

УДК 351.746.1(477)(075.8)

О. Г. Бортнікова,  
к. філос. н., доцент кафедри національної безпеки,  
Національна академія державного управління при Президентіві України

## МЕТОДОЛОГІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ПІДХОДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**Проведено огляд літератури, основних нормативно-правових актів щодо забезпечення національної безпеки в Україні. Обґрунтована актуальність та необхідність удосконалення теорії національної безпеки на засадах методології інституціонального підходу.**

**The review of literature, basic normatively legal acts of providing of national security is conducted in Ukraine. Actuality and necessity of improvement of theory of national safety is grounded on principles of methodology of institutional approach.**

*Ключові слова:* соціальний інститут, державне управління, національна безпека, теорія безпеки, інституціональна методологія.

*Key words:* social institute, public administration, national security, theory of security, institutional methodology.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах перелому суспільних структур, що склалися, і переходу до нового стану на перший план виходять питання про механізми цього переходу, якою мірою об'єктивно можливо планувати перетворення, наскільки вони історично закономірні і якою мірою підтримуються або ініціюються соціальними групами та організаціями. Одночасно посилюється усвідомлення ролі соціальних та інституціональних механізмів для проведення реформ у цілому для розвитку країни і системи національної безпеки зокрема. Інституціональний підхід у вітчизняній науці з державного управління сферою національної безпеки розвинений недостатньо.

На сьогодні інституціональний підхід почав активно застосовуватися у дослідженнях різноманітних сторін суспільного життя. "Інституціоналістське" мислення стає все більш характерним щодо аналізу взаємодій між людьми. У сучасній науці, перш за все у найбільш розвинених країнах, дослідження інститутів є однією з ключових тем. Більш того, як відзначають зарубіжні фахівці, широкі огляди досліджень, що проводяться, значною мірою спрямовані саме в бік вивчення інститутів.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сучасна наукова думка щодо дослідження проблем безпеки характеризуються всебічною розробкою концепцій, основ теорії і політики національної безпеки в роботах як вітчизняних, так і іноземних авторів: О.Г. Арбатова, Є.П. Бажанова, О.С. Власюка, В.П. Горбуліна, І.С. Іванова, А.Б. Качинського, Г.Г. Копилова, В.Л. Манілова, О.О. Прохожева, Г.П. Ситника та інших дослідників. Значною мірою зростають дослідження методологічних і концептуальних проблем безпеки людини, суспільства і держави у публікаціях А.В. Возженнікова, К.Х. Іпполітова, Б.Г. Слепцова, П.П. Тімохіна, Л.І. Шершньова, Р.Г. Яновського та ін.

Важливі аспекти забезпечення безпеки (інформаційні, військові, геополітичні, економічні, культурологічні, гуманітарні, соціологічні та інші) розглядаються в роботах В.Д. Андріанова, В.В. Барабіна, О.А. Белькова, В.Ю. Богдановича, М.А. Гарєєва, Д.Г. Євстаф'єва, Є.М. Кожокіна, В.О. Косевцова, В.І. Кривохижі, О.А. Кубеліуса, О.П. Лановенко, І.І. Лукашука, С.О. Модестова, С.П. Мосова, В.А. Піроженко, С.І. Пірожкова, А.І. Позднякова, В.М. Попова, А.І. Семенченко, О.М. Суходолі, А.Д. Урсула, П.І. Фісенко, І.П. Фомінського, К.В. Фролова та ін.

Для дослідження безпеки держави та політичних чинників, що впливають на неї, важливе значення мають роботи М.Г. Анохіна, К.С. Гаджієва, Г.С. Котанджяна, В.А. Кулінченко, Г.Г. Почепцова, В.П. Пугачова, С.В. Рогачова, А.І. Соловйова та ін.

Аналіз змісту літератури вищезгаданих та інших дослідників, які присвятили свої роботи розв'язанню комплексної проблеми забезпечення міжнародної та національної безпеки, дозволяє дійти висновку, що створено певну теоретичну й емпіричну базу для вивчення процесів забезпечення безпеки соціальних систем різної природи. Проте вказана база ще не є об'єднаною єдиною методологією, системою принципів і категорій, основними поняттями і смисловим полем. Зокрема, актуальними завданням є впровадження інституціональної методології в теорію національної безпеки України.

