Теоретико-методологічні засади формування національних інтересів у системі антикризового управління

Федір Терханов, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті обґрунтовано комплексне дослідження теоретичних та практичних проблем забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності України в умовах антикризового управління, сучасних трансформаційних змін у сфері публічного управління. Проаналізовано теоретико-методологічні засади дослідження комплексу національних інтересів, визначено поняття та сутність публічноуправлінської діяльності у сфері національних інтересів та збереження територіальної цілісності. Визначено поняття, сутність та елементи забезпечення національних інтересів у публічному управлінні.

Запропоновано на основі аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців дослідницькі підходи до формування комплексу національних інтересів розподілити за такими напрямками: перший напрям – передбачає поєднання міжнародних та національних складників кваліфікації проблем у сфері національних інтересів, що базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій, й на цій основі наведено узагальнення поняття «національні інтереси», що базується на конституційних нормах, регламентах функціонування управлінських структур, положеннях профільних законодавчих актів, особливостях геополітичного статусу, членства у міжнародних та міжурядових організаціях. Другий напрям базується на встановленні інституціональних характеристик формалізації національних інтересів й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і безпекових складових, і нині доповнюється чинниками воєнно-політичного та воєнно-економічного співробітництва. Третій напрям базується на сучасному розумінні концепції «безпеки та територіальної цілісності держави». У межах даного напрямку досліджується взаємовплив факторів національної безпеки, визначення загроз державному суверенітету та територіальній цілісності, детермінується геополітичний статус країни. Четвертий напрям ґрунтується на комплексному дослідженні особливостей забезпечення національних інтересів в умовах відкритих чи латентних збройних конфліктів.

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. 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 в форматі антикризового управління. Доведено важливість конституційного визначення геополітичного курсу з позицій забезпечення національних інтересів. Особливу увагу приділено дослідженню юридичної формалізації об'єкту, суб'єкту, їх функцій у механізмі організаційно-правового регулювання діяльності держави з позицій забезпечення територіальної цілісності та національних інтересів.

Ключові слова: адміністрування, антикризове управління, влада, держава, державне управління, національні інтереси, публічне управління, територіальна цілісність

Theoretical and methodological foundations of the formation of national interests in the crisis management system

Fedor Terhanov, Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article substantiates a comprehensive study of theoretical and practical problems of ensuring the national interests and territorial integrity of Ukraine in the context of crisis management, modern transformational changes in the field of public administration. The theoretical and methodological foundations of the study of the complex of national interests are analyzed, the concept and essence of public government activities in the field of national interests and the preservation of territorial integrity are determined. The concept, essence and elements of ensuring national interests in public administration are defined.

Based on the analysis of studies of domestic and foreign scientists, it is proposed that research approaches to the formation of a complex of national interests be divided into the following areas: the first direction involves a combination of international and national parts of the qualification of problems in the field of national interests, based on regulation by international legal acts, which are set forth in the form decisions and resolutions of international organizations, and on this basis a generalization of the concept of "national interests sys ", based on constitutional norms, regulations on the functioning of managerial structures, provisions of relevant legislative acts, specifics of geopolitical status, membership in international and intergovernmental organizations. The second direction is based on establishing the institutional characteristics of formalizing national interests and provides for a combination of political, socio-economic and security components, and is now complemented by factors of military-political and military-economic cooperation. The third area is based on a modern understanding of the concept of "security and territorial integrity of the state." In the framework of this direction, the mutual influence of national security factors, the identification of threats to state sovereignty and territorial integrity are investigated, and the country's geopolitical status is determined. The fourth direction is based on a comprehensive study of the features of ensuring national interests in open or latent armed conflicts.

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 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. The process of establishing a national security system 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 importance of the constitutional definition of the geopolitical course from the standpoint of ensuring national interests is proved. Particular attention is paid to the study of the legal formalization of an object, subject, their functions in the mechanism of organizational and legal regulation of the state from the standpoint of ensuring territorial integrity and national interests.

