

IV. Polityka publiczna i reprezentacja polityczna IV. Публічна політика і політичне представництво

Оксана Кукуруз

Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ТА ВПЛИВ ЇЇ СУБ'ЄКТІВ НА БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ

Oksana Kukuruz. Public policy and Influence of its Subjects on State Security.

The situation in the east of Ukraine actualized issues of the state security. The attempts to identify subjects of public policy, who influenced on reduce level of national security of Ukraine, are made in this article. The author considered different approaches to the definition of public policy, kinds of its subjects. Scientists understand public policy as a state policy; as society policy, which protects the society interests; associate it with transparent policy; define it as statements and activities of politicians who were promulgated. Different definitions of the public policy research showed that it depends on scientific interests of the researcher. For example, specialists of administrative law usually identify public policy with state policy, and therefore understand it as a program and activities of the state authorities. In the same time political scientists consider public policy widely, as programs, activities, power struggle of different political and social actors, whose ideas are promulgated and it can become part of state policy.

Public policy is a very dynamic phenomenon in the modern world and has many features in each country. Transformation processes in different spheres of social life are still occurring in Ukraine. There are still no established mechanisms through which state policy can be formed and realized. Social and political forces use different ways of influence on decision-making by state authorities. Thus public policy in Ukraine do not need to be identified only with the state policy («American tradition»), but it need to be understood as a purposeful activity of active representatives of state authorities, social and political forces that have a clear goal, spread their ideas in society and try to implement it through legislation («European tradition»).

The author offers subjects of public policy to divide into external and internal. Representatives of power of another state (states) and international political and social forces are external subjects of public policy. Representatives of state power, political and social forces of the same state (or one political union) are internal subjects of public policy. Expressions, statements, activities of representatives of Russian Federation (external subjects of public policy), which influenced on reducing level of national security of Ukraine, are given in this article. Also there are showed the list of subjects, who according to Ukrainian legislation, should detect and prevent threats to national security. Instead of this internal subjects of public policy made statements and accepted the legal acts that contained threats to the national security of Ukraine. The author noted the problems that became public reasons for conflicts in Ukraine. External and internal subjects of public policy mostly used the ethnic, linguistic and religious contradictions of Ukrainian society to reduce the security of the state.

Influence external and internal subjects of public policy on Ukraine security were powerful. Deliberate and well organized their activity was conducted in several directions and contained different ways: 1) forming of anti-Ukrainian ideology; 2) creating organizational structures which must spread this ideology (political parties, associations, and even religious organizations); 3) searching supporters of this ideology among representatives of state authorities; 4) implementation of main provisions of ideology in state policy; 5) adoption of legislation corresponding to this policy.

This practice, according to the author, suggests that public policy is neutral notion. It doesn't mean that this policy is created and implemented for benefit of society. This qualitative characteristic can be used only for some kinds of public policy, when its aim really is provide interests of society.

Key words: public policy, subjects of public policy, external and internal subjects, policy of Russian Federation, conflicts in Ukraine, state security, ways reducing state security.

Події, що відбуваються на сході України, актуалізують питання про безпеку держави. Як і більшість сфер суспільного життя, безпека, в першу чергу, залежить від політики, яка існує в державі. Причому важливими є й державна політика в цій сфері, публічні висловлювання, діяльність політиків, громадських діячів, оскільки вони впливають на громадську думку і на політичні рішення органів державної влади. Все це охоплюється поняттям «публічна політика». Від діяльності суб'єктів публічної політики залежить доля багатьох інших людей, розвиток усього суспільства та міцність держави. Задля розуміння ситуації, яка склалася в Україні, недостатньо відокремленого розгляду теоретичних питань безпеки, політики, права – необхідні комплексні дослідження. Теорії необхідно підкріплювати практикою, а аналіз останньої дозволяє розробити адекватні що до реальності наукові рекомендації.