Сьогодні для такої роботи склалися теоретичні основи у політології, соціології, економіці, філософії. Так, особливої уваги заслуговують роботи М.О. Баранова, О.Є. Бессонова, С.Г. Кирдиної, М.С. Константинова, Д. Норта, Т. Парсонса, О.М. Соловйова та ін. [1; 2; 3; 5; 6; 7].

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Дослідження проблем інституціоналізації відносин безпеки стає одним з найбільш актуальних напрямів.

Тому, з практичної точки зору, необхідність дослідження таких сторін проблеми безпеки як становлення інституту безпеки і його найважливіших соціальних аспектів є дуже актуальним.

Метою даної статті є обґрунтування необхідності впровадження інституціонального підходу щодо теорії безпеки.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У загальному вигляді інститут безпеки можна визначити як стійкі типи і форми діяльності, а також відповідні їм структурні елементи щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, що зумовлені історичним розвитком і безліччю об'єктивних і суб'єктивних чинників та умов, які сформувалися під їх впливом, інтегровані у різні сфери життєдіяльності і життєорганізації, багатобразні за своїми проявами і динамічні за розвитком своїх функцій. Національно орієнтовані цілі інституту безпеки створюють сферу національної безпеки, в якій елементами соціально-інституціонального середовища виступають особа, суспільство і держава.

Необхідність формування національного інституту безпеки визначена тим, що саме завдання забезпечення безпеки особи, суспільства і держави — міждисциплінарне за своїм характером, у її здійсненні задіяна безліч різних суб'єктних утворень, інститутів суспільства і держави. Власне, уся сфера національної безпеки — це сфера міжінституціональних взаємодій з приводу здійснення зовнішньої і внутрішньої політики держави, розвитку економіки, політичної та соціальної життєдіяльності, збереження культурної й духовної самобутності, екологічної та інформаційної захищеності тощо. Тому для ефективного регулювання відносин безпеки, які виникають з приводу забезпечення її видів і напрямів у різних сферах життєдіяльності, є необхідним самостійний за своїми функціями в суспільстві і державі інститут безпеки, який повинен об'єднувати специфічні норми і стандарти поведінки з приводу забезпечення безпеки як на формальному рівні (національне законодавство), так і у вигляді певних цінностей, цілей, інтересів, типів поведінки, способів соціального контролю і так далі, тобто мати не тільки інституціонально-правову, але й соціально-інституціональну складову.

Просторова локалізація загальносистемних завдань забезпечення безпеки у відособленій за своїми функціональними завданнями і ознаками сфері безпеки дає можливість наукового аналізу інституціональних процесів, що протікають у ній, у різних аспектах. Одним з найбільш важливих аспектів процесів інституціоналізації у сфері безпеки можна назвати формування інституціонального середовища, під яким у даному випадку розуміється сукупність системних компонентів, що забезпечують динаміку розвитку й основні характеристики процесів інституціоналізації.

Власне, інституціональне середовище сфери безпеки є основою формування її структури, а компоненти інституціонального середовища відображають найважливіші напрями процесів інституціоналізації у цій сфері. При цьому кожен компонент інституціонального середовища розглядається як системний об'єкт, що динамі-

чно розвивається, має внутрішню структуру, власні функції, цілі й завдання у процесах інституціоналізації, активно взаємодіє з іншими компонентами.

До основних компонентів інституціонального середовища безпеки можна віднести: 1) нормативно-правовий; 2) організаційний; 3) самоорганізаційний; 4) соціально-культурний; 5) когнітивний.

Виділення саме цих компонентів обумовлене необхідністю визначення тих умов і чинників, що найактивніше впливають на процеси інституціоналізації сфери безпеки. Зрозуміло, теоретичний і прикладний аналіз процесів у галузі загальносистемного завдання забезпечення безпеки дає підстави для виділення й інших компонентів інституціонального середовища, що певним чином впливають на відносини безпеки. Але в даному випадку можна обмежитися розглядом найбільш важливих компонентів, оскільки вони володіють всім необхідним набором ознак:

- особливим функціональним призначенням;
- спрямованістю дії на інституціональну структуру безпеки;
- внутрішньою багаторівневою структурованістю;
- потребою в саморозвитку.

