

ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ БЕЗПЕКОВИХ РІШЕНЬ: КОНТЕКСТ СУЧАСНИХ СТАЛИХ ДЕМОКРАТІЙ

POLITICAL AND INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF SECURITY DECISIONS: THE CONTEXT OF CONTEMPORARY SUSTAINABLE DEMOCRACIES

Омельченко С.В.,

аспірант кафедри політології

Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

Вивчається процес ухвалення безпекових рішень, детермінований конфігурацією політико-інституційного середовища, яке може зумовлювати динаміку прийняття рішень та їх результативність. Розглядається досвід сучасних демократичних держав світу, який свідчить, що інституційні ланки політики безпеки вибудовується в рамках міжнародної співпраці, а також на основі внутрішньополітичного консенсусу. Розкриваються так звані «червоні лінії», за які не може переходити політичний актор навіть за умови конфліктної взаємодії з оточенням. Встановлюються зміст розширеного тлумачення політичної безпеки, яке стосується не лише життя індивідів та функціонування суспільства, але й політичних прав людини, розкриває обсяги та напрямки надзвичайної інституційної взаємодії. Обговорюються одностайність ухвалення політичних рішень в ЄС, яка до певної міри гарантує їх визнання всіма членами вказаних країн. У статті використані найбільш поширені методи сучасної політичної науки (системний та порівняльний) та загальнологічні методи (індуктивний, гіпотетико-дедуктивний). З'ясовуються особливості процесів прийняття безпекових рішень як передумови розвитку системи політико-інституційного забезпечення динамічного розвитку сталої демократії. Досліджуються чинники, що враховують як внутрішні, так і зовнішні контексти безпеки сучасного ЄС. Розкрито колегіальну модель забезпечення політичної безпеки, яка передбачає делегативний принцип виконання рішень. Виявляється значення безпекового контексту сталих демократій, який визначає загальні рамки політичних дій в даному секторі. Встановлено специфіку спроможності конкретної демократичної держави досягти визначених цілей у безпековому секторі. Досліджуються сучасні обговорення стосовно змісту політичної безпеки, які акцентують увагу на нетрадиційних викликах і загрозах для демократичної політичної стабільності. З'ясовуються актуальність питань екологічної безпеки для безпекового середовища, яке потребує діяльності із втручання політичних інститутів. Вивчено комплексне розуміння політичної безпеки, яке визначає вектори модернізації врахування загроз та їх політико-інституційного запобігання. Зроблено висновок про спроможність політики безпеки у трансформаційних державах, яка подекуди не має особливого статусу відносно інших пріоритетних проблем функціонування суспільства та державотворення.

Ключові слова: політико-інституційна взаємодія, політична безпека, «червоні лінії», політичні обговорення, політичні рішення, політичні процедури.

The process of security decisions making, determined by the configuration of the political and institutional environment, which can determine the dynamics of decision-making and their effectiveness, is studied. The experience of modern democracies of the world is considered, which shows that the institutional links of security policy are built in the framework of international cooperation, as well as on the basis of domestic institutional consensus. The so-called «red lines» are revealed, which a political actor cannot cross even in the event of conflict with the environment. The content of the expanded interpretation of political security, which concerns not only the life of individuals and the functioning of society, but also political human rights, reveals the scope and directions of extraordinary institutional cooperation. The unanimity of political decision-making in the EU is discussed, which to some extent guarantees their recognition by all members of these countries. The article uses the most common methods of modern political science (systemic and comparative) and general methods (inductive, hypothetical-deductive). The peculiarities of security decision-making processes as a prerequisite for the development of a system of political and institutional support for the dynamic development of a sustainable democracy are clarified. Factors that take into account both internal and external security contexts of the modern EU are studied. A collegial model of ensuring political security has been revealed, which provides for a delegate principle of implementing decisions. The importance of the security context of sustainable democracies, which determines the general framework of political action in this sector, is revealed. The specificity of the ability of a particular democratic state to achieve certain goals in the security sector is established. Current discussions on the content of political security are explored, focusing on non-traditional challenges and threats to democratic political stability. The relevance of environmental security issues for the security environment, which requires the intervention of political institutions, is clarified. A comprehensive understanding of political security has been studied, which identifies the vectors for modernizing the consideration of threats and their political and institutional prevention. The conclusion is made about the ability of security policy in transformational states, which in some places does not have a special status in relation to other priority problems of society and state-building.

Key words: political-institutional interaction, political security, «red lines», political discussions, political decisions, political procedures.

