



УДК 351.88

РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ ГОСУДАРСТВА: ПУБЛИЧНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Федор ТЕРХАНОВ,

аспирант кафедры права и европейской интеграции
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы теоретико-методологические основы организационно-правового обеспечения территориальной целостности Украины, особенности реализации национальных интересов в контексте обеспечения территориальной целостности государства с позиций публичного управления. Проанализированы методологические основы и практические аспекты утверждения территориальной целостности как общего принципа современной системы международных отношений. Особое внимание уделено исследованию нормативных предписаний принципа территориальной целостности в контексте национальных интересов, а также объектов, субъектов такого принципа, их функций в механизме организационно-правового обеспечения реализации этого принципа. Охарактеризован процесс становления системы обеспечения территориальной целостности Украины после обретения независимости, проанализированы угрозы и вызовы территориальной целостности Украины. Доказано, что при разработке национальной стратегии обеспечения территориальной целостности весомой задачей выступает формирование интегрированной модели деятельности органов власти по обеспечению территориальной целостности в контексте национальных интересов.

Ключевые слова: государство, децентрализация, национальные интересы, правовой механизм обеспечения, принцип территориальной целостности, публичное управление, суверенитет, территориальная целостность.

THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL INTERESTS IN THE CONTEXT OF ENSURING THE TERRITORIAL INTEGRITY OF THE STATE: PUBLIC MANAGEMENT ASPECT

Fedor TERHANOV,

Postgraduate Student at the Department of Law and European Integration
of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine

SUMMARY

The article examines the theoretical and methodological foundations of the organizational and legal support of the territorial integrity of Ukraine, especially the realization of national interests in the context of ensuring the territorial integrity of the state from the standpoint of public administration. Analyzed are the methodological foundations and practical aspects of establishing territorial integrity as a general principle of the modern system of international relations. Particular attention is paid to the study of the regulatory requirements of the principle of territorial integrity in the context of national interests, as well as the object, subject of such a principle, their functions in the mechanism of organizational and legal support for the implementation of this principle. The process of establishing the system of ensuring the territorial integrity of Ukraine after independence has been characterized, threats and challenges to the territorial integrity of Ukraine have been analyzed. It has been proved that when developing a national strategy for ensuring territorial integrity, a weighty task is the formation of an integrated model of the activities of government bodies to ensure territorial integrity in the context of national interests.

Key words: state, decentralization, national interests, legal mechanism of ensuring, principle of territorial integrity, public administration, sovereignty, territorial integrity.

Постановка проблемы. Общей проблемой публичного управления в условиях системных трансформаций на уровне национальных государств всегда выступает четкая формулировка конституционно-правовых основ внешнеполитического курса, укрепление национального суверенитета и территориальной целостности. В XX в. концепт территориальной целостности трансформировался в комплекс принципиально новых правовых

норм – норм национального права, соответствующих базовым принципам наднациональных интеграционных процессов. В современных условиях существования права надгосударственного образования принцип суверенитета выступает как императив правового регулирования наряду с принципами федерализма, наднационализма (как функция современного трактования National state), межгосударственности, субсидиарности. К источникам права

в рамках Европейского Союза уже относят решение отдельных институтов интеграционного образования, то есть речь идет о многоуровневой системе правового регулирования общественных отношений, обозначенной уменьшением роли и влияния национальных правовых систем, но при этом национальные интересы страны обеспечены собственно договорами ЕС. В таком процессе определяющей характеристикой государственного управления



должна выступать устойчивостью государственно-управленческой деятельности в контексте правового регулирования, четкое распределение компетенции и полномочий органов власти по обеспечению национальных интересов, в том числе и при осуществлении внешнеполитических функций. В идеале такие компетенции должны быть закреплены прямыми конституционными нормами, определяющими как общий смысл национальных интересов, так и возможный вектор их трансформации.