Keywords: *administration, crisis management, power, state, public administration, national interests, public administration, territorial integrity*

Теоретико-методологические основы формирования национальных интересов в системе антикризисного управления

Федор Терханов, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье обосновано комплексное исследование теоретических и практических проблем обеспечения национальных интересов и территориальной целостности Украины в условиях антикризисного управления, современных трансформационных изменений в сфере публичного управления. Проанализированы теоретико-методологические основы исследования комплекса национальных интересов, определено понятие и сущность публично-управленческой деятельности в сфере национальных интересов и сохранения территориальной целостности. Определено понятие, сущность и элементы обеспечения национальных интересов в публичном управлении.

Предложено на основе анализа исследований отечественных и зарубежных ученых исследовательские подходы к формированию комплекса национальных интересов распределить по следующим направлениям: первое направление – предполагает сочетание международных и национальных частей квалификации проблем в сфере национальных интересов, основанный на регламентации международными нормативно-правовыми актами, которые изложены в форме решений и резолюций международных организаций, и на этой основе приведено обобщение понятия «национальные интересы», основанное на конституционных нормах, регламентах функционирования управленческих структур, положениях профильных законодательных актов, особенностях геополитического статуса, членства в международных и межправительственных организациях. Второе направление базируется на установлении институциональных характеристик формализации национальных интересов и предусматривает сочетание политических, социально-экономических и безопасности составляющих, и сейчас дополняется факторами военно-политического и военно-экономического сотрудничества. Третье направление базируется на современном понимании концепции «безопасности и территориальной целостности государства». В рамках данного направления исследуется взаимовлияние факторов национальной безопасности, определение угроз государственному суверенитету и территориальной целостности, детерминируется геополитический статус страны. Четвертое направление основывается на комплексном исследовании особенностей обеспечения национальных интересов в условиях открытых или латентных вооруженных конфликтов.

Проанализировано содержание правовых норм как элемента механизма обеспечения национальных интересов и территориальной целостности в сфере публичного управления. Рассмотрены особенности функциональных составляющих обеспечения национальных интересов в контексте трансформационных изменений в публичном управлении. Исследованы методологические основы утверждения территориальной целостности как составляющей национальных интересов. Детерминирована сущность нормативно-правовой определенности концепта территориальной целостности, а также институциональные особенности обеспечения территориальной целостности. Проанализирован процесс становления системы национальной безопасности и обеспечения территориальной целостности Украины как составляющей формирования современного государства в формате антикризисного управления. Доказана важность конституционного определения геополитического курса с позиций

обеспечения национальных интересов. Особое внимание уделено исследованию юридической формализации объекта, субъекта, их функциям в механизме организационно-правового регулирования деятельности государства с позиций обеспечения территориальной целостности и национальных интересов.

Ключевые слова: *администрирование, антикризисное управление, власть, государство, государственное управление, национальные интересы, общественное управление, территориальная целостность*

Постановка проблеми.

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади, формування системи національних інтересів з урахуванням викликів і загроз національній безпеці. Відповідно до напрямів реформування державного управління мова йде про становлення нової моделі публічного управління на основі гармонізації принципів, інструментів, форм та методів управлінської діяльності, формування національних цінностей та забезпечення національних інтересів. При цьому сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення національних інтересів на основі імперативу прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України [1].

Важливість дослідження проблем забезпечення національних інтересів в умовах антикризового управління завжди полягає у інституціональному та теоретичному визначенні шляхів удосконалення правової бази діяльності органів влади, детермінації загроз національній безпеці, формуванню змісту нового публічного управління в Україні. Варто наголосити, що на сучасному етапі державотворення вільне трактування базових положень у сфері національних інтересів призводить до декомпозиції системи національної безпеки. Адже державна політика у сфері національної безпеки тривалий час характеризувалася формальним підходом, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з ухваленням законів, непрозорістю публічноуправлінських рішень.

З вітчизняних дослідників проблеми слід виокремити праці М. Білінської, О. Валецького, К. Ващенко, І. Грицяка,

В. Голубь, В. Дрешпака, Н. Діденко, М. Дудченка, В. Князєва, В. Козакова, А. Колодій, В. Куйбіди, Л. Гаєвської, М. Кравченко, Н. Липовської, В. Лугового, Н. Нижник, М. Орел, А. Попка, Л. Прокопенка, В. Ребкала, С. Серьогіна, Г. Ситника, В. Тертички, В. Трощинського та ін. Напрями трансформації системи державного управління у контексті антикризового управління досліджені у працях О. Антонової, В. Бакуменка, В. Баштанника, О. Бобровської, Є. Бородіна, С. Квітки, А. Колодій, В. Купрійчука, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Марущака, П. Петровського, І. Письменного, С. Сороки, О. Сушинського та ін. Натомість, взаємообумовленості процесів реформування державного управління та формування національних інтересів приділено недостатньо уваги. Саме тому окремим напрямом теоретичних досліджень варто визначити розробку теоретико-методологічних засад забезпечення національних інтересів в умовах антикризового управління.

