



Правовые аспекты государственного управления

УДК 351.86:001.8

Р.Р. Марутян

ПРАВОВАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ НАУЧНО-ЭКСПЕРТНОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Rena R. Marutyan

THE LEGAL INSTITUTIONALIZATION OF THE SCIENTIFIC AND EXPERT SUPPORT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE NATIONAL SECURITY FIELD

Аннотация

Рассмотрена правовая институционализация научно-экспертной деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности. Дан анализ стадий институционализации как процесса создания социальных институтов. Подчеркивается необходимость нормативного начала в публичной практике госуправления для создания статусно-ролевой структуры, одобренной большинством участников социального взаимодействия. Предложено структурирование институциональной среды научно-экспертной и консалтинговой деятельности. Проведен тщательный анализ ее компонентов: нормативно-правового, организационного, самоорганизационного, социально-культурного, когнитивного, профессионального (кадрового) – в современной ситуации, сложившейся в Украине.

Ключевые слова

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ, НАУЧНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ КОНСАЛТИНГ, НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ.

Abstract

The legal institutionalization of scientific and expert activities in the national security field is examined in the article. The stages of institutionalization are analyzed as the process of creating of social institutions. There is emphasized a need for a normative principle in the public practice of the public administration for the creation of the status-role structure, which is approved by the majority of participants in the social interaction. It is proposed the structuring of the institutional environment of the scientific, expert and consulting activities, and precise analysis of its components in contemporary situation in Ukraine: regulatory, institutional, self-organization, socio-cultural, cognitive, professional (HR).

Keywords

INSTITUTIONALIZATION, SCIENTIFIC AND EXPERT ACTIVITIES, PUBLIC ADMINISTRATION, MANAGEMENT CONSULTING, NATIONAL SECURITY.

Государственная власть в современных условиях требует системного интеллектуального, научно-экспертного сопровождения при решении стратегических задач и принятии управленческих решений.

Научно-экспертная поддержка государственного управления – профессиональная деятельность по фундаментальному и прикладному исследованию проблем в сфере государственного управления. Она заключается в системном



анализе конкретных объектов с целью поиска и выделения основных тенденций их развития, оценки уровня существующих угроз, а также в прогнозировании динамики воздействия различных (в том числе опасных) факторов на исследуемый объект.

Видами научно-экспертной поддержки государственного управления являются: консультирование, экспертиза, прогнозирование, разработка стратегических документов (стратегия, доктрина, концепция), подготовка проектов решений, аналитических документов, планов и т. д.

В современных гуманитарных науках идеи институционализма продуцируют новую волну дискуссий относительно природы социальных институтов. Не стоит в стороне от этого гуманитарного дискурса и теория государственного управления. Но следует признать, что сегодня некоторые формы государственно-управленческой практики находятся в стадии институциональной неопределенности, т. е. в состоянии отсутствия четко очерченных формальных границ их профессиональной идентификации в системе управленческой деятельности. Однако в ведущих странах мира научно-экспертное, аналитическое сопровождение государственного управления уже давно прошло этот сложный процесс.

Развитие определенных институтов, организаций, а также экономических систем часто оценивают через уровень их институционализации. В «Современном словаре иностранных слов» институционализация трактуется как «становление любых новых социальных институтов, правовое и организационное закрепление тех или других общественных отношений» [1, с. 239]. Институционализацией называют также процесс предоставления социальным связям упорядоченного, нормативного характера [2, с. 49].

Таким образом, институционализация — это превращение любого явления или движения в организованный, упорядоченный процесс с определенной структурой отношений, иерархией власти, дисциплиной, правилами поведения. Это процесс определения и закрепления социальных норм, правил, статусов и ролей, приведения их в систему, способную действовать в направлении удовлетворения некоторой общественной потребности.