Постановка проблеми. Взаємодія політичних інститутів у безпековій сфері демократичної держави проходить трансформації залежно від усвідомлення політичним класом загроз та ризиків національній безпеці. Міжнародна ситуація вимагає швидкого реагування та чітких процедур. Водночас процес ухвалення безпекових рішень детермінований конфігурацією політико-інститу-

ційного середовища, яке може зумовлювати динаміку прийняття рішень та їх результативність. На макрорівні учасниками політико-безпекових обговорень можуть бути політичні сили, гілки влади, неформальні групи впливу тощо. Як показав приклад сучасної України, впливати на безпекову політику держави можуть політичні актори, ангажовані до співпраці державою-агресором. За таких умов актуалізується питання інституційної спроможності структур політичної безпеки, можливості відповідей на виклики, адаптивності до нових умов тощо. Досвід сучасних демократичних держав світу свідчить, що інституційні ланки політики безпеки вибудовується в рамках міжнародної співпраці, а також на основі внутрішньополітичного консенсусу. Також актуальним є питання доктринального забезпечення політичної безпеки та виявлення можливостей для партнерських коаліцій для конкуруючих політичних сил. Передусім ідеться про так звані «червоні лінії», за які не може переходити політичний актор навіть за умови конфліктної взаємодії з оточенням. В умовах ворожої агресії значну увагу викликає питання модернізації політико-безпекового сектору з метою якнайшвидшого налагодження взаємодії з міжнародними політичними партнерами та якнайшвидшої реакції на зміну безпекової ситуації.

Аналіз публікацій. До питання політико-інституційного забезпечення політичної безпеки та стабільності долучилася низка зарубіжних вчених та моніторингових і дослідних інституцій. Зокрема, в колективній монографії П. Берсенса, К. де Ландтшир, Л. Браекманса, Б. Сагерт було досліджено комплексне прийняття політичних рішень в контексті розвитку лідерства, легітимності та комунікації [2], Національний демократичний інститут здійснив огляд прийняття політичних рішень під час кризи та надав практичний інструментарій для політиків під час пандемії COVID-19 [10], Д. Лейк звертає увагу на важливість інститутів безпеки в протидії анархії [9], Д. Сільван, А. Гоель і Б. Чандрасекаран здійснили аналіз прийняття політичних рішень з точки зору засобів обробки інформації [11]. Однак, існує необхідність ідентифікації ціннісних та мотиваційних компонентів політико-інституційного середовища прийняття безпекових рішень в контексті функціонування сталих демократій.

Метою статті є виявлення особливостей політико-інституційного забезпечення безпекових рішень в умовах сучасної сталої демократії. Завданням статті є формування вектору модернізації політико-інституційних механізмів та процедур безпекових рішень.

Основний зміст

Інституційне середовище політичної безпеки міжнародного рівня відображено в документах сучасного ЄС. В них акцентовано увагу на місці

й безпекового сектору Союзу. Також встановлюються завдання конкретних інституцій. Ця інформація допомагає уявити масштаб та рівень діяльності із впорядкування інституційного забезпечення безпекових рішень. Згідно з «Європейською стратегією безпеки: безпечна Європа у кращому світі», користуючись унікальним набором інструментів, ЄС вже робить внесок у більш безпечний світ. ЄС працював над формуванням безпеки людей, зменшуючи бідність і нерівність, сприяючи належному врядуванню та права людини, сприяння розвитку та усунення основних причин конфліктів і небезпеки. ЄС залишається найбільшим донором для країн, які цього потребують. Довгострокове залучення є необхідні для тривалої стабілізації [4].

Розширене тлумачення безпеки, яке стосується не лише життя індивідів та функціонування суспільства, але й політичних прав людини, розкриває обсяги та напрямки інституційного забезпечення. Для сучасної Європи важливим є ціннісний підхід, який визначає поведінку посадовців та предмет політичних обговорень стосовно стану безпеки. Згідно з європейським документом «Зовнішня політика та політика безпеки», політика безпеки ЄС спрямована на збереження миру зміцнення міжнародної безпеки; сприяння міжнародному співробітництву; розвиток та зміцнення демократії, верховенства права та поваги до прав людини та основних свобод [6].