Суттєвого наукового доробку потребує дослідження засад антикризового управління в контексті забезпечення національних інтересів, розробки принципово нового законодавства, що базується на реаліях сучасного стану системи національної безпеки. Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування суб'єктно-об'єктних відносин у системі «національні інтереси – національний суверенітет», забезпечення територіальної цілісності у контексті захисту національних інтересів. Недостатньо вивченим залишається також зарубіжний досвід формування і реалізації національних інтересів на рівні держав. Недостатній розвиток наукової теорії забезпечення національних інтересів у галузі науки державного управління зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Мета дослідження полягає у дослідженні теоретико-методологічних засад та визначенні сутнісних, структурно-функціональних і процесуальних характеристик державного управління у сфері національних інтересів в умовах антикризового управління. Задля цього необхідно здійснити аналіз основних передумов, факторів виникнення, підходів до визначення концепту «національні інтереси» в системі державного управління, розкрити зміст поняття «публічне управління на основі національних інтересів», теоретично обґрунтувати дослідницьку методологію аналізу особливостей формування комплексу національних інтересів як основи раціонального державотворення.

Новизна дослідження полягає у розробці цілісної концепції вирішення актуального наукового завдання з розроблення теоретико-методологічних засад і концептуального обґрунтування наукових підходів до формування національних інтересів у системі антикризового управління, й на цій основі комплексно представлено концептуальні засади дослідження формування та реалізації національних інтересів в умовах антикризового управління як самостійний напрям у науці державного управління, визначено та обґрунтовано етапи, принципи та методологічну основу такого дослідження; запропоновано об'єкт, предмет, принципи і методологічну базу такого дослідження, розроблено сучасну методологію аналізу інституціональної складової формування національних інтересів в умовах антикризового управління, а також доведено доцільність застосування методології системного підходу до процесу формування комплексу національних інтересів; розроблено узагальнений комплекс засобів формування та реалізації національних інтересів на центральному, регіональному, локальному й галузевому рівнях на основі концептів територіальної цілісності та національного суверенітету.

Виклад основного матеріалу.

Еволюційний розвиток категорії «національні інтереси» являє собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних системних факторів, зовнішніх викликів та загроз, політичного взаємовпливу суб'єктів публічного управлін-

ня в Україні. У зв'язку з цим реалізація курсу Української держави на ствердження європейських стандартів публічного управління потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних трансформацій заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів.

На основі аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців дослідницькі підходи до формування комплексу національних інтересів слід розподілити за такими напрямками: перший напрям передбачає поєднання міжнародних та національних складників кваліфікації проблем у сфері національних інтересів, що базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично мова йде про певне узагальнення поняття «національні інтереси», що базується на конституційних нормах, регламентах функціонування управлінських структур, положеннях профільних законодавчих актів, особливостях геополітичного статусу, членства у міжнародних та міжурядових організаціях [2; 3]. Другий напрям базується на встановленні інституціональних характеристик формалізації національних інтересів й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і безпекових складових, і нині доповнюється чинниками воєнно-політичного та воєнно-економічного співробітництва. Третій напрям базується на сучасному розумінні концепції «безпеки та територіальної цілісності держави». У межах даного напрямку досліджується взаємовплив факторів національної безпеки, визначення загроз державному суверенітету та територіальній цілісності, детермінується геополітичний статус країни. Четвертий напрям ґрунтується на комплексному дослідженні особливостей забезпечення національних інтересів в умовах відкритих чи латентних збройних конфліктів [4].