У зв'язку з тим, що міждисциплінарних досліджень у гуманітарних науках в Україні ще не так багато, огляд літератури здійснювався за двома темами – публічна політика та безпека держави. Основні підходи до поняття «публічна політика», а також напрями досліджень цього явища можна прослідкувати у публікаціях українських і зарубіжних вчених, які сформуvalи науково-навчальні осередки комплексного вивчення публічної політики. Зокрема, йдеться про публікації В. Тертички, С. Телешуна, О. Титаренка, С. Ситник, С. Вирового (кафедра державної політики та суспільного розвитку і кафедра політичної аналітики та прогнозування в Національній академії державного управління при Президентові України (м. Київ, Україна), Н. Беляєвої (кафедра публічної політики в Національному дослідницькому університеті «Вища школа економіки» (м. Москва, Російська Федерація), Дж. Капано (кафедра політичної науки в Болонському університеті (м. Болонья, Італія). Сучасні теоретичні напрацювання щодо поняття «безпека держави» містяться у дослідженнях І. Коржа та А. Кураса. Незважаючи на велику кількість публікацій щодо публічної політики та появу нових дисертаційних досліджень щодо політики у сфері безпеки, недослідженим залишається взаємовплив цих видів політики, а також результат їх реалізації. Метою цієї статті є з'ясувати як суб'єкти публічної політики можуть впливати на безпеку держави. Публічна політика є надзвичайно динамічним явищем у сучасному світі, а також має безліч особливостей в кожній країні. Безумовно, в межах однієї статті неможливо повністю розкрити нову проблематику, тому зосередимось на прикладах з політичного життя в Україні. Для досягнення мети необхідно дослідити поняття «публічна політика» та види її суб'єктів; з'ясувати перелік суб'єктів, які згідно з українським законодавством повинні виявляти та попереджувати загрози для національної безпеки; зазначити проблеми, які стали публічними причинами для конфліктів в Україні; проаналізувати публічні політичні висловлювання та правові акти, що містили загрози національній безпеці України; виокремити основні способи впливу суб'єктів публічної політики на зниження рівня безпеки держави.

В основу даної статті покладено існуючі у наукових дослідженнях «традиції» що до визначення публічної політики, виокремлені російським науковцем Н. Беляєвою у статті «Розвиток концепту публічної політики: увага «рушійним силам» і управляючим суб'єктам» [1]. Важливою для даного дослідження стала праця американського науковця Т. Дая «Основи державної політики» (в оригіналі – «Policy Analysis» [2], в якій автор аналізує публічну (державну) політику в різних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері національної безпеки. Ширше подивитися на публічну політику, не лише як на державну, дозволяє праця «Європейська і північно-американська зміна політики: рушійні сили і динаміка» за редакцією італійського науковця Дж. Капано та канадського – М. Хоулета [3]. Для з'ясування перекладу та сутності англійського поняття «public policy» в Україні використано дослідження українського

науковця В. Тертички [4] та колективу авторів з Національної академії державного управління при Президентові України [5], а для розуміння поняття «безпека держави» – українського науковця І. Коржа [6] та українського науковця А. Кураса [7]. В основу аналізу публічної політики у певній сфері покладений підхід польського науковця А. Шпора щодо необхідності аналізу двох аспектів – політологічного і юридичного [8, с. 377-378]. Відповідно у дослідженні аналізуються виступи суб'єктів публічної політики, їх статті, які були офіційно оприлюднені ЗМІ, а також реалізація їх політичних ідей у змісті правових актів.

Англomовне поняття «public policy» зародилося і почало активно розвиватися в США у 70-х роках ХХ століття. Згодом воно набуло поширення й серед європейських дослідників, а після розпаду Радянського Союзу – у дослідженнях науковців нових незалежних держав. Російський науковець Н. Беляєва ґрунтовно аналізує розуміння даного поняття науковцями з різних країн і зазначає, що існує декілька традицій дослідження публічної політики, а саме: «американська», «європейська» та «глобальна». В «американській» традиції публічна політика – це дії держави, в «європейській» – це не тільки вироблення і реалізація управлінських рішень державою, а й демократична участь різних груп інтересів, державних і недержавних політичних акторів в політико-управлінському процесі, досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередніми діями уряду. В «глобальній» традиції публічну політику розуміють як «спільне управління». Остання розвивається в практиці міжнародних, наднаціональних інститутів, зокрема таких як Рада Європи і Європейський Союз. Н. Беляєва визначає, що найбільш суттєвим критерієм, за яким відрізняються ці традиції, є ставлення до основного актора в публічній сфері («стратегічно керуючого суб'єкта»). На її думку, в «американській» традиції таким суб'єктом є публічна влада (держава), в «європейській» – основного актора немає, всі суб'єкти публічної політики визнаються рівними учасниками вироблення рішень, що приймаються. В межах «глобальної» традиції фокус уваги взагалі відходить від акторів і зосереджується на процедурах, механізмах, способах узгодження інтересів [1, с. 79-80].