Установчі домовленості стосовно рівня політичної безпеки визначають конкретні траєкторії політичних рішень та результати діяльності інституцій. Одностаїне ухвалення політичних рішень в ЄС до певної міри гарантує їх визнання всіма членами вказаних країн. Ціннісні конструкції безпекового значення, які втілюються на національному рівні, також потребують нагляду з боку наднаціональних інституцій. У коментарях до рішень Європейської Ради, «Зовнішня політика та політика безпеки – роль Ради та Європейської Ради» обговорюється мета статей та безпекових рішень. Зокрема, у статтях договору визначено роль Європейської Ради та Ради Європейського Союзу (конкретно – Європейської ради, яка є вищим політичним органом Європейського союзу, який складається з глав держав та урядів держав-членів ЄС) у спільній зовнішньої та безпекової політики ЄС (CFSP), яка включає спільні дії щодо безпеки та оборони. Рішення забезпечують правові основи для створення головних комітетів і підготовчих органів Ради, які займаються зовнішньою політикою та політикою безпеки, а також визначають, як вони головуєть [5].

Інституційне забезпечення безпеки вирішення на рівні ЄС передбачає визначення ролей конкретних установ. Також у документах ради Європи визначаються межі повноважень в рам-

ках здійснення рішень. Згідно зі змістом рішення «Зовнішня політика та політика безпеки – роль Ради та Європейської Ради» визначаються функціональні ролі інститутів Європейської ради та Ради в рамках CFSP визначені статтею 26: Європейська рада визначає загальний політичний напрямок та визначає пріоритети; також Рада визначає та реалізує ці пріоритети [5].

Цільові засади рішень стосовно безпеки характеризується достатньою універсальністю. Вони враховують як внутрішні, так і зовнішні контексти розвитку сучасного ЄС. Але головною метою цієї політико-інституційної системи є захист прав і свобод громадян та демократичного політичного ладу. Також рішення Європейської ради в Статті 26 вимагає від цієї установи визначити стратегічні інтереси ЄС; визначити цілі та загальні керівні принципи CFSP, у тому числі щодо питань оборони; прийняти необхідні відповідні рішення. Ці керівні принципи та цілі базуються на принципах зовнішньої дії ЄС та його цілях, викладених у статті 21. До них належать: захист цінностей ЄС, фундаментальних інтересів, безпеки, незалежності та цілісності; консолідація та підтримка демократії, верховенства права та прав людини; збереження миру, запобігання конфліктам та зміцнення міжнародної безпеки; просування міжнародної системи, заснованої на міцнішій багаторсторонній співпраці та належному глобальному управлінні [5].

Колегіальна модель забезпечення політичної безпеки передбачає делегативний принцип виконання рішень. На прикладі ЄС видно, що не зважаючи на загальний декларативний характер цілей безпекових інституцій, вони мають керуватися конкретною посадовою особою з чітко визначеним предметом відання і засобами виконання повноважень. «Зовнішня політика та політика безпеки – роль Ради та Європейської Ради» стверджує, що основні інтереси та принципи ЄС наразі викладені в «Глобальній стратегії ЄС» щодо зовнішньої політики та політики безпеки. Президент Європейської ради представляє ЄС на міжнародному рівні у питаннях, що стосуються спільної політики безпеки, на рівні глав держав та/або урядів, не впливаючи на повноваження Верховного представника Союзу із закордонних справ і політики безпеки. Верховний представник бере участь у роботі Європейська рада [5].

Безпековий контекст сталих демократії визначає загальні рамки політичних дій в цьому секторі. Зокрема, йдеться про широкий обмін інформацією та постійну підтримку комунікації. Це певною мірою утримує конкретні держави та політичних суб'єктів від односторонніх неконструктивних дій, в тому числі перетину так званих «червоних ліній». Цікавими є спроби моделювання поведінки політичних лідерів як частини політико-

інституційного середовища. Зокрема, американський вчений Т. Чепмен значну увагу приділяє інформаційній ролі міжнародних інституцій. Він стверджує, що деякі питання щодо інформаційних аспектів інституційної поведінки залишаються недостатньо вивченими. Він висуває питання: що визначає, як аудиторія реагує на інституційні рішення? Через які канали надання інформації впливає на зовнішню політику? Т. Чепмен розробив формальну модель, мотивовану інформаційними ефектами інститутів безпеки [1].

Спроможність конкретної демократичної держави досягти визначених цілей у безпековому секторі визначається внутрішнім консенсусом та можливостями ресурсного забезпечення. Однак, вирішального значення набуває безпекова політика лідерів та їх послідовність у виконанні прийнятих рішень. Згідно з Т. Чепменом, формальна модель зображує передачу інформації між вітчизняною аудиторією, міжнародною інституцією та організатором зовнішньої політики. Заяви, опубліковані державами-членами через установу, служать для інформування аудиторії про ймовірні результати дій її лідера. Модель демонструє, що лідери мають стимули консультиватися з відносно консервативними інституціями, оскільки їхня підтримка переконує аудиторію, що вони також повинні підтримувати запропоновану політику. Лідери стикаються зі стимулами, щоб уникнути несхвалення ревізійністських інституцій, оскільки їх опозиція буде мати тенденцію викликати спротив громадськості [1].