1. Нормативно-правовий компонент. Основу структури інституціонального середовища безпеки створюють законодавчі та нормативні акти, які регулюють усі види і типи відносин у цій сфері. Формування нормативно-правового компонента, як показує світова й вітчизняна практика, починається з моменту усвідомлення суспільством необхідності створення особливих захисних механізмів від дії реальних і потенційних загроз і небезпек, зниження ризиків їх прояву. Головна функція нормативно-правового компонента — це регулювання відносин і взаємодій у сфері безпеки, визначення пріоритетів, цілей і напрямів безпеки, структуризація інституціонального простору сфери безпеки.

У загальному вигляді нормативно-правовий компонент національного інституціонального середовища безпеки можна підрозділити на наступні рівні:

- 1) міжнародно-правовий — відображає ступінь і якість включеності національної системи безпеки у світові процеси забезпечення глобальної безпеки людства;
- 2) національно-правовий — визначає загальні напрями і пріоритети національної безпеки, її види, форми і типи відносин безпеки, порядок взаємодії суб'єктів цих відносин, принципи і норми їх регулювання тощо;
- 3) об'єктно-правовий — конкретизує у вигляді спеціалізованих напрямів законодавства інституціонально-правові норми щодо окремих видів національної безпеки, наприклад, економічної безпеки, екологічного права, комплексу соціально-правових законодавчих і нормативних актів, а також ряду державних актів, що визначають основні пріоритети національної безпеки у вигляді цілеспрямованих Доктрин (військової, інформаційної безпеки) і Концепцій (загальнодержавної, національної безпеки, зовнішньої політики).

На жаль, слід зазначити, що українську законодавчу творчість у розробці об'єктно-правового рівня нормативно-правового компонента інституціонального середовища національної безпеки не можна визнати достатньою. Потреба в її появі очевидна, це можна вважати

основним стимулом подальшого саморозвитку нормативно-правового компоненту інституціонального середовища безпеки.

II. Організаційний компонент. Важливою складовою інституціонального середовища безпеки є її організаційна структура. Її склад і функціональні властивості визначаються нормативно-правовими вимогами забезпечення безпеки і відображають реальний стан системи національної безпеки.

У першу чергу, організаційний компонент представлений державними органами влади і управління, до компетенції яких входять функціональні завдання і питання безпеки. Відповідно до цього, функції організаційного компонента підрозділяються на законодавче регулювання відносин безпеки, управлінську дію з боку виконавських органів влади та забезпечення правового порядку і виконання норм безпеки судовими інстанціями. Це створює основу процесів організації інституціональної структури безпеки, формування необхідних елементів, зв'язків, принципів взаємодії між ними. При цьому можна виділити наступні організаційні рівні.

1. Загальнодержавний — представлений, перш за все, такими організаційними елементами, як Рада національної безпеки і оборони України, Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, до компетенції яких входять ті чи інші питання забезпечення національної безпеки, Конституційний і Верховний суди України, Генеральна прокуратура, тобто всі ті органи, які визначають політику держави у сфері національної безпеки і виконують роль головних регуляторів відносин безпеки.

До цього ж рівня відносяться й функції міністерств і відомств, що відповідають за забезпечення конкретних видів і напрямів безпеки (економічної, політичної, соціальної, військової, правової, екологічної тощо). Проте в їх роботі можна відзначити принаймні два істотні недоліки:

— низький щодо сучасних вимог рівень внутрішньої організації, функціональної впорядкованості, що призводить до розмивання компетентності у питаннях безпеки;

— слабка орієнтованість на пріоритетність інтересів людини у власній діяльності, переважання відомчого підходу, недостатній рівень професіоналізму відповідальних працівників, що часто є джерелом конфліктів між населенням і державними службовцями.

2. Рівень суб'єктів України, який має свої істотні особливості, пов'язані з різними причинами політико-географічного, економічного, соціального, національно-історичного розвитку регіонів, чинниками суб'єктивного характеру (перш за все, політичними перевагами населення і особовими орієнтаціями регіональних еліт) і т.д.

Регіональна структура елементів і зв'язків інституціонального середовища безпеки пов'язана із загальнодержавною не тільки необхідністю і неминучістю виконання загальних інституціональних норм, що визначаються Конституцією і Законодавством України, але й безпосередньою участю у формуванні національної сфери безпеки.