У сучасній науці державного управління існує дисбаланс у результатах досліджень і потреб системи державного управління, який обумовлений: 1) суперечністю методик дослідницьких підходів; 2) нерозробленістю методології компаративного аналізу, запози-

чення досвіду та використання результатів наукових досліджень без належного обґрунтування; 3) невизначеністю потреб реального управління у результатах наукових розробок [5]. При цьому варто розмежовувати сутність системи національних інтересів, діяльності органів влади щодо забезпечення національних інтересів, формування сучасного концепту суверенної держави відповідно до визначення України як суверенної, незалежної держави [6].

Варто вказати на основні складники формування та реалізації національних інтересів в умовах антикризового управління до 2030 р.: 1) формування концепту національних інтересів у системі публічного управління в контексті реалізації моделі розвитку системи державного управління «Україна – європейська держава»; 2) розробка методологічної моделі забезпечення національних інтересів в умовах конституційного реформування; 3) обґрунтування сучасного дослідницького підходу до розробки теоретико-методологічних засад формування національних інтересів на основі зовнішніх стандартів публічного врядування; 4) реалізація демократичного тренду на участь суспільства у вирішенні завдань у системі національних інтересів [5]. Адже в сучасному глобалізованому світі національна держава продовжує зберігати суб'єктність винятково за умови чітко формалізованої діяльності владних структур з чіткою ієрархією та, відповідно, субординацією і відносно замкнутою організацією, перш за все суб'єктний вплив у процесі формування територіально цілісного утворення [7]. Саме така політична організація держави здатна продукувати та реалізовувати великі реформи.

Неоднозначний вплив геополітичних, гео економічних та геокультурних процесів на національний розвиток, можлива підміна національних інтересів інтересами окремих соціальних груп не дозволяють повною мірою забезпечити реалізацію комплексу національних інтересів, а перманентні реформи деформують власне зміст категорії «національні інтереси». Важливо вказати на доцільність диференціації загроз національним інтересам на групи і підгрупи на основі таких критеріїв: чинники, що провокують

виникнення негативних тенденцій у сфері національної безпеки; фактори декомпозиції діяльності органів влади із забезпечення національних інтересів; локалізація ресурсних можливостей держави. При цьому встановлення строків державного планування та прогнозування (коротко-, середньо- та довгострокове) при нерозвиненості правових механізмів лише призведе до відповідного зниження ефективності забезпечення національних інтересів.

Варто наголосити, що процес формування національних інтересів досить часто зводиться до простої методологічної конструкції: національні інтереси – це поєднання цілеспрямованих організаційних, правових, інституціональних заходів, що реалізуються національними державами на власний розсуд, або як відповідність національним традиціям, ментальності та історії, або як умова захисту (забезпечення) вже досягнутого результату (рівня) розвитку національної держави. У концептуальному розумінні структура дослідження теоретико-методологічних засад формування національних інтересів у системі антикризового управління потребує вирішення таких завдань [8]:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління та детермінації на цій основі національних інтересів;

- систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження у сфері національної безпеки;

- 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 повноважень органів публічного адміністрування в Україні, у контексті діяльності яких уточнюється комплекс національних інтересів;

- дослідження впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократич-

ної правової держави відповідно до пріоритетів національного розвитку [5].

З позицій сучасної науки державного управління адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у системі формування національних інтересів здійснюється за допомогою певних норм та методів, регламентованих законами України, як в системі органів державної влади, так і на рівні окремих підсистем [9]. Наука державного управління поєднує дослідження базових об'єктивних законів, закономірностей та тенденцій розвитку правового регулювання суспільно-політичних процесів. Зокрема, у наукових працях І. Грицяка, В. Дзюнюка, І. Кравчук, М. Лахижі, О. Мордвінова, Г. Ситника, С. Шевчука досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також запропоновані методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за межі національних відносин. Фактично саме на цих теоретико-методологічних засадах сформувався відносно новий напрям досліджень науки державного управління – європеїзація державного управління, що закріплює імператив національних інтересів в умовах антикризового управління.

Постановка проблеми наукового дослідження національних інтересів змістовно полягає у запровадженні моделі раціоналізації діяльності органів та установ державної влади на основі застосування правових норм вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни. Адже в умовах децентралізації влади в Україні, при наближенні до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку. Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіо-

нального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому механізми забезпечення національних інтересів потребують на даний час власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади. Вимагає власного теоретичного наповнення формалізація цілей, завдань та функцій держави, стратегії її розвитку як чинника функціонування національної системи державного управління.