Как многоаспектное явление институционализация находит проявление: а) в создании стабильных правил социально-экономического взаимодействия, которое основано на формализованных нормах, законах и обычаях, что дает возможность прогнозировать поведение социальных субъектов в соответствующих социальных ролях; б) правовом и организационном закреплении форм и правил поведения субъектов этой деятельности, их взаимодействий; в) формировании гарантий свободы деятельности, творчества, права на получение определенной величины дохода и т. п.

Создание социальных институтов, к которым принадлежат научно-экспертная деятельность и управленческое консультирование, начинается с возникновения и осознания членами общества потребности, удовлетворение которой нуждается в общих организованных действиях. Логическим продолжением этого процесса является установление норм и правил социального взаимодействия, которые трансформируются в процедуры, регламентирующие поведение социальных субъектов. Во время апробации и практического применения разработанных правил определяются системы статусов, ролей, а также санкций для поддержки установленных норм. Следовательно, финалом процесса институционализации можно считать создание четкой статусно-ролевой структуры, одобренной большинством участников этого социального процесса.

Согласно «Энциклопедическому словарю государственного управления», институциональные изменения в государственном управлении являются непрерывным процессом существенных изменений и превращений в институциональной среде государственного управления. Их необходимость предопределена несоответствием структуры и качества государственно-управленческих институтов условиям развития общественной системы. Направлениями проведения институциональных изменений являются, в частности, внедрение и развитие новых государственно-управленческих институтов, корректировка и совершенствование уже действующих и т. п. [3, с. 283].

В общем виде институт научно-экспертного сопровождения государственного управления — это обусловленные историческим развитием стойкие типы и формы аналитической

деятельности по системному фундаментальному и прикладному исследованию проблем в сфере государственного управления. Эти формы и типы профессиональной деятельности сформировались под воздействием множества объективных и субъективных факторов и условий и являются залогом принятия эффективных государственно-управленческих решений.

Предлагаем выделить следующие компоненты институциональной среды научно-экспертной и консалтинговой деятельности: 1) нормативно-правовой, 2) организационный, 3) самоорганизационный, 4) социально-культурный, 5) когнитивный, 6) профессиональный (кадровый).

Первый компонент институционализации научно-экспертного сопровождения государственного управления — нормативно-правовой. Основу структуры его институциональной среды создают законодательные и нормативные акты, которые регулируют все виды и типы взаимоотношений в этой сфере. Формирование нормативно-правового компонента, как свидетельствует мировая и отечественная практика, начинается с момента осознания обществом необходимости создания особенных защитных механизмов от действия реальных и потенциальных угроз и опасностей ради снижения риска их проявления. Главные функции нормативно-правового компонента — это регуляция взаимоотношений в сфере научно-экспертного сопровождения государственного управления, определение приоритетов, целей и направлений, структуризация институционального пространства данной сферы деятельности.

В общем виде нормативно-правовой компонент институциональной среды научно-экспертного сопровождения государственного управления можно рассматривать на двух уровнях: национально-правовом и международно-правовом. Национально-правовой уровень определяет общие направления и приоритеты научно-экспертного сопровождения государственного управления, его виды, формы, типы отношений, порядок взаимодействия между субъектами этих отношений, принципы и нормы правовой регуляции данного типа деятельности.

Международно-правовой уровень отображает меру и качество интеграции национальной системы научно-экспертного сопровождения государственного управления в мировые про-

цессы интеллектуального обеспечения государственного управления. Констатируем факт: в Украине практически отсутствует международно-правовой уровень научно-экспертного сопровождения государственного управления в целом и в сфере национальной безопасности в частности. Законодательство Украины не устанавливает специальных требований к организационно-правовым формам деятельности научно-экспертных организаций, которые осуществляют научную деятельность для потребностей государственного управления. Подобное положение является белым пятном отечественной правовой системы, поскольку научно-экспертная деятельность в сфере государственного управления нуждается в высокой профессиональной квалификации и ответственности. В связи с этим есть необходимость установления специальных требований к такому роду деятельности как для отдельных экспертов, так и для организаций с целью обеспечения гарантий их эффективной работы.