Сучасні обговорення стосовно змісту політичної безпеки акцентують увагу на нетрадиційних викликах і загрозах для демократичної політичної стабільності. Передусім, це загрози для фундаментальних політичних цінностей: свободи, демократії, прав людини з боку інформаційного середовища суспільства і політики. Дослідник Х. Гріот слушно вказує, що все більш актуальними стають технологічні сценарії, кіберзагрози, спроби знищити інформацію чи вкрати її з економічних і політичних причин, маніпулювання інформацією породжує неякісну демократію, аж до легітимізації виборчих процесів [7].

Широкі ціннісні рамки демократичної безпекової політики не вичерпуються проблемами захисту прав людини та фундаментальних засад свободи вибору. Актуальним питанням щодо оновлення «червоних ліній» безпекового середовища, яке потребує діяльності із втручання політичних інститутів є екологічна безпека. Згідно з Х. Гріотом, «екологічні сценарії важливі, оскільки стає все більш очевидним, що екологічні проблеми є проблемами безпеки, доступ до води та енергії спричиняє постійні конфлікти» [7].

Яким би абстрактним не виглядала проблема захисту навколишнього природного середовища,

вона пов'язана з питаннями й енергетичного сектору, що також вимагає міжінституційної взаємодії та координації як на національному, так і на локальному рівнях. Комплексне розуміння політичної безпеки визначає вектори модернізації обрахунку загроз та їх політико-інституційного запобігання. До найважливіших завдань, які зараховують до внутрішніх аспектів розподілу влади, характерним є досягнення ефективності державного апарату (good governance). Згідно з підсумковим документом Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам «Резюме політики щодо демократії, конфліктів і безпеки людини: ключові висновки та рекомендації», джерела незахищеності полягають у відчуженні та відсутності доступу до влади та ресурсів. Концепція людської безпеки наголошує на захисті людей від серйозних загроз їхньому життю, безпеці, від шкоди та насильницьких конфліктів, а також на наданні прав і можливостей проти таких соціальних загроз, як хвороби чи злочини [3].

Одним з найважливіших рівнів інституційного середовища безпекових рішень є наявність гарантій захисту певних прав та невід'ємних потреб людини і громадянина. Саме демократичний спосіб врядування визначає гарантії політичної безпеки на макрорівні. Згідно з даними Міжнародного інституту демократії, демократія дає змогу захищати народи через інституційні гарантії, рівність перед законом та просування прав людини. Демократична практика пов'язує розширення прав і можливостей людей із важливими результатами суспільного розвитку, такими як освіта, охорона здоров'я та можливості для існування [3].

Взаємодія політичних інститутів у безпековій сфері створює умови для прогнозування безпекової ситуації. Для сучасної України необхідним є якнайшвидше врахування інституційних важелів та гарантій, характерних для сталих демократій. Ці кроки допоможуть продемонструвати інституційну спроможність нашої держави в контексті сучасних безпекових викликів. Вони дадуть змогу збільшити довіру до України з боку міжнародних партнерів.

Висновки

Таким чином, політика-інституційні важелі ухвалення рішень в демократичному середовищі формують певні передумови ухвалення раціональних безпекових рішень. До таких важелів належать, як відомо, система стримувань і протитяг, «червоні лінії» політичної безпеки, пакти

