

УДК 327

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2024.57.18>

ДЕМОКРАТИЧНЕ УХВАЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ РІШЕНЬ: ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИЧНИХ АЛЬТЕРНАТИВ

Вячеслав Сергєєв, Вікторія Загурська, Віктор Пашенко

ДУ «Житомирська політехніка»,

кафедра міжнародних відносин та політичного менеджменту

вул. Чуднівська, 103, 10005, м. Житомир, Україна

У статті досліджено перспективу затвердження політичних альтернатив, яка виступає дослідним напрямком, що розкриває експертну спроможність, аналітичні вимоги та ресурси безпекової політики. Автори зауважують, що в ситуаціях постійного вибору, визначення позиції в поточному вимірі, а також необхідності чіткого усвідомлення стратегічних, оперативних і тактичних цілей доречно адаптувати інституційні взаємодії. Наголошено, що забезпечити ідентифікацію придатності політичної альтернативи можна за умови високої функціональності існуючих інституційних акторів. Автори звертають увагу на те, що інституційні основи безпекової аналітичної діяльності стосуються структурних, правових та організаційних компонентів, які формують і підтримують процеси прийняття рішень. Слід зазначити, що суб'єкти ухвалення рішень створюють структуроване середовище, яке дозволяє створювати, оцінювати та впроваджувати безпекові політики. У статті авторами проаналізовано ефективність демократичних політичних інститутів, які слугують своєрідними «фільтрами політичного контролю». Це визначає децизійні політичні альтернативи, які є потенційно «життєздатними». Встановлено, що інституційна основа політичного безпекового аналізу обґрунтовує та одночасно обмежує політичний вибір, іноді віддаючи перевагу певним поглядам над іншими. Розкрито комплексну структуру затвердження політичної альтернативи, яка в умовах сталої демократії формує систему інститутів, імплементованих до системи виконавчої влади. Виявлено значення регуляторних та судових органів, які відіграють важливу роль в аналізі політичних альтернатив, тлумачачи закони та нормативні акти для забезпечення відповідності існуючій політиці та цінностям. Автори доходять до висновку, що етапами ухвалення безпекових рішень слід вважати оцінку ситуації, обрання наявних альтернатив, визначення рішення-відповіді. Обґрунтовано, що участь «непрофільних» інституційних акторів в ухваленні рішень детермінується їх залученням для функціональних прагматичних політико-безпекових завдань.

Ключові слова: демократичне ухвалення рішень, національна безпека, політичні інститути, політичні альтернативи, політичний менеджмент.

Постановка проблеми. Політологічні дослідження безпекових рішень з точки зору інституційного обґрунтування зосереджені на раціональності, ефективності та спроможності. Перспектива політичних альтернатив виступає дослідним напрямком, який розкриває експертну спроможність, аналітичні вимоги та ресурси. Також актуалізується пошук можливостей передбачення розвитку конкретної ситуації та розвитку на макрорівні на тривалий період. Сфера національної безпеки в умовах демократизації суспільства стає ареною просування інтересів, пропозицій та концепцій, які вимагають аналізу, обговорень та рішення щодо їх використання.

Означене формує ситуацію постійного вибору, визначення позиції в поточному вимірі, а також чіткого усвідомлення стратегічних, оперативних і тактичних цілей. В умовах російського вторгнення до України демократичні безпекові рішення вимагають не лише повного представництва всіх безпекових акторів, але й збереження конфіденційності

й секретності безпекових рішень. Зрозуміти придатність політичної альтернативи та затвердити її можна лише за умови високої функціональності існуючих інституційних акторів.

Також важливим є формування національної системи стратегічного безпекового планування, яка буде включати не лише профільні інституції правоохоронного та або силового блоку, але й експертів та ангажовану громадськість.