Наукова категорія «національні інтереси» визначена у багатьох наукових працях політичної науки, юридичної галузі, проте не є широкоживаною в науці державного управління. Практично всі дисертаційні дослідження за тематикою спеціальності 25.00.01 містять аналіз зарубіжного досвіду та пропозиції щодо впровадження такого досвіду в Україні [5]. Переважна більшість підходів щодо забезпечення національної безпеки базується на усвідомленні та реалізації на державному і міжнародному рівнях концепції національних інтересів. Сферою, де знаходять прояв інтереси, є політика. Вона визначається різними детермінантами. Серед них, зокрема: рівень та особливості культурного, соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку; географічне положення країни; ресурсні можливості держави; національно-історичні традиції; потреби забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Саме вказані детермінанти і знаходять своє відображення в національних інтересах, а останні – у законах, концепціях, стратегіях, інших нормативних актах як об'єктивні потреби розвитку суспільства.

Першоосновою інтересу є потреби розвитку та безпеки суспільства і держави. Тому за своєю суттю та спрямованістю вони зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивного розвитку й тією чи іншою мірою лідерства особи, суспільства, держави. Тільки через призму їх реалізації та захисту можуть та повинні розглядатися всі проблеми, пов'язані із забезпеченням національної безпеки. Тобто національні інтере-

си певною мірою є консолідованим результатом інтелектуального пошуку науковців, представників інститутів громадянського суспільства та політичного керівництва держави щодо відповіді на питання стосовно потреб подальшого розвитку кожного індивіда, суспільства та держави й, відповідно, захисту їх від зовнішніх і внутрішніх загроз. На формування системи національних інтересів здійснюють об'єктивний вплив чинники зовнішнього (особливо ті, які визначають тенденції розвитку геополітичної ситуації та світового господарства) та внутрішнього (передусім стан, в якому перебуває країна та нація) середовища.

Основним інструментом реалізації національних інтересів виступає досконале нормативно-правове забезпечення сучасної моделі національної безпеки на основі критеріїв стабільності, що сприяє формуванню нового змісту національних інтересів у контексті регламентування норм і стандартів суспільного розвитку як сфери формування національних інтересів, а також детермінує аксіологічну спрямованість еволюції інститутів і форм публічного управління [9], що виходить із традицій і практики вирішення проблем національної безпеки в зарубіжних країнах.

У системі міжнародного права досить дискусійним є розмежування окремих понять: національні інтереси, національний суверенітет, територіальна цілісність держав, недоторканість держав; принцип цілісності та недоторканості державної території; принцип поваги державного суверенітету; принцип територіальної цілісності та політичної незалежності тощо [5]. Такі категорії хоча і є дотичними, проте потребують концептуалізації підходів до їх змістовного навантаження, особливо в умовах сучасних відкритих і латентних міждержавних конфліктів. Адже в умовах наближення системи міжнародного права та національних систем права як однієї із характерних рис сучасних міжнародних відносин [10] імператив національних інтересів зміщується в бік внутрішнього законодавства держав. З огляду на зазначене особливої уваги заслуговують рішення національних судів та конституцій держав [11]. Отже, визначальною характеристикою закрі-

плення ідеологеми національних інтересів на сучасному етапі виступає конституційно-правовий характер процедури формування національних інтересів.

На цій основі варто запропонувати методологічну концепцію формування національних інтересів за двома напрямками: перший – імплементація європейських цінностей у сферу національних інтересів (демократія, верховенство права та права людини), при цьому такі цінності мають бути визначені положеннями нормативно-правових актів; другий – актуалізація закріплення міждержавних відносин у форматі міжнародних договорів. Такі європейські принципи, з одного боку, забезпечують державні інтереси, а з іншого – реалізують суспільні інтереси (потреби), сприяють захисту прав осіб, оскільки вимагають інформування про діяльність влади й підстави ухвалення рішень [12]. Саме тому з метою уточнення змісту та особливостей формування національних інтересів необхідно чітко визначити: по-перше, тенденції трансформації системи публічного управління на центральному та регіональному рівнях в умовах розвитку процесів децентралізації та доцільності забезпечення територіальної цілісності; по-друге, особливості взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування в контексті відповідності усталеним європейським традиціям демократичного врядування в контексті принципу делегованого управління; по-третє, чинники забезпечення національних інтересів в умовах кризи традиційних моделей управління державою, зміни самої парадигми державного управління (зокрема, в умовах перезавантаження влади).