Фактичне ототожнення публічної і державної політики в американській традиції підтверджує визначення американського науковця Т. Дая, який зазначає, що державна політика (в англійській версії «public policy») – це все, що органи державного управління обирають робити або не робити [2, с. 19]. Він зазначає, що для аналізу політики важливо знати мету, яка є основною в певній програмі чи діяльності, але оскільки ми не завжди її знаємо, то необхідно аналізувати вплив політики на суспільне життя. «Те, що говорять органи державного управління, так само важливе, як і те, що вони роблять» [2, с. 439].

Польський науковець М. Венцлік також вважає, що основним суб'єктом, який формує публічну політику, є уряд. Вона наводить класифікацію, відповідно до якої всі суб'єкти поділяються на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх відносяться ті, хто безпосередньо формує публічну політику в державі, а це публічна адміністрація, яка включає адміністрацію урядову і місцевого самоврядування, політичний і урядовий апарати, а також парламент і в деяких випадках суди. До зовнішніх суб'єктів – ті, які не приймають рішень, але їх думки можуть впливати на формування публічної політики. До них зараховуються громадські організації, лобісти, профспілки, об'єднання працевлаштувачів, політичні партії, ЗМІ тощо [9].

Польський науковець А. Шпор розуміє публічну політику як публічну мету і програму діяльності, що веде до її досягнення. Він вважає, що аналіз способів формування публічної політики повинен включати як мінімум два аспекти: політологічний та юридичний. Перший включає аналіз мови публічної політики, тобто політичних текстів і висловлювань

суб'єктів публічної політики. Другий – аналіз правових актів політики у певній сфері, в тому числі нормативні акти, програмні документи органів виконавчої влади [8, с. 377-378].

Італійський науковець Дж. Капано та канадський М. Хоулет зазначають, що публічна політика не є однозначним терміном. Він може мати багато інтерпретацій, оскільки публічна політика потенційно є більш широкою і невловимою, ніж інші сфери політичної науки [3, с. 1]. До публічної політики вони включають значення двох англійських термінів – «policy» і «politics», вважаючи, що це умовний поділ політики, види якої часто важко чітко відокремити. Тобто, публічна політика – це і державна політика, і політична боротьба за владу. Це явище, на їх думку, потребує пояснення дуже багатьох соціальних і політичних чинників, які постійно змінюються і впливають на зміст поняття, яке створюється дослідниками, а також політичними акторами.

В українських наукових дослідженнях існує декілька варіантів перекладу англійського слова «public», зокрема, державна, публічна, громадська, суспільна. Український науковець В. Тертичка вважає, що, виходячи із контексту і змістовних особливостей англійського поняття «public policy», його доцільніше перекладати як «державна політика». Як компромісний варіант науковець допускає використання поняття «суспільна політика», яку він розуміє як курс дій (або утримання від дій – бездія), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем, що ґрунтуються на суспільних цінностях і впливають на життя суспільства [4, с. 36-37]. Фактично, В. Тертичка підтримує «американську» традицію у розумінні поняття «public policy».

Колектив науковців Національної академії державного управління при Президенті України використовує поняття «публічна політика» і зазначає, що це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників. Суб'єктами публічної політики науковці визначають тих, хто може публічно артикулювати власні інтереси. На їх думку, діяльність громадських організацій як суб'єктів публічної політики проявляється в артикуляції й агрегації інтересів соціальних груп; в орієнтації органів влади на вирішення суспільно-значимих проблем; у формуванні громадської думки з актуальних питань, у посередництві між громадянами і владою [5, с. 5-6].

Розглянувши визначення поняття «публічна політика», в яких акцент робиться на суб'єктах публічної політики, видається, що для України, в якій ще немає стабільної демократії, це поняття не варто ототожнювати лише з державною політикою («американська» традиція), прийнятнішою є «європейська» традиція, згідно якої до суб'єктів публічної політики ми будемо зараховувати представників і державної влади, і громадянського суспільства, які ведуть активну політичну діяльність та мають вплив на громадську думку.

