значною мірою політизація зовнішньої політики, перенесення суто внутрішньополітичних проблем на рівень сприйняття з боку інших країн та міждержавних утворень. Адже у такому разі кожний новий етап державотворення, трансформація політичних цілей, завдань та визначення довгострокових перспектив передбачають суттєву зміну сталої системи публічно-владних функцій, раціоналізацію змісту функцій, зміну складників державного механізму формування.

Фактично йдеться про розширений формат принципу територіальної цілісності – унеможливлення потенційних загроз для цілісності держави в усіх сферах суспільного життя, при цьому безпекова (воєнно-безпекова) сфера вже не є домінуючою у визначенні викликів і загроз для держави, не домінує у формалізації національних інтересів та не впливає на зміст трансформаційного процесу в публічному управлінні.

У таких умовах набуває великого значення розробка сучасної парадигми трансформації публічного управління, що базується на детермінації закономірностей розвитку держави на основі імперативу національних інтересів та територіальної цілісності. Це, по-перше, закономірності розвитку національної системи публічного управління, по-друге, закономірності розвитку комплексу національних інтересів, по-третє, закономірності розвитку сучасної моделі територіальної цілісності держави.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань становлення, розвитку системи державного управління в незалежній Україні, розвитку теоретико-методологічних засад аналізу національних інтересів та територіальної цілісності має здійснюватися у контексті закріплення правових засад функціонування органів влади, формалізації публічно-адміністративних структур демократичного врядування, конституційної регламентації базових засад публічно-управлінської діяльності.

У концептуальному розумінні структура дослідження забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності в умовах сучасних трансформаційних змін у публічному управлінні потребує вирішення таких завдань: 1) встановлення історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи формалізації національних інтересів; 2) систематизація критеріїв інституціональної взаємодії у системі публічного управління з метою розроблення алгоритму антикризового управління, що спрямоване на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях на основі концепції національного суверенітету; 3) визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повнова-

жень органів публічного адміністрування в Україні щодо забезпечення національних інтересів; 4) проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики щодо забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн.

Список використаної літератури:

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ, 2010, 390 с.
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., Відом. Верховної Ради України, 1996, № 30. Ст. 141.
3. Сьомін С.В. Сепаратизм як загроза національній безпеці України. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 3 (32). С. 148.
4. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть, изд. 3-е, перераб., и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 432 с.

Terhanov F. Ensuring national interests and territorial integrity in the context of contemporary transformational changes in public administration

The article is devoted to a comprehensive study of theoretical and practical problems of ensuring national interests and territorial integrity of Ukraine in the conditions of modern transformational changes in the field of public administration. The paper analyzes the theoretical and methodological foundations of the study of this problem, defines the concept and essence of public management activities in the field of maintaining territorial integrity. The concept, essence and elements of ensuring national interests in public administration are defined. The content of legal norms as an element of the mechanism for ensuring national interests and territorial integrity in the field of public administration is analyzed. The features of the functional components of ensuring national interests in the context of transformational changes in public administration are considered. The essence and features of forms, methods and guarantees of administrative and legal support of territorial integrity in the field of public administration are analyzed. The methodological foundations of the assertion of territorial integrity as a component of national interests are investigated. The essence of the normative legal certainty of the concept of territorial integrity is determined, as well as the institutional features of ensuring territorial integrity in the context of crisis management. The process of establishing a system of national interests, national security and ensuring the territorial integrity of Ukraine as a component of the formation of a modern state in the format of crisis management is analyzed.

The methodological foundations and practical aspects of the assertion of territorial integrity, the features of the application of regulatory requirements of the principle of territorial integrity, as well as the object, subject, functions of government bodies in the mechanism of organizational and legal support for the implementation of national interests are investigated. The process of establishing a public administration system in Ukraine after gaining independence from the standpoint of the constitution of national interests and territorial integrity is described. The threats and challenges of the territorial integrity of Ukraine in modern conditions are analyzed. Directions of strengthening the legal regulation of the concept of national interests in the crisis management system are proposed.

Key words: anti-crisis management, state, public administration, decentralization, constitutional principles, national security, national interests, public administration, sovereignty.