Формально на даний час існують декілька стратегічних напрямів дослідження особливостей забезпечення національних інтересів в умовах антикризового управління. По-перше, загально-теоретичне дослідження реформування державного управління у конкретній сфері суспільних відносин. По-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики у певній сфері (або галузі), що передбачають аналіз виникнення, становлення та розвитку інтегрованих механізмів забезпечення національних інтересів [3]. По-третє, дослідження

формально визначених у нормативних актах засад державного регулювання розвитку країни, регіону галузі, програм та механізмів реалізації національних інтересів. По-четверте, комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (статус, цілі, завдання, функції, ресурс), формування на основі такого аналізу особливостей реалізації національних інтересів. По-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складових реалізації національних інтересів. По-шосте, функціонування комплексу інструментів реалізації національних інтересів на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до принципів багаторівневого управління. По-сьоме, аналіз інституціональних економічних, правових, соціальних, історичних основ функціонування відкритої системи публічного управління в контексті формалізації національних інтересів.

На цій основі варто уточнити сучасну предметну сферу науки державного управління: 1) розробка методології дослідження особливостей формування національних інтересів на основі взаємовпливу зовнішніх і внутрішніх факторів, результатом якого виступає трансформація системи реалізації національних інтересів; 2) поєднання методологічних підходів наукового аналізу особливостей формування пріоритетів у сфері національних інтересів; 3) закріплення ключових принципів забезпечення національних інтересів у програмі діяльності уряду шляхом закріплення базових індикаторів діяльності; 4) систематизація підходів до формування національної стратегії реформування влади (перезавантаження) на основі національних інтересів; 5) формалізація суб'єктно-об'єктного впливу у сфері національних інтересів.

Отже, у сфері формування національних інтересів факторами ризику для національних держав, крім глобалізації, виступають проблеми самоідентифікації держав, гомогенності національної культури, питання соціально-політичної дестабілізації. При цьому загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має бути розробка методології аналізу особливостей формування національних інтересів у кон-

тексті виконання міжнародних зобов'язань держави на внутрішньодержавному рівні. На основі зарубіжних та вітчизняних практик формування національних інтересів варто запропонувати публічноуправлінський алгоритм їх реалізації у поєднанні таких складників: мета, суб'єкти, форма, механізм, сфера, кінцевий результат; вибір оптимального зовнішнього регулятора у сфері національних інтересів; формальна відповідність структури системи національних інтересів встановленим міжнародним стандартам.

У такому контексті варто запропонувати концептуальні підходи до напрацювання алгоритму врегулювання «кризи національних інтересів», що обумовлений стохастичністю вирішення проблем забезпечення національних інтересів, незавершеністю процесу визначення чітких пріоритетів у цій сфері та основ реалізації державної політики із забезпечення національних інтересів, окреслити принципово нові концептуальні рамки організації стратегічної діяльності щодо формування організаційно-функціональної структури сучасної системи забезпечення національних інтересів. Також важливо визначити взаємовплив категорій «національні інтереси» та «територіальна цілісність» і встановити засадничі положення у сфері організаційно-правового закріплення принципу територіальної цілісності. По-перше, даний принцип має бути закріплений у подвійному форматі – у нормах національного права та нормах міжнародного права. По-друге, має бути закріплена система національних інституцій, що забезпечують дотримання принципу та правомочні представляти державу у сфері зовнішньої політики. По-третє, організаційно-правовий зміст принципу може бути розкритий через категорії заборони застосування сили чи погрози нею. Так само порушення принципу територіальної цілісності складає анексія як різновид застосування сили. По-четверте, структуру правового змісту принципу територіальної цілісності визначають іманентно властиві: 1) зобов'язуючі (обов'язок поважати територіальну цілісність; обов'язок держав не визнавати легітимність територіальних змін, здійснених шляхом застосування сили чи погрози нею; обов'язок не

використовувати територію на шкоду іншій державі); 2) забороняючі норми (заборона застосування сили у формі анексії проти територіальної цілісності; заборона здійснення територіальних змін шляхом застосування сили або погрози нею; заборона застосування сили у прямий (анексія) або непрямий спосіб (заборона утримуватись від підтримки сепаратистських рухів; заборона підтримки найманців для ведення бойових дій на території іншої держави; заборона надання території державі з метою її використання в порушення територіальної цілісності іншої держави).