Аналіз публікацій. Низка українських вчених аналізує специфіку інституційних засад політичного децизіювання. До прикладу, О. Новакова встановлює інституціональні межі прийняття політичних рішень [6], М. Олійник вивчає політичний вибір як складова процесу прийняття політичного рішення [7], Я. Прищеп та А. Замулко розкривають сучасні рішення забезпечення оцінки та контролю безпеки постачання електричної енергії [8], З. Живко, В. Макарова, Л. Сухомлин, А. Миснік розкривають особливості оптимізації управлінських рішень в проектному менеджменті інноваційно орієнтованих підприємств сфери послуг в умовах діджиталізації та безпекових викликів [3]. Водночас специфіка аналізу політичних альтернатив вимагає подальшого розгляду з точки зору уточнення процесів координації діяльності демократичних інституційних акторів.

Метою статті є встановлення специфіки ухвалення безпекових рішень та різноманіття політичних альтернатив. Завданням статті є з'ясування вимог спроможності політичних акторів в умовах зовнішніх загроз та демократизації.

Основний зміст. У сучасній політичній науці аналіз політичних альтернатив має вирішальне значення для розуміння потенційних шляхів, якими суспільство та держава можуть рухатися для досягнення бажаних результатів демократичного розвитку. Інституційні основи політико-аналітичної діяльності стосуються структурних, правових та організаційних компонентів, які формують і підтримують процеси прийняття рішень. Демократичні інституції встановлюють параметри генерування, обговорення та обрання політичних альтернатив. Цим забезпечується вплив на масштаби та характер безпекового політичного дискурсу. У нашій статті ми досліджуємо виміри інституціалізованого та неінституціалізованого, публічного й непублічного впливу на демократичне врядування в безпековій сфері. Одним з таких напрямків є міркування та інтенції так званих «політичних інвесторів». Український автор Д. Демчук доречно висноує, що інвестор зацікавлений в тому, щоб події не відбувалися, з тієї причини, що власну діяльність в умовах високої ймовірності розвитку таких сценаріїв в майбутньому він сприймає як інвестиційний ризик. І саме це, у свою чергу змушує інвестора цікавитися політикою, тому, що він усвідомлює, що безпосередньо від неї залежить» [2, с. 229].

Такі актори політичного менеджменту та ухвалення безпекових рішень, як законодавча та виконавча влада, судова система та призначувана бюрократія тощо, становлять основу для організації скоординованої системи політико-безпекового аналізу. Вони визначають правила та норми, які спрямовують конкретні політичні дії та безпосередній процес вибору альтернатив. Названі суб'єкти утворюють структуроване середовище, яке дозволяє розробляти, оцінювати та впроваджувати безпекові політики. До прикладу, парламентська демократична система з акцентом на пропорційному партійному представництві та формуванні урядових коаліцій пропонує власну особливу структуру для аналізу безпекових політичних альтернатив. Вона є відмінною від президентської системи, де владні чинники визначення оптимальних альтернатив є більш централізованими. Таким чином, демократичні інституційні актори формують певний спосіб обговорення безпекових політичних альтернатив в комплексному та всеохоплюючому вигляді. Це не виключає розгляду й аналізу регіональних безпекових пріоритетів. Д. Демчук вірно наголошує, що «оцінка регіонального середовища, тобто інвестиційної привабливості регіону, яка складається

з інвестиційного потенціалу, інвестиційного клімату і ризиків. На даному етапі особливо важливо вивести рейтинг регіону з точки зору рівня політичного ризику, до якого бізнес потенційно схильний в кожному окремому регіональному середовищі» [2, с. 230].

Крім того, демократичні політичні інститути слугують своєрідними «фільтрами контролю», що визначають децизійні політичні альтернативи, які є потенційно «життєздатними». Це особливо наочно видно у виборчих правилах, правилах легального лобювання та механізмах громадських консультацій, які визначають, хто може брати участь у політичному процесі та за яких умов. Таким чином, інституційна основа політичного безпекового аналізу обґрунтовує та одночасно обмежує політичний вибір, часто віддаючи перевагу певним поглядам над іншими. Встановлюючи процедури політичних безпекових дебатів, інституції відіграють вирішальну роль у впливі на діапазон ідей та варіантів, які висуваються на перший план. Процес обговорення може розвиватися за аналогією з ухваленням рішень в сфері бізнес-інвестування. Д. Демчук справедливо стверджує, що приймаючи інвестиційне рішення, комерційна компанія не може керуватися тільки загальним рейтингом інвестиційної привабливості, одним зі складових якого є загальний рейтинг політичного ризику. Для того щоб підвищити якість дослідження факторів, які мають найбільше значення, кожен з них аналізується окремо [2, с. 232].