Тепер проаналізуємо ситуацію, яка склалася в сфері безпеки України, зокрема, які суб'єкти та в який спосіб вплинули на зниження рівня національної безпеки України. Одним із таких суб'єктів на сьогодні вважається влада Російської Федерації. Наприклад, про політику В. Путіна стосовно російськомовного населення, яке живе у бувших країнах Радянського Союзу, можна дізнатися з його виступу на 101 засіданні Бергдорфського форуму в 1994 році, що проходив у Санкт-Петербурзі. В. Путін, тоді ще як заступник мера міста А. Собчака, у своєму виступі говорив, що 25 млн. осіб російськомовної меншини після розпаду Радянського Союзу раптом опинилися на території інших країн. На його думку, ці люди частково живуть тепер на територіях, які історично належали Росії, як,

наприклад, Крим чи Північний Казахстан, і заради збереження загального миру Росія відмовилася від них. Він зазначив, що росіяни у нових незалежних державах не повинні зазнавати ніякої дискримінації і їм необхідно надавати подвійне громадянство [10, с. 7]. З одного боку, видається, що це державницький підхід молодого політика, який турбується про долю росіян. Однак, з іншого боку, йдеться не про росіян, а про російськомовних осіб. Зважаючи на політику Радянського Союзу, багато осіб розмовляли російською мовою, але за національністю вони не були росіянами. А в даному випадку В. Путін ототожнив осіб, які за етнічним походженням є росіянами та тих, які розмовляють російською мовою.

Ці слова молодого політика є маловідомими, тому їх вплив на громадську думку був мінімальним. Однак ці висловлювання свідчать про політичну позицію особи, яка стала Президентом РФ, має великий вплив на думку громадян цієї країни, а також на політиків інших країн. Зокрема, на саміті НАТО в Бухаресті 4 квітня 2008 року В. Путін поширив думку, що в Україні одну третину населення становлять етнічні росіяни. Посилаючись начебто на офіційний перепис, він зазначив, що із сорока п'яти мільйонів осіб – 17 мільйонів росіяни. Далі він зазначив, що є регіони, де повністю проживає тільки російське населення, зокрема в Криму. «Дев'яносто процентів – це росіяни. Україна взагалі складна дуже держава. Україна, у тому вигляді, в якому вона сьогодні існує, була створена за радянських часів. Вона отримала території від Польщі – після Другої світової війни, від Чехословаччини, від Румунії – і зараз ще не всі вирішені прикордонні проблеми на Чорному морі з Румунією. Від Росії величезні території вона отримала на сході й на півдні країни. Це складне державне утворення. І якщо ще внести туди натівську проблематику, інші проблеми, це взагалі може поставити на межу існування саму державність ... я хочу, щоб усі ми, коли вирішуємо питання такого роду, розуміли, що і у нас також там є свої інтереси. Ну, сімнадцять мільйонів росіян на Україні живе. Хто нам може сказати, що у нас там немає ніяких інтересів? Південь, схід України повністю, там тільки одні росіяни» [11].

Цікаво, що, згідно Всеукраїнського перепису населення 2001 року, який очевидно мав на увазі В. Путін (попередній був проведений у 1989 році), росіяни становили 8,3 мільйони, а це 17,3% від усього населення. І це зовсім не третя частина населення, і навіть не п'ята. Очевидно, що В. Путін знову рахував не росіян, а осіб, які російську мову вважали рідною. А таких, згідно перепису – 29,6% населення. Російську мову назвали рідною 95,9% росіян (загальна кількість – 8334,1 тис. осіб), а також 14,8% українців (заг. кіл. – 37541,7 тис. осіб), 62,5% білорусів (заг. кіл. – 275,8 тис. осіб), 17,6% молдаван (заг. кіл. – 258,6 тис. осіб), 6,1% кримських татар (заг. кіл. – 248,2 тис. осіб), 30,3% болгар (заг. кіл. – 204,6 тис. осіб), 1,0% угорців (заг. кіл. – 156,6 тис. осіб), 1,5% румун (заг. кіл. – 151,0 тис. осіб), 15,6% поляків (заг. кіл. – 144,1 тис. осіб), 83% євреїв (заг. кіл. – 103,6 тис. осіб) та ін. [12]. То кого збирався захищати В. Путін, та які у Росії інтереси щодо цих осіб?

Крім суб'єкта публічної політики, який представляв державну політику сусідньої країни, ідею захисту російськомовного населення і відстоювання російських інтересів в Україні підтримували представники російських націоналістичних партій та організацій. Зокрема, на сайті російської газети «Братя славяне» ще у 1999 році була розміщена стаття – «Конфедералізація України». У статті зазначається, що економічний розвиток Росії є незадовільним, бо ще за Радянського Союзу всі сусідні країни збагачувалися за рахунок Росії, а особливо Україна. 70% підприємств, які радянська влада розмістила в Україні повинні були бути в Росії, яка мала джерела сировини