Актуальность темы исследования. Современный процесс развития национальной государственности в Украине обуславливает необходимость исследования проблем, связанных с осуществлением целенаправленной деятельности органов публичной власти по определению национальных интересов и территориальной целостности как основы суверенитета Украинского государства. Особую остроту приобрела проблема обеспечения территориальной целостности в условиях внешней агрессии, начиная с 2014 года, что создает серьезную угрозу развитию Украины как независимого, суверенного, демократического, правового государства. При этом актуальность исследования организационно-правового аспекта становления и совершенствования политики в сфере национальных интересов в условиях реализации положений Соглашения об ассоциации Украины и ЕС требует решения проблемы формирования основ внешней и внутренней политики как составляющей общегосударственного курса на соответствие критериям на вступление в ЕС, принципам Европейского административного пространства, общим принципам европейской безопасности. Направлениями реализации такого курса выступают формирование основ национального суверенитета, трансформации государственного механизма обеспечения территориальной целостности, утверждение национальной правовой системы Украины. Территориальная целостность является структурной составляющей функционирования и развития современного государства, залогом стабильности внутригосударственных и межгосударственных отношений, основой института национальных

интересов. В течение многих веков существования государств собственно территория выступает базовым признаком, а нарушение территориальной целостности порождает агрессивные военные действия за сохранение комплекса национальных интересов. В большинстве государств решение территориальных вопросов сопровождалось установлением суверенной власти, утверждением неприкосновенности границ, сохранением независимости государства, поиском новой модели национальной идентичности, качественной трансформацией национальных интересов. В результате этого понятие «территориальная целостность» получило соответствующий уровень институционализации и легитимизации на международном и национальном уровнях, тем самым превратившись в одну из самых актуальных проблем системы публичного управления.

Состояние исследования. Фактически с позиций научного анализа национальных интересов существует два основных направления исследования. Первое направление базируется на правовом подходе – анализ возникновения и развития основных этапов формирования государства и конституционного (в целом – законодательного) закрепления национальных интересов, определение особенностей их кодификации в международном праве и установление нормативного содержания именно в правовых документах. При этом другие актуальные вопросы, в частности исследование функционирования механизма международно-правового регулирования национального суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ, как правило, остаются без внимания. Второе направление характеризуется отраслевой направленностью и определяет политические, экономические, социальные и гуманитарные составляющие механизма обеспечения национальных интересов, трансформацию современных публичных институтов, которые обеспечивают реализацию комплекса национальных интересов. Прежде всего, следует выделить политологический аспект, который фокусируется на тех политических институтах и процессах, которые формируются в сфере внешней политики, националь-

ной безопасности, международных отношений, собственно роли государства в международных процессах. Комплексные исследования влияния принципа территориальной целостности на формат национальных интересов содержатся в работах М. Гетманчука, В. Горбатенка, И. Грицяка, О. Кукарцева, С. Рутара, Г. Ситника, П. Шляхтуна и др. Особое внимание развитию защиты и реализации национальных интересов и территориальной целостности с позиций публичного управления уделили В. Аверьянов, В. Бакуменко, А. Баштанник, В. Баштанник, И. Грицяк, В. Куйбида, Н. Лахижа, В. Соловых, В. Стрельцов, А. Сушинский, Г. Сытник. Среди отечественных ученых, исследовавших теоретические концепции национальных интересов, следует также выделить работы Г. Анцелевича, М. Буроменского, В. Буткевича, О. Покрещука, Т. Цимбривского. В работах А. Буткевич освещаются институциональные аспекты формализации принципов территориальной целостности и нерушимости границ, а В. Денисов, А. Мельник, А. Мережко исследовали их имплементацию в национальное законодательство Украины.

Зарубежные исследователи предлагают другие подходы к исследованию принципа территориальной целостности, основанные на принципах систематизации особенностей применения принципа в практике международного права. Научный потенциал иностранных ученых Т. Бартоша, А. Кассезе, Л. Иствуда, Т. Гранта, М. Коэна, М. Шоу сфокусирован на соотношении между принципами территориальной целостности и права наций (народов) на самоопределение, отношений, возникающих в связи с применением силы или угрозы применения силы (оккупация, аннексия территории). При этом проблематика выяснения сущности территориальной целостности и национальных интересов, а также поисков механизмов обеспечения национальной безопасности государства отражена в научных трудах таких ученых, как В. Горбулин, М. Палиенко, М. Розумный, Б. Парахонский, С. Пирожков, А. Качинский, Г. Яворская, В. Липкан, В. Таций, Д. Зоренко и др. В то же время современный контекст государственной политики в сфере национальных



интересов требует комплексного исследования принципа территориальной целостности государства в контексте обеспечения национальных интересов, а на этой основе – выработки действенных механизмов защиты целостности государственной территории.