Закон Украины «О научной и научно-технической деятельности» [4], который дает описание таких понятий, как «научно-техническая деятельность», «научно-исследовательское (научно-техническое) учреждение», содержит лишь диспозитивные и декларативные нормы. Закон определяет основные полномочия субъектов государственной регуляции в сфере научной и научно-технической деятельности, таких как Совет по вопросам науки и научно-технической политики при Президенте Украины. В соответствии с Положением о данном Совете к его основным задачам, в частности, относятся:

- экспертиза проектов законов Украины, актов Президента Украины, Кабинета министров Украины по вопросам научной и научно-технической деятельности, интеллектуальной собственности и трансфера технологий;

- анализ проектов национальных и государственных научно-технических программ, предложений относительно приоритетных направлений развития науки и техники, основных направлений кадровой политики, подготовки, аттестации научных кадров, международного сотрудничества, улучшения социальной защиты научных работников и создания общественного престижа их работы.

3 ноября в 2010 года Кабинетом министров Украины было одобрено Постановление № 996



«Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» [5]. Для выполнения этого постановления Кабинетом министров Украины были созданы общественные советы – постоянно действующие коллегиальные выборные консультативно-совещательные органы, задачами которых являются обеспечение участия граждан в управлении государственными делами, осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, налаживание эффективного взаимодействия данных органов с общественностью, учет общественного мнения во время формирования и реализации государственной политики. Кроме того, согласно постановлению, институты гражданского общества, научные и экспертные организации, другие юридические лица могут подавать предложения и замечания, посылая их на электронный адрес ответственного лица органа исполнительной власти, на правительственный веб-сайт «Гражданское общество и власть» и официальные веб-сайты органов исполнительной власти.

Правовое закрепление в национальном законодательстве основ научной экспертизы в сфере национальной безопасности является еще более проблемным. Порядок назначения и проведения такой экспертизы в действующем законодательстве должным образом не урегулирован. В Законе Украины «О научной и научно-технической экспертизе» определены лишь общие принципы проведения научной экспертизы: ее виды, субъекты, общие требования к проведению и т. д. [6]. Данный закон не обеспечивает правового регулирования назначения и проведения экспертизы в сфере национальной безопасности, а следовательно, не дает ответы на вопросы, которые возникают в связи с этим. В частности, определение научной и научно-технической экспертизы не раскрывает сущности экспертизы в сфере национальной безопасности, которая имеет свои особенности и отличия. Объекты экспертизы в этой сфере существенно отличаются от объектов техники. Было бы целесообразным принять отдельное положение о проведении экспертизы в сфере национальной безопасности, где была бы четко регламентирована процедура проведения экспертиз государственно-политических (управленческих) решений в кон-

тексте их влияния на состояние национальной безопасности.

Необходимо отметить, что в последнее время правовая институционализация этого типа деятельности все же начинает появляться в доктринальных документах сферы национальной безопасности. Так, Указом Президента Украины № 389/2012 «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 8 июня 2012 года „О новой редакции Стратегии национальной безопасности Украины”» введена в действие новая Стратегия национальной безопасности Украины (далее – Стратегия), которая предусматривает усовершенствование системы мониторинга состояния национальной безопасности Украины, в частности путем сбора, обработки и анализа информации о развитии ситуации в разных сферах национальной безопасности по определенным показателям (индикаторами) состояния национальной безопасности, оценки ситуации, прогнозирования ее развития и возможных негативных последствий. В тексте новой Стратегии среди направлений совершенствования системы обеспечения национальной безопасности Украины есть, в частности, и повышение координации и эффективности деятельности государственных органов, ответственных за реализацию внешней политики, качественное повышение их профессионализма и аналитического потенциала, улучшение ресурсного и кадрового обеспечения [7].