Ієрархія національних інтересів є ключовим чинником при ухваленні управлінських рішень в умовах кризи. За її відсутності було б неможливим існування тієї чи іншої комбінації управлінських впливів (альтернативних рішень), яка має переваги над іншими. Унаслідок цього процес вибору оптимального управлінського рішення не мав би логічного завершення. Життєво важливими національними інтересами України, зокрема, є: дотримання прав і свобод людини і громадянина; забезпечення суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканості державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права; забезпечення конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни; збереження і розвиток духовних та культурних цінностей суспільства; удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову; створення безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища; створення умов для сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

В умовах перманентних криз актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації національних інтересів, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою шляхом надання гарантованого захисту та гармонійного, соціально-спрямованого розвитку системи управління та

всієї сукупності суспільних відносин. Це потребує забезпечення можливості і здатності суб'єктів публічного управління формувати механізми реалізації національних інтересів на всіх рівнях територіальної організації держави. Становлення суверенної, демократичної України у 1991–2019 рр. відбувалося в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні нашої держави, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів тощо – усе це істотно ускладнює проблему її самоідентифікації в мінливому світі. З точки зору основних ціннісних орієнтирів, Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка, система безпеки, інтеграція в європейський простір тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого соціально-економічного розвитку України, наукового аналізу складних явищ і процесів у суспільстві відповідно до його потреб й умов сучасного етапу її державотворення. З огляду на це вважаємо, що важливим є здійснення комплексного дослідження наукових засад інституціоналізації державного управління у сфері національної безпеки.

Доцільно встановити комплекс пріоритетів процесу формування національних інтересів: забезпечення національної безпеки, виконання конституційних норм щодо гарантування територіальної недоторканості; забезпечення економічного суверенітету, економічний розвиток на принципах ринкової економіки, гуманізація публічного управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління. Негативними факторами впливу на процес формування національних інтересів визначені: незавершеність системних реформ (політична, адміністративна, адміністративно-територіальна, реформи у сфері власності, реформа виборчої системи, конституційна реформа, реформа системи місцевого самоврядування, реформа воєнної організації держави тощо), недостатньо

чітке зовнішньополітичне спрямування державної політики України в базових законодавчих актах від 1990 р. до цього часу) та декларативність (або відсутність) загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку, використання стандартних алгоритмів управлінської діяльності, які неможливо застосувати в умовах антикризового управління.

Загалом слід встановити взаємозалежність феноменів «сталість держави», «національні інтереси», «територіальна цілісність», яка має розглядатися як передумова визначення стратегічних завдань суб'єктів державного управління, оцінювання ефективності їх діяльності, перенесення суто внутрішньополітичних проблем на рівень сприйняття з боку інших країн та міждержавних утворень. Адже у такому випадку кожний новий етап державотворення, трансформація політичних цілей, завдань та визначення довгострокових перспектив передбачають суттєву зміну сталої системи публічно-владних функцій, раціоналізацію

змісту функцій, зміну складових державного механізму формування. Фактично мова йде 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 важливого 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.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Князев В. М., Надольний І. Ф. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2003. 320 с.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-15. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=uk>.
4. Крутий В. О. Гібридна війна: складність концептуальних наративів. Держава і право. Серія Політичні науки. 2017. Вип. 79. С.14–23.
5. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Терханов Ф. Забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності в умовах сучасних трансформаційних змін в публічному управлінні. Право та державне управління. 2019. № 3. С. 98–104.
8. Терханов Ф. Формування основ забезпечення територіальної цілісності в умовах децентралізації державної влади в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. № 3 (36). С. 31–36.
9. Баштанник А. Г., Баштанник В. В. Механізми державного регулювання трансформаційних процесів у системі судової влади України. Аспекти публічного управління. 2013. Т.1, № 1. С. 46–51.
10. Лозицька І. О., Баштанник В. В. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. Аспекти публічного управління. 2016. Т. 4, № 1–2. С. 34–41.
11. Баштанник А. Удосконалення організаційно-правового забезпечення механізмів регулювання діяльності органів державної влади у процесі адміністративної реформи. Аспекти публічного управління. 2014. Т. 2, № 11–12. С. 71–76.
12. Курілов Ю. Ю. Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7, №. 9–10. С. 62–78. <https://doi.org/10.15421/151949>.