Інституційна структура розгляду безпекових альтернатив також забезпечує механізми для оцінки політичних рішень, забезпечуючи зважування та оцінку варіантів відповідно до встановлених критеріїв. Законодавчі комітети в представницьких органах влади ретельно розглядають запропоновані законопроекти та поправки, аналізуючи їх на предмет правових, економічних і соціальних наслідків. Громадські слухання, експертні консультації, прикладні та академічні політико-безпекові дослідження додатково підтримують процес оцінки альтернатив, дозволяючи комплексно визначити зміст різних варіантів. В умовах сталої демократії це формує комплексну структуру, імплементовану до системи виконавчої влади. В. Грабовський та Н. Кращенко справедливо наголошують, що «органи виконавчої влади – самостійний вид органів державної влади, які відповідно до конституційного принципу поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення функцій однієї гілки державної влади – виконавчої. Структури виконавчої влади охоплюють практично всі сфери суспільного життя: економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, гарантію безпеки та громадського порядку, організацію оборони та зовнішніх відносин» [1, с. 78].

Регуляторні та судові органи також відіграють важливу роль в аналізі політичних альтернатив, тлумачачи закони та нормативні акти для забезпечення відповідності існуючій політиці та цінностям. Судова влада за допомогою судового контролю може оцінювати конституційність законів, встановлюючи обмеження того, що є припустимим у рамках існуючої правової бази (див.: Е. Бляйх [9]). Встановлюючи стандарти оцінки правового обґрунтування безпекових альтернатив, правові інституції сприяють більш обґрунтованому та збалансованому наявних варіантів, зменшуючи ризик впровадження недостатньо розробленої безпекової політики. Вже згадані В. Грабовський та Н. Кращенко слушно розрізняють два основних підходи до вибору наявних політичних альтернатив – нормативний та дескриптивний. Нормативний підхід виходить із необхідності теоретичного обґрунтування моделі раціонального вибору на основі аксіоматичних (тих, що не підлягають сумніву) положень, що рідко узгоджується з реальними умовами, в яких здійснюється управлінський процес [1, с. 79].

Демократичні політичні інституції забезпечують функціональну та представницьку основу для аналізу безпекових альтернатив. При цьому вони також можуть вносити

упередження, які спотворюють політичний вибір у певних напрямках. Бюрократія, до прикладу, може надавати пріоритет політикам, які відповідають їхнім інтересам або існуючим предметам відання, обмежуючи розгляд альтернатив, які кидають виклик наявному статус-кво. Політичні партії та лобістські групи впливають на парламенти та законодавчі асамблеї, просуваючи конкретні програми, які можуть не відображати ширших суспільних інтересів. Такі упередження можуть призвести до інституційної інерції, коли усталені практики та ідеї отримують перевагу перед інноваційними чи реформістськими альтернативами.

Пояснюючи подібні практики, В. Грабовський та Н. Кращенко конкретизують зміст описативного підходу, який знаходить емпіричне дослідження вибору рішення на основі виявлення та дослідження закономірностей формування рішень з урахуванням обмежень осіб, що їх приймають. Синтез фундаментальних напрямів став основою прескриптивного підходу прийняття рішень, як найбільш прийняттого в умовах значних ризиків та невизначеності, що супроводжують здійснення управлінської діяльності [1, с. 79].