Для достижения целей Стратегии необходимы кардинальное реформирование сектора безопасности и обороны, совершенствование механизмов правового, организационного, интеллектуально-кадрового и ресурсного обеспечения национальной безопасности. Согласно Стратегии, институты гражданского общества осуществляют контроль за деятельностью органов государственной власти через общественную экспертизу проектов нормативно-правовых актов и концептуальных документов по вопросам национальной безопасности, участие в работе общественных экспертных советов при государственных органах, которые действуют в сфере национальной безопасности.

Таким образом, одним из важнейших инструментов использования результатов деятельности научно-экспертных организаций в государственном управлении является инструмент

общественной экспертизы. В настоящее время положения об общественной экспертизе имеют-ся в следующих нормативных актах Украины:

- Постановление Кабинета министров Украины № 1103 (1103-2009-п) от 14.10.2009 «О внесении изменений в Постановление Кабинета министров Украины № 976 от 5 ноября в 2008 г. „Об утверждении Порядка содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти”» [8];

- Закон Украины «Об экологической экспертизе» № 45/95-ВР от 9 февраля 1995 года [9];

- Закон Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» № 975-IV от 19.06.2003 г. [10].

Закон Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» содержит положение о том, что зарегистрированным в установленном порядке общественным организациям в соответствии с Конституцией Украины (254к/96-ВР) и данным Законом гарантируется возможность:

- проводить научные исследования по проблемам военного строительства, организации обороны, обеспечения безопасности страны, борьбы с преступностью, а также публичные обсуждения их результатов, создавать для этого общественные фонды, центры, коллективы экспертов и т. п.;

- проводить общественную экспертизу проектов законов, решений программ, представлять свои выводы и предложения соответствующим государственным органам для учета в ходе реформирования Вооруженных сил Украины, других составных частей Военной организации и правоохранительных органов государства;

- принимать участие в общественных дискуссиях и открытых парламентских слушаниях по вопросам реформирования и деятельности Вооруженных сил Украины, проблемам правовой и социальной защиты военнослужащих и членов их семей.

В апреле 2012 года Президентом Украины был подписан Указ «Об утверждении Годовой национальной программы сотрудничества Украина – НАТО на 2012 год». В тексте Годовой программы отмечено, что с целью расширения возможностей участия граждан в формировании и реализации органами исполнительной власти государственной политики проводятся консультации с общественностью по важным вопросам государственной и общественной жизни, обеспечивается работа общественных советов при органах сектора безопасности, созданы условия для проведения институтами гражданского общества общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти [11].

Таким образом, можно утверждать, что в национальном законодательстве в целом сформирована правовая институционализация научно-экспертной деятельности субъектов гражданского общества относительно их участия в принятии государственно-управленческих решений.

Однако в качестве вывода необходимо отметить, что процесс правовой институционализации (на национальном и международном уровнях) научно-экспертной и консалтинговой деятельности в Украине не завершен. Решить эту проблему позволит прежде всего разработка проекта Закона Украины «О научно-экспертном обеспечении государственного управления». Цель – создание реальных механизмов участия аналитиков и экспертов в принятии государственно-управленческих решений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Современный** словарь иностранных слов [Текст]. – М.: Рус. яз., 1992. – 740 с.

2. **Учебный** социологический словарь [Текст]. – 2-е изд., доп. и перераб. / общ. ред. С.А. Кравченко; Моск. гос. ин-т междунар. отношений МИД РФ. – М.: Анкил, 1997. – 174 с.

3. **Васіна, А.Ю.** Інституційні зміни в державному управлінні [Текст] / А.Ю. Васіна // Енцикл. словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: Изд-во НАДУ, 2010. – 820 с.

4. **Закон України** «Про наукову і науково-технічну діяльність» № 1977-ХІІ від 13.12.1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/law/98_nauk.html.

5. **Постанова** Кабінету міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1109 (1109-2011-п) від 20.10.2011] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.