та угоди щодо політичної і економічної стабільності. Досвід держав ЄС та США свідчить, що в умовах відкритості та прозорості публічного врядування безпекової сфери центри ухвалення безпекових рішень мають дуже вузьке коло альтернатив. Внаслідок цього зменшується імовірність ухвалення «шкідливих» або невдалих рішень. У трансформаційних державах безпековий сектор не має особливого статусу відносно інших пріоритетних проблем функціонування суспільства та державотворення. Внаслідок цього конфлікти між політичними силами та деструктивний зовнішній вплив нівелює зусилля щодо формування чіткого контуру політичної безпеки. Агресія проти України показала, що основні політичні інститути (держава, партії, громадянське суспільство, місцеві громади тощо) потребують часу для відповіді на жорстокі виклики військової загрози. Парадоксально, але питанням політичної дискусії виступають не стратегічні напрямки політичної безпеки і захисту держави і суспільства. Обговорюються основні засади спрямування ресурсів та контролю над важливими секторами економіки та інфраструктури. Одностаїнність уряду та парламенту в сучасній Україні в умовах агресії була забезпечена наявністю так званої парламентської монобільшості. Водночас міжнародна практика свідчить, що безпекові виклики стають важливою темою політичних дискусій. Внаслідок цього уповільнюється процес прийняття важливих невідкладних рішень. На прикладі політико-інституційних взаємодій в країнах ЄС під час війни проти України починаючи з 24 лютого 2022 року спостерігається як консенсусні, так і конфліктні тенденції в рамках реакції держав на російську агресію. Першочерговим завданням реформи сектору політичної безпеки в Україні має стати законодавче закріплення політико-безпекових алгоритмів, які забезпечують оперативність прийняття рішень. Також важливою є синхронізація оборонних зусиль. У цілому метою перетворення в політико-інституційних взаємодіях має бути таке забезпечення політико-інституційної співпраці, яке буде гарантувати свободу політичної позиції та функціональну координованість дій державної системи і суспільства. Перспективи подальшого розвитку проблеми, порушеної в даній статті, є виявлення вдалих кейсів та конфігурацій політико-інституційної відповіді на випадки викликів політичної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Chapman T. L. International security institutions, domestic policy and institutional legitimacy. *The Journal of Conflict Resolution*, 2007.51 (1), 134–166.
2. *Complex Political Decision-Making Leadership, Legitimacy and Communication*. Ed. by P. Bursens, C. De Landtsheer, L. Braeckmans, B. Segaeert. 2021. Routledge. 236 P.

3. Democracy, Conflict and Human Security Policy Summary: Key Findings and Recommendations. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/democracy-conflict-and-human-security/democracy-conflict-and-human-security-handbook-policy-summary.pdf>
4. European security strategy council of the european union a secure europe in a better world. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
5. Foreign and security policy – the role of the Council and the European Council. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4413645>
6. Foreign and Security Policy. URL: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_en
7. Griot Ch. Political institutions need to be updated to face new security threats. URL: <https://atalayar.com/en/content/political-institutions-need-be-updated-face-new-security-threats>
8. Human Security Report Project (HSRP), «Persistent Armed Conflict: An Increasing Threat?» in Human Security Report 2012: Sexual Violence, Education, and War: Beyond the Mainstream Narrative. Vancouver: Human Security Press. 2012. 180.
9. Lake D. A. Beyond anarchy: the importance of security institutions. *International Security*. 2001. 26 (1). 129–160.
10. Political decision-making during a crisis a practical toolkit for politicians during the COVID-19 pandemic. National democratic institute. URL: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Crisis%20Response%20Teams%20English.pdf>
11. Sylvan D. A., Goel A., & Chandrasekaran B. Analyzing Political Decision Making from an Information-Processing Perspective: JESSE. *American Journal of Political Science*, 1990(34(1)), 74–123. <https://doi.org/10.2307/2111512>

REFERENCES:

1. Chapman T. L. International security institutions, domestic policy and institutional legitimacy. *The Journal of Conflict Resolution*, 2007. 51 (1), 134–166.
2. Complex Political Decision-Making Leadership, Legitimacy and Communication. Ed. by P. Bursens, C. De Landtsheer, L. Braeckmans, B. Segaert. 2021. Routledge. 236 P.
3. Democracy, Conflict and Human Security Policy Summary: Key Findings and Recommendations. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/democracy-conflict-and-human-security/democracy-conflict-and-human-security-handbook-policy-summary.pdf>
4. European security strategy council of the european union a secure europe in a better world. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
5. Foreign and security policy – the role of the Council and the European Council. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4413645>
6. Foreign and Security Policy. URL: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_en
7. Griot Ch. Political institutions need to be updated to face new security threats. URL: <https://atalayar.com/en/content/political-institutions-need-be-updated-face-new-security-threats>
8. Human Security Report Project (HSRP), «Persistent Armed Conflict: An Increasing Threat?» in Human Security Report 2012: Sexual Violence, Education, and War: Beyond the Mainstream Narrative. Vancouver: Human Security Press. 2012. 180.
9. Lake D. A. Beyond anarchy: the importance of security institutions. *International Security*. 2001. 26 (1). 129–160.
10. Political decision-making during a crisis a practical toolkit for politicians during the COVID-19 pandemic. National democratic institute. URL: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Crisis%20Response%20Teams%20English.pdf>
11. Sylvan D. A., Goel A., & Chandrasekaran B. Analyzing Political Decision Making from an Information-Processing Perspective: JESSE. *American Journal of Political Science*. 1990. 34(1). 74–123. <https://doi.org/10.2307/2111512>