Крім того, демократичні виборчі системи можуть формувати типи альтернатив, які досяжні для прямого сприйняття виборцями. У двопартійній системі, зокрема, політичні альтернативи можуть бути обмежені платформами домінуючих партій, обмежуючи вибір виборців і потенційно виключаючи більш радикальні чи різноманітні точки зору. Навпаки, системи пропорційного представництва сприяють ширшому спектру висловлювання «політичних голосів» і альтернатив, забезпечуючи більш плюралістичну основу для політичного аналізу. Означені інституційні упередження підкреслюють важливість розробки інклюзивних і прозорих механізмів для прийняття безпекових політичних рішень. В. Грабовський та Н. Кращенко доречно стверджують, що «при визначенні організаційної структури, слід врахувати той факт, що успіх політики із запровадження єдиного підходу до забезпечення безпеки на транспорті залежить від бажання усіх ланок державної влади діяти і це може бути реалізовано шляхом створення органу, який приймає рішення, а також координує роботу відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» [1, с. 82].

Сучасне зовнішнє середовище національної безпеки характеризується низкою динамічних викликів, включаючи кіберзагрози, тероризм, глобальні кризи в галузі охорони здоров'я та зміни клімату. Кожна з цих загроз вимагає чітких стратегій протидії (див.: [11]). Актори, які ухвалюють альтернативні безпекові рішення, повинні швидко реагувати на ситуації, що виникають в умовах браку інформації. Значна проблема полягає в непередбачуваності загроз та викликів. Зокрема, постійно розвиваються виклики кібербезпеки. Регулярно з'являються нові форми зловмисного програмного забезпечення, програм-вимагачів і кібершпигунства. Так само сучасний глобальний тероризм не обмежується фізичними кордонами, оскільки екстремістські групи використовують соціальні медіа та інші онлайн-платформи для вербування симпатиків та координації нападів. Природа цих загроз вимагає швидкої та точної відповіді, що змушує демократичних інституційних акторів безпекової політики приймати швидкі, але ефективні рішення. О. Литвиненко слушно наголошує на визначенні ролі держави як суб'єкта забезпечення національної безпеки та стійкості, пошук оптимального балансу між процесами централізації та децентралізації функцій державного управління, між державним управлінням і самоврядуванням у сфері національної безпеки, створення нових форматів взаємодії між усіма суб'єктами забезпечення системи національної безпеки та національної стійкості тощо [5, с. 116].

Прийняття рішень у сфері безпеки також ускладнюється обмеженими ресурсами та конкуруючими пріоритетами. Уряди та організації безпеки повинні визначати пріоритети

певних сфер, балансуючи між негайними та довгостроковими потребами. До прикладу, хоча в сучасній Україні в умовах війни значні інвестиції у військові технології є екстремально необхідними, інші пріоритети, такі як безпека громадського здоров'я чи стійкість навколишнього середовища, можуть конкурувати за фінансування та увагу. Вказане вимагає ретельної оцінки ризиків і розподілу ресурсів, оскільки занадто вузьке зосередження на одній загрозі може залишити вразливі місця в інших сферах, порушуючи загальнонаціональну сталість. О. Литвиненко в своїй рецензії на монографію обґрунтовує багаторівневу комплексну систему забезпечення національної стійкості, спорідненої із системою забезпечення національної безпеки України, упровадження відповідних універсальних механізмів, способів удосконалення державної політики і стратегічного планування у сфері національної безпеки, визначення пріоритетних напрямів забезпечення національної стійкості тощо [5, с. 117].

Новітні інформаційні технології відіграють вирішальну роль у сучасному прийнятті рішень щодо безпеки, покращуючи здатність відстежувати, аналізувати та реагувати на загрози. Штучний інтелект (ШІ) і машинне навчання революціонізують аналіз політичних даних, дозволяючи інституційним акторам політики безпеки ефективніше обробляти величезні обсяги інформації та виявляти тенденції, які можуть вказувати на потенційні ризики (див.: [10]). Виявляючи загрози до того, як вони матеріалізуються, штучний інтелект може допомогти в прийнятті превентивних альтернативних рішень, дозволяючи інституційним акторам сектору безпеки завчасно вирішувати проблеми безпеки. Українські фахівці О. Коломійцев, В. Обрядін та С. Горелишев обґрунтовують доцільність застосування методу аналізу ієрархій (МАІ), розроблений Т. Сааті, який одним із найбільш відомих методів вибору найкращої альтернативи серед множини запропонованих. Сутність методу полягає в порівнянні заданих альтернатив. Застосування цього методу передбачає подання експертами проблеми дослідження у вигляді ієрархій критеріїв та підпорядкованих їм альтернатив [4, с. 37].