Цель и задача статьи состоит в исследовании основ реализации национальных интересов в контексте обеспечения территориальной целостности государства и заключается в теоретико-методологическом обосновании путей и механизмов формирования организационно-правовых основ обеспечения, разработки рекомендаций и предложений по совершенствованию публично-управленческой деятельности в сфере обеспечения национальных интересов в условиях реформирования системы власти в Украине.

Изложение основного материала.

В целом ряд проблемных вопросов, связанных с научно-методологическим обоснованием взаимодействия территориальной целостности и национальных интересов, выступает предметом отдельного анализа в рамках философской, политической, юридической, экономической, исторической и государственно-управленческой науки. Однако анализ современного интегративного подхода к этим проблемам свидетельствует об определенной фрагментарности научной разработки данной проблематики, исходя из предмета и методологии определенной отрасли науки. Это определяет проблему проведения самостоятельного исследования направлений реализации национальных интересов в контексте обеспечения территориальной целостности государства путем раскрытия его сущности, идентификации методологических проблем ее определения и систематизации основных исследовательских подходов, которые сформировались в рамках мировой и отечественной научной мысли. Следует подчеркнуть, что современный этап развития международных отношений характеризуется стремительным ростом общего количества вооруженных конфликтов, активным противодействием терроризму, формированием новых, наднациональных систем безопасности, что естественным образом влияет на систему национальных интересов. В таких условиях происходят процессы, связанные

с разрушением устоявшихся форматов влияния национальных государств на системы коллективной безопасности, усилением межгосударственных споров о территории и ресурсах (энергетические, продовольственные, человеческие). Как следствие, закономерно возникает угроза целостности территории государства и нерушимости государственных границ, национальной идентичности, национальной культуре и собственно – всему комплексу национальных интересов.

Большинство исследователей указывают на объективную необходимость добросовестного выполнения субъектами международного права обязательств, предусмотренных основными принципами международного права, и эффективного международно-правового регулирования проблем обеспечения территориальной целостности. Нормативное содержание принципов территориальной целостности и соблюдения национальных интересов предусматривает комплексную систему правовых гарантий. При этом практика международного права свидетельствует о примерах нарушений принципов территориальной целостности, несмотря на их высокий уровень нормативного закрепления в универсальных, региональных международно-правовых актах, деятельности Международного суда ООН, национальном законодательстве государств. Как показывает международный опыт и опыт Украины, ненадлежащая имплементация принципов международного права на внутригосударственном уровне обуславливает возникновение пробелов в нормативно-правовом обеспечении реализации государством национальных интересов.

Проблема формирования интегративной политики национального государства, согласно Конституции и законодательным актам Украины, находится в контексте общих проблем публичного управления: определение сущности, содержания, основных категорий, понятий, методологии и принципов публичного управления, его целей, задач, функций на основе императива национальных интересов [1]. Вместе с тем научное решение такой проблемы позволит усовершенствовать процесс принятия публично-управленческих решений с позиций утверждения

приоритетов национального развития, лишив их возможности возникновения ситуации общественно-политического отторжения. К тому же важно выработать методологию преодоления социального кризиса в контексте вероятного противостояния национальных интересов с внешнеполитическими приоритетами между различными политическими субъектами внутри страны именно с позиций национальных интересов.

В значительной степени политизация внешней политики, перенос внутриполитических проблем на уровень институционального восприятия со стороны других стран и межгосударственных образований влияют на государственные процессы, деформируют весь комплекс национальных интересов, вызывают негативный общественный резонанс касательно самого процесса их формализации, ведь в таком случае каждый новый этап развития государства, трансформация политических целей, задач и определение долгосрочных перспектив предусматривают существенное изменение постоянной системы публично-властных функций, рационализацию содержания таких функций, изменение составляющих государственного механизма формирования внешней политики именно исходя из национальных интересов. При этом дефрагментация полномочий субъектов государственного управления во внешнем измерении постоянно находится в фокусе политических дискуссий. Насущной необходимостью является разработка комплексной, общепризнанной теоретико-методологической концепции национальной (государственной) стратегии обеспечения национальных интересов, определение ее сущности, места в общегосударственном механизме, общественное восприятие такой стратегии и одновременно восприятие обществом государства и его высших должностных лиц как субъектов, которые наделены соответствующей компетенцией, и как носителей общественно-адаптированной политики реализации национальных интересов.