3. Рівень муніципальних утворень, який, власне, є первинною організаційною основою інституціо-

нального середовища безпеки, оскільки на цьому рівні питання безпеки набувають характеру забезпечення першочергових потреб особи (вітальних, культурних і духовних у межах постійного місця проживання, біологічного й соціального здоров'я, освітніх і виховних послуг, побутового обслуговування тощо). Розвиток муніципального сектора інституціонального середовища сьогодні має дуже велике значення для всієї системи забезпечення національної безпеки.

III. Компонент самоорганізації. Самоорганізаційний компонент інституціонального середовища сфери безпеки отримав свій розвиток у громадянському суспільстві, що активно формується в Україні. За своєю природою громадянське суспільство об'єднує не просто суб'єктів соціальної життєдіяльності, окремих індивідів, а суб'єктів, що самоорганізуються в процесі свого розвитку, головною властивістю яких є прагнення до свободи самореалізації. У громадянському суспільстві людина формує систему цінностей, що визначають її вільне і безпечне існування, а потреба в захисті цих цінностей (матеріальних, духовних, етичних і ін.) приводить до формування певних інститутів, що визначають порядок соціальних відносин, способів соціальної самоорганізації, механізмів взаємодії з інститутами держави, механізмів захисту інтересів і реалізації потреб тощо.

До основних масових форм самоорганізації у громадянському суспільстві можна віднести різного роду суспільні об'єднання, чисельність яких в Україні за останні роки неухильно зростає. До суспільних об'єднань відносяться громадські організації і установи, політичні партії та суспільні рухи, суспільні фонди, органи суспільної самодіяльності, професійні союзи, національно-культурні автономії, тобто практично всі суспільні утворення, що створюють організаційну структуру громадянського суспільства і що активно впливають на самосвідомість населення.

Відповідно, між державними і суспільними організаціями виникають міжінституціональні взаємодії — перші виконують свої регулятивні функції в суспільстві, другі прагнуть реалізувати власні цілі особистого і суспільного розвитку за допомогою впливу на діяльність державної влади. Одним з найважливіших напрямків такої міжінституціональної взаємодії є забезпечення безпеки, тому структури громадянського суспільства можна з повною упевненістю віднести до категорії компонента самоорганізації інституціонального середовища сфери безпеки, який має власну багаторівневу і багатofункціональну структуру і цілі саморозвитку, що вимагає окремого аналізу.

Зрозуміло, що інституціональні зміни усередині громадянського суспільства, у свою чергу, за допомогою міжінституціональних взаємодій призводять до інституціональних змін у межах усієї соціальної системи, змінюючи ціннісні системи, цілі, орієнтації, механізми реалізації й управління і т.д. У сфері безпеки це виражається найбільшою мірою, тому що з трьох основних об'єктів національної безпеки два мають безпосереднє відношення до громадянського суспільства (особистість як його соціально-суб'єктна основа і суспільство, яке поступово трансформується у свій громадянський стан і

основними цілями якого стають безпека та стійкий розвиток).

IV. Соціально-культурний компонент. Сучасний стан проблеми безпеки показує, що найважливішою її складовою є становлення нової культури безпеки, а її частиною — культура безпеки людини. Це неодмінна умова формування адекватного справжнім реаліям інституціонального середовища сфери безпеки. Функціональне призначення культури безпеки — створення і розвиток базових для сучасного розуміння цілей і цінностей щодо безпеки простору існування (у соціально-філософському сенсі) і життєдіяльності (у соціологічній інтерпретації цього поняття) людини, що реалізує себе як особу, з власною системою ціннісних орієнтацій, ідеалами, соціальними установками, поведінковими стандартами тощо. За визначенням В.М. Кузнецова, культура безпеки "є процесом збереження і розвитку цілей, ідеалів, цінностей, норм і традицій людини, сім'ї і суспільства; соціальних інститутів і мереж; забезпечення стійкої і конструктивної взаємодії людей із захищеністю їх від неприйнятних ризиків, погроз, небезпек і викликів" [5, с. 300].

Таким чином, культура безпеки не просто специфічним чином впливає на інституціональне середовище безпеки, а є її активатором, основою системи цілепокладання і ціннісної мотивації, вона не стільки впливає на інші компоненти інституціонального середовища, скільки служить каталізатором процесів їх взаємної інтеграції в єдиному просторі сфери безпеки.