У сучасний період саме кібербезпека стала центром уваги в процесі ухвалення політичних рішень, оскільки кібератаки можуть поставити під загрозу національну безпеку, критичну інфраструктуру та приватну інформацію. Особи, колективи та організації, які ухвалюють рішення, повинні не лише реагувати на кіберінциденти, а й впроваджувати проактивні заходи. До них належать створення окремої державної політики кібербезпеки, спрямування інвестицій в розширене шифрування та навчання державного та приватного секторів найкращим практикам кібербезпеки. За умов появи складних політичних (військових) кіберзагроз співпраця з технологічними компаніями та приватними організаціями стає надважливою, підкреслюючи перетин суспільних і приватних інтересів у сучасному прийнятті рішень у сфері безпеки. Я. Прищепа та А. Замулко наводять доречний приклад моделі оцінки безпеки постачання електричної енергії для України. Він потребує залучення методів багаторівневого технічного управління, що дозволяють системним чином поєднати складові виробництва, передачі та розподілу електроенергії для досягнення об'єктивної, неупередженої оцінки показника. Принциповим питанням є використання сценарного багаторівневого підходу для забезпечення формування ефективних управлінських рішень [8, с. 41].

Таким чином, процес вироблення й ухвалення рішень у сучасній безпековій сфері став більш багатовимірним і вимагає проактивного й адаптивного підходу. Як бачимо, сучасна демократична безпекова політика опрацьовує ключові аспекти прийняття рішень на раціональній, проте поліінституційній та поліальтернативній основі (див.: [12]). Представники інституційних акторів визначають виклики, на які орієнтуються зацікавлені

сторони, а також встановлюють роль інформаційних технологій у формуванні безпекових рішень і важливість спільних міжнародних зусиль для задоволення сучасних потреб безпеки в контексті актуальних альтернатив.

Висновки. Отже, ухвалення безпекових рішень у публічному просторі вимагає «фільтрації» (добору) учасників, встановлення чітких вимог компетентності та консенсусного розуміння інтересів всіх акторів. Інституційна спроможність в безпековій сфері визначається можливістю обрання ситуаційно вірної (оптимальної) політичної альтернативи за короткий період часу. Етапами ухвалення безпекових рішень слід вважати системний моніторинг, оцінку ситуації, обрання наявних альтернатив, визначення рішення-відповіді. На всіх зазначених етапах потрібна ініціативна роль залучених інституційних акторів. Відповідність обраної політичної альтернативи наявній ситуації ухвалення рішення вимірюється не лише подальшим розвитком ситуації, але й статусом і станом безпеки як на макрорівні, так і на локальних щаблях управління. Участь непрофільних інституційних акторів в ухваленні рішень детермінується залученням їх для функціональних прагматичних політико-безпекових завдань. Відповідно національна система ухвалення безпекових рішень має бути гнучкою та адаптивною.

В умовах російського вторгнення вкрай актуалізується проблема кадрового забезпечення інститутів політичної безпеки, командного лідерства при виконанні програм та проектів тощо. У зв'язку з цим для забезпечення обрання вірних альтернатив в рамках безпекового ухвалення рішень можуть рекрутуватися сили та ресурси з різних інституційних підсистем. Узгодження їх позицій та способів безпекового аналізу є окремою темою для подальших наукових розробок.