6. **Закон України** «Про наукову і науково-технічну експертизу» № 51/95-ВР від 10 лютого 1995 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51%2F95-%E2%F0>.

7. **Указ Президента України** № 389/2012 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. „Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14823.html>.

8. **Постанова Кабінету міністрів України** № 1103 (1103-2009-п) від 14 жовтня 2009 р. «Про внесення змін до Постанови Кабінету міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 р. „Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи ді-

яльності органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>.

9. **Закон України** «Про екологічну експертизу» № 45/95-ВР від 9 лютого 1995 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 8. – Ст. 54.

10. **Закон України** «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» № 975-IV від 19.06.2003 р. [Текст] // Там же. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

11. **Указ Президента України** № 273/2012 від 19 квітня 2012 р. «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/273/2012>.

REFERENCES

1. *Sovremenniy slovar' inostrannykh slov*. Moscow, Russkii iazyk, 1992. 740 p. (rus.)

2. *Uchebnyi sotsiologicheskii slovar'*. Moscow, Ankil, 1997. 174 p. (rus.)

3. **Vasina A.Iu.** Institutsiini zmini v derzhavnomu upravlinni. *Entsikl. slovník z derzhavnogo upravlinnia*. Kiev, NADU, 2010. 820 p. (ukr.)

4. Zakon Ukraini “Pro naukovu i nauково-tekhnichnu diial’nist’” nr 1977-XII vid 13.12.1991. Access mode: http://www.nbuv.gov.ua/law/98_nauk.html. (ukr.)

5. Postanova Kabinetu ministriv Ukraini nr 996 vid 3 listopada 2010 r. “Pro zabezpechennia uchasti gromads’kosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi politiki” [Iz zminami, vnesenimi zgidno z Postanovoiu KM nr 1109 (1109-2011-p) vid 20.10.2011]. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>. (ukr.)

6. Zakon Ukraini “Pro naukovu i nauково-tekhnichnu ekspertizu” nr 51/95-VR vid 10 liutogo 1995 r. *Zakonodavstvo Ukraini*. Access mode: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51%2F95-%E2%F0>. (ukr.)

7. Ukaz Prezidenta Ukraini nr 389/2012 “Pro rishennia Radi natsional’noi bezpeki i obroni Ukraini

vid 8 chervnia 2012 r. ‘Pro novu redaktsiiu Strategii natsional’noi bezpeki Ukraini’”. Access mode: <http://www.president.gov.ua/documents/14823.html>. (ukr.)

8. Postanova Kabinetu ministriv Ukraini nr 1103 vid 14 zhovtnia 2009 r. “Pro vnesennia zmin do Postanovi Kabinetu ministriv Ukraini nr 976 vid 5 listopada 2008 r. ‘Pro zatverdzhennia Poriadku spriannia provedenniu gromads’koi ekspertizi diial’nosti organiv vikonavchoi vladi’”. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p>. (ukr.)

9. Zakon Ukraini “Pro ekologichnu ekspertizu” nr 45/95-VR vid 9 liutogo 1995 r. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini (VVR)*, 1995, nr 8, st. 54. (ukr.)

10. Zakon Ukraini “Pro demokratichnii tsivil’ni kontrol’ nad Voennoiu organizatsieiu i pravookhoronnimi organami derzhavi” nr 975-IV vid 19.06.2003 r. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini (VVR)*, 2003, nr 46, st. 366. (ukr.)

11. Ukaz Prezidenta Ukraini nr 273/2012 vid 19 kvitnia 2012 r. “Pro zatverdzhennia Richnoi natsional’noi programi spivrobotnitstva Ukraina – NATO na 2012 rik”. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/273/2012>. (ukr.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / AUTHOR

МАРУТЯН Рена Рубеновна – доцент кафедры национальной безопасности Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Украина, 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20
renata_kiev@i.ua

MARUTYAN Rena R. – National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine.

Ezhena Pottier str., 20, Kyiv, 03057, Ukraine
renata_kiev@i.ua