REFERENCES

1. Kniaziev, V. M., & Nadolnyi, I. F. (2003). *Derzhavne upravlinnia: filosofski, svitohliadni ta metodolohichni problemy: monohrafiia* [Public administration: philosophical, philosophical and methodological problems]. V. M. Kniaziev (Ed.). Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
2. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 964-15 [On the basics of Ukraine's national security: The Law of Ukraine of June 19, 2003 No. 964-15]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 39, article 351 [in Ukrainian].
3. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. [On National Security of Ukraine: The Law of Ukraine of June 21, 2018]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=uk> [in Ukrainian].
4. Krutii, V.O. (2017). Hibrydna viina: skladnist kontseptualnykh naratyviv [Hybrid war: the complexity of conceptual narratives]. *Derzhava i pravo. Seriiia Politychni nauky – State and law. Political Science Series*, 79, 14–23 [in Ukrainian].
5. Bashtannyk, V. (2010). *Transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti yevropeiskyykh intehtatsiinykh protsesiv: monohrafiia* [Transformation of public administration in the context of European integration processes]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. [The Constitution of Ukraine. Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, article 141 [in Ukrainian].
7. Terkhanov, F. (2019). Zabezpechennia natsionalnykh interesiv ta terytorialnoi tsilisnosti v umovakh suchasnykh transformatsiinykh zmin v publicnomu upravlinni [Securing national interests and territorial integrity in the context of contemporary transformational changes in public administration]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and Public Administration*, 3, 98–104 [in Ukrainian].
8. Terkhanov, F. (2018). Formuvannia osnov zabezpechennia terytorialnoi tsilisnosti v umovakh detsentralizatsii derzhavnoi vlady v Ukraini [Formation of the basics of ensuring territorial integrity in the conditions of decentralization of state power in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, 3 (36), 31–36 [in Ukrainian].
9. Bashtannyk, A. H., & Bashtannyk, V. V. (2013). Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання transformatsiinykh protsesiv u systemi sudovoi vlady Ukrainy [The mechanisms of state regulation of transformation in the judicial system Ukraine]. *Public administration aspects*, 1 (1), 46–51 [in Ukrainian].
10. Lozys'ka, I. O., & Bashtannyk, V. V. (2016). Teoretyko-metodolohichni zasady implementatsii zarubizhnogo dosvidu reformuvannia derzhavnoho upravlinnia [Theoretical and methodological bases using foreign experience in public administration reform]. *Public administration aspects*, 4 (1–2), 34–41 [in Ukrainian].
11. Bashtannyk, A. (2014). Udoshkonalennia orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia mekhanizmiv rehuliuвання diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady u protsesi administrativnoi reform [Improving organizational and legal support mechanisms regulating the activities of public authorities in the process of administrative reform]. *Public administration aspects*, 2 (11–12), 71–76 [in Ukrainian].
12. Kurilov, Yu. Yu. (2019). Administrativna reforma v Ukraini: vid vytyokiv do maibutnoho [Administrative reform in Ukraine: from its origins to the future]. *Public administration aspects*, 7 (9–10), 62–78. <https://doi.org/10.15421/151949> [in Ukrainian].

Терханов Федір Іванович

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Terhanov Fedor

Ph.D. Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: dniprodepartment407@gmail.com

Цитування: Терханов Ф. І. Теоретико-методологічні засади формування національних інтересів у системі антикризового управління. Аспекти публічного управління, 2019 Т. 7, № 12. С. 135-146.

Citation: Terhanov, F.I. (2019). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia natsionalnykh interesiv u systemi antykrizovoho upravlinnia [Theoretical and methodological foundations of the formation of national interests in the crisis management system]. *Public administration aspects*, 7 (12), 135-146.

Стаття надійшла / Article arrived: 01.12.2019

Схвалено до друку / Accepted: 30.12.2019