Список використаної літератури

1. Грабовський В., Кращенко Н. Інституціональний аспект прийняття державно-управлінських рішень у сфері безпеки на транспорті. Актуальні проблеми державного управління. 2021. Вип. 1. С. 77–83.
2. Демчук Д. В. Оцінка політичного ризику при прийнятті інвестиційного рішення. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 50. С. 226–233.
3. Живко З. Б., Макарова В. В., Сухомлин Л. В., Миснік А. В. Оптимізація управлінських рішень в проектному менеджменті інноваційно орієнтованих підприємств сфери послуг в умовах діджиталізації та безпекових викликів. Формування ринкових відносин в Україні. 2023. № 3. С. 31–37.
4. Коломійцев О. В., Обрядін В. В., Горелишев С. А. Інформаційно-аналітичні технології забезпечення прийняття військового рішення за стандартами НАТО під час виконання завдань у сфері державної безпеки *Безпека держави*. 2023. Вип. 1. С. 27–39.
5. Литвиненко О. В. Національна стійкість: ідея та практичні рішення (рецензія на монографію О. О. Резнікової «Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища») *Стратегічна панорама*. 2022. № 2. С. 115–117.
6. Новакова О.В. Інституціональні межі прийняття політичних рішень *Політологічні записки*. 2012. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_5_9.
7. Олійник М. О. Політичний вибір як складова процесу прийняття політичного рішення. *Політологічні записки*. 2012. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_5_37.
8. Прищепа Я., Замулко А. Сучасні рішення забезпечення оцінки та контролю безпеки постачання електричної енергії. Системні дослідження в енергетиці. 2024. № 2. С. 30–43.
9. Bleich E. Historical Institutionalism and Judicial Decision-Making. *World Politics* 70. no. 1 November 29. 2017. 53–85.

10. Drumetz F., Pfister Ch. Modern Monetary Theory: A Wrong Compass for Decision-Making. *Intereconomics*. 56. no. 6. 2021. С. 355–361.
11. Elmassri, M., Abdelrahman M., Elrazaz T. Strategic investment decision-making: A theoretical perspective. *Corporate Ownership and Control* 18, no. 1. 2020. 207–216.
12. Zey M., Halpern J. J., Stern R. H. Debating Rationality: Nonrational Aspects of Organizational Decision Making. *Contemporary Sociology* 28, no. 3. 1999. 314.

DEMOCRATIC SECURITY DECISIONMAKING: INSTITUTIONAL BASIS OF POLITICAL ALTERNATIVES' ANALYSIS

Viacheslav Serheev, Victoria Zagurska, Viktor Pashchenko

State University "Zhytomyr Polytechnic",

Department of International Relations and Political Management

Chudnivska St., 103, 10005, Zhytomyr, Ukraine

The article examines the perspective of the approval of political alternatives, which acts as a research direction that reveals the expert capacity, analytical requirements and resources of security policy. The authors note that in situations of constant choice, determination of position in the current dimension, as well as a clear understanding of strategic, operational and tactical goals, it is appropriate to adapt institutional interactions. It is emphasized that the suitability of the political alternative can be ensured if the existing institutional actors are highly functional. The authors draw attention to the fact that the institutional foundations of security analytical activity relate to structural, legal and organizational components that shape and support decision-making processes. It should be noted that decision-making actors create a structured environment that allows the creation, evaluation and implementation of security policies. In the article, the authors analyzed democratic political institutions that serve as a kind of "control filters". It identifies decision-making policy alternatives that are potentially "viable". It has been established that the institutional basis of political security analysis justifies and at the same time limits political choice, sometimes favoring certain views over others. The complex structure in the conditions of stable democracy that forms, implemented in the system of executive power is revealed. The importance of regulatory and judicial bodies is identified, which also play an important role in the analysis of policy alternatives, interpreting laws and regulations to ensure compliance with existing policies and values. The authors come to the conclusion that the assessment of the situation, the selection of available alternatives, and the determination of the solution-response should be considered as the stages of making security decisions. It is substantiated that the participation of "non-core" institutional actors in decision-making is determined by their involvement in functional pragmatic political and security tasks.

Key words: democratic decision-making, national security, political institutions, political alternatives, political management.