В то же время становление принципа территориальной целостности неразрывно связано с общей историей формирования принципов международных отношений и завершено в формате



норм международного права. Известный американский исследователь Ч. Хайд в контексте идентификации сущности территориальной целостности указал на целесообразность четкого разграничения понятий целостности и неприкосновенности. В общесемантическом понимании целостность рассматривалась им как «состояние внутреннего единства объекта (единое целое), его относительная автономность, независимость от окружающей среды», а «неприкосновенность» – как сфера, которую закон охраняет от посягательств со стороны кого-либо; то, что нельзя портить, уничтожать, поносить из-за значимости, важности и т. д. [2, с. 117]. Исходя из этого, под территориальной целостностью государства ученый понимал его единство и неделимость, тогда как под неприкосновенностью территории – защиту от посягательств со стороны других государств или других политических сил [2]. В данном случае территориальная целостность и неприкосновенность территории рассматриваются как целое и частное, на основании чего неприкосновенность выступает структурной составляющей и необходимым условием территориальной целостности государства, а в широком смысле – базой формирования, содержания и гарантирования национальных интересов. Еще со времен древних государств формируется принцип неприкосновенности государственной территории, определение принципов сосуществования отдельных стран, который дополнил понятие национального суверенитета и национальных интересов и позволил определить субъектность в межгосударственных отношениях. Значительную методологическую ценность в рамках данного исследования имеет концепция А. Кейсеса, который под территориальной целостностью государства понимает «элемент государственного единства, характеризующий неизменность границ государства, территориальное единство и неприкосновенность территории государства, которая исторически сформировалась, и проживающих на определенной территории» [2, с. 207]. Исходя из этого, территориальную целостность рассматривают как основу укрепления конституционного строя, которая ни в коем случае не может противоречить прин-

ципу права народа на самоопределение. Следуя исследовательской логике, важную роль в реализации механизма обеспечения территориальной целостности государства ученый отводит судебным инструментам решения территориальных споров в рамках единого конституционного пространства, а на основе этого формируется вывод, что «решение органов конституционной юстиции, которые прямо или косвенно связаны с вопросами территориальной целостности государства, представляют собой определенную форму конституционной контрольной деятельности органов публичной власти» [3, с. 209]. Близким к приведенному выше является подход Ф. Фукуямы, в рамках которого ученый осуществляет методологическую попытку детального анализа понятий «государственное единство», «национальные интересы» и «территориальная целостность». Исходя из этого, под государственным единством ученый понимает «неотъемлемое условие государственного бытия и основу мирного сосуществования различных государственных образований, которая является гарантом их стабильности, противостоит множественности их расколотости, непредсказуемости, аморфности и неуправляемости» [4]. Это свидетельствует о том, что именно внутригосударственное единство является условием обеспечения территориальной целостности страны, ведь разные дезинтеграционные факторы, которые нарушают единство в пределах государства, разрушают потенциал ее «функциональной силы», а затем служат мощным «функциональным мотиватором» для нарушения целостности ее территории. Чтобы сохранить государственное единство, должны быть структурно выстроены государственно-правовые отношения, которые имманентно гарантируют территориальную целостность государства, является индикатором «полного суверенитета государства над всей ее территорией» [5]. Такая концепция Ф. Фукуямы, дополненная концептом национальных интересов, создает интегрированную модель современного публичного управления. Вместе с тем проблема формирования интеграционной политики национального государства, согласно Конституции и законодательным актам Украины, находится

в контексте общих проблем государственного управления: определение сущности, содержания, основных категорий, понятий, методологии и принципов государственного управления, его целей, задач, функций и тому подобное. Научное решение такой проблемы позволит усовершенствовать процесс принятия государственно-управленческих решений с позиций общественного утверждения приоритетов национального развития, лишив их ситуации общественного отторжения. К тому же важно выработать методологию преодоления социального кризиса в контексте противостояния с внешнеполитическими приоритетами между различными политическими субъектами внутри страны.