Структурно культура безпеки має безліч форм прояву: загальносвітову (геокультура безпеки [5, с.244]), регіональних міждержавних взаємодій, національної безпеки, безпеки основних її об'єктів (людини, суспільства і держави), окремих видів і напрямів безпеки і тому подібне. Культура безпеки є також основною тканиною, що структурно пов'язує всіх, хто взаємодіє в просторі сфери безпеки в якості соціально-інституціональних елементів. Її саморозвиток може навіть випереджати існуючі потреби у забезпеченні безпеки, оскільки культурні процеси включають дослідження віддалених перспектив, побудову моделей майбутнього для вдосконалення сьогодення і запобігання виникненню умов прояву загроз.

V. Когнітивний компонент. Інституціональні процеси у сфері безпеки, так само, як і відносини безпеки, вироблення критеріїв безпеки, визначення цілей і пріоритетів національної безпеки, є великою сферою сучасного наукового пошуку, дослідження закономірностей, формування самостійного пізнавального напрямку наукових шкіл, науково-дискусійного середовища, засобів і методів накопичення і передачі знання і тому подібне, — все це безпосередньо є функцією когнітивного компонента інституціонального середовища сфери безпеки, яка реалізується у наступних напрямках:

— розробка і вдосконалення загальної теорії і методології безпеки;

— розвиток спеціальних наукових теорій в наочному полі безпеки, таких як філософія безпеки, соціологія безпеки, політологія безпеки (що є, по суті, основою гуманітарних знань у сфері безпеки), а також об'єктно-орієнтованих спеціальних теорій, до яких можна віднести соціологію безпеки особи;

— створення науково-консультативних структур за участю провідних учених країни, наприклад Національної академії наук України та ін.;

— формування наукових підрозділів у структурі вищих навчальних закладів України і шкіл, що розробляють проблематику безпеки в різних її теоретичних та прикладних аспектах, таких як Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут проблем національної безпеки при РНБО України, Національного інституту проблем міжнародної безпеки при РНБО України, що об'єднали багато вчених і практичних управлінських працівників для сумісного пошуку теоретичного обґрунтування і способів практичного досягнення стану безпеки; спеціалізованих кафедр у провідних учбових закладах, таких як кафедра національної безпеки НАДУ при Президентіві України;

— реалізація науково-дослідних авторських проєктів в області безпеки, яка забезпечує органи вищої державної влади необхідними науковими підходами при виробленні політичних рішень;

— забезпечення широких наукових дискусій, публікацій із проблем безпеки у традиційних періодичних і спеціалізованих наукових журналах, підготовка і випуск монографій, підручників, розробка учбових програм і курсів.

На завершення хотілося б відзначити, що в реальних суспільних і державних процесах інституціоналізації всі виділені компоненти інституту безпеки знаходяться у тісному взаємозв'язку і взаємодії, що вимагає самостійного і спеціального розгорненого наукового аналізу.

#### Література:

1. Бессонова О.Э. Раздаток: институциональная теория хозяйственного развития России / О.Э. Бессонова. — Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999. — 150 с.
2. Кирдина С.Г. Институциональная самоорганизация экономики: теория и моделирование (научный доклад) / С.Г. Кирдина. — М.: Институт экономики РАН, 2008. — 72 с.
3. Константинов М.С. Институциональный подход в политической философии М.К.Петрова. Дисс. на соиск. уч. степени кандидата полит. наук. — Ростов-н/Дон, 2006.
4. Кузнецов В.Н. Гуманитарные взаимодействия: Социологическое исследование становления геокультурной теории безопасности: В 3 т. Т. 1. Россия и Евразия: Социология геокультурной динамики евразийской безопасности XXI века / В.Н. Кузнецов. — М.: Книга и бизнес, 2008. — 543 с.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. — М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. — 180 с.
6. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс. — М.: Аспект Пресс, 1998. — 270 с.
7. Соловьев О.М. Политические институты: учебное пособие / О.М. Соловьев. — СПб.: Златоуст, 2003. — 116 с.
8. J. Samuel Barkin. International Organization: Theories and Institutions. — Palgrave Macmillan, 2006. — 185 p.

Стаття надійшла до редакції 31.05.2012 р.