В современной системе международного права малоисследованной проблемой также выступает разграничение отдельных понятий (территориальная целостность государств; принцип целостности и неприкосновенности государственной территории; комплекс национальных интересов и территориальная целостность; принцип уважения государственного суверенитета и территориальной целостности; принцип территориальной целостности и политической независимости и т. д.). Такие категории, хотя и являются близкими по структуре, однако нуждаются в концептуализации подходов к их смысловой нагрузке. Это особенно очевидно в условиях сближения системы международного права и национальных систем права, поскольку одной из характерных черт современных международных отношений кодификация принципа территориальной целостности смещается в сторону внутреннего законодательства государств. Определяющей характеристикой закрепления идеологии национальных интересов в формате концепции территориальной целостности на современном этапе выступает конституционно-правовой характер системы «национальные интересы – принцип территориальной целостности».

Слует указать, что единство и целостность государственной территории в интегративном соединении с концептом национальных интересов – это та основа, которая означает неразрывность и взаимосвязь развития и функционирования административ-



но-территориальных единиц, которые представляют собой системную связь и определяются внутренним единством понятия «национальное государство». Следующим важным направлением реализации национальных интересов в контексте обеспечения территориальной целостности государства является решение вопроса децентрализации, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти в соответствии с принципами Конституции Украины [6; 7]. Собственно, национальные государства возникают на основе принципа централизации путем концентрации власти, властных полномочий на центральном уровне, а также конкретизации понятия «национальные интересы», формируемого именно государством. Под централизацией в большинстве случаев понимают сосредоточение функций социального и государственного управления в центральных властных структурах.

В современных условиях эффективная власть выступает как важное средство реализации комплекса приоритетов государственной политики: интеграция субъектов управления на всех уровнях, создание равных условий для развития территорий, обеспечение эффективного управления на центральном и региональном уровнях, развитие самоуправляющихся структур управления, создание условий социального партнерства, стратегическое реформирование государственного управления, интеграция Украины в европейские экономические, политические структуры и европейское правовое пространство. С точки зрения публичного управления в данном случае следует вести речь о внутреннем формате национальных интересов, поскольку рационально организованное государственное управление интегрирует интересы социальных групп и реализует функцию общественной адаптации государственно-управленческих решений, а при этом обеспечивает преемственность общественного управления и его демократический характер.

Фактически следует говорить о расширенном формате принципа территориальной целостности – идентификации угроз национальным интересам как потенциальных угроз для целостности государства во всех сферах общественной жизни. При этом политика

безопасности уже не является доминирующей в определении вызовов и угроз для национального государства и национальных интересов, поскольку любое социальное образование возникает одновременно с формированием отношений политической власти в обществе и управления теми процессами, которые в нем происходят. Именно интегрированный подход к формированию комплекса управленческих решений в системе «национальные интересы – территориальная целостность» определяет сегодня публично-управленческий аспект реализации системных реформ в Украине.

Выводы. На основе анализа сущности национальных интересов и реализации на их основе принципа территориальной целостности важно установить несколько основных положений. Во-первых, данный принцип должен быть закреплен в двойном формате – в нормах национального права и нормах международного права, одновременно регулирующих как понятия территориальной целостности, так и утверждающих комплекс национальных интересов. Во-вторых, должна быть закреплена система национальных институтов, обеспечивающих соблюдение принципа территориальной целостности и правомочных представлять государство в сфере внешней политики. В-третьих, организационно-правовое содержание системы национальных интересов должно быть закреплено специальными конституционными нормами.

Список использованной литературы:

1. Виступ Президента України П.О. Порошенка на засіданні Ради національної безпеки і оборони України за участю Генерального секретаря НАТО Є. Столтенберга. URL: <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-poporoshenka-na-zasidanni-radi-na-36007>.
2. Ушаков Н. Международное право: учебник. М.: Юристъ, 2005. 304 с.
3. Цимбрівський Т. Історія становлення принципу територіальної цілісності у міжнародному публічному праві. Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. 2005. Вип. 15. С. 233–241.

4. Фукуяма Ф. Великий разрыв: монография. М.: АСТ, 2004. 370 с.

5. Фукуяма Ф. Доверие: монография. М.: АСТ, 2005. 640 с.

6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відом. Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Терханов Федор Иванович – аспирант кафедры права и европейской интеграции Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Terkhanov Fedor Ivanovich – Postgraduate Student at the Department of Law and European Integration of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

dniprodepartment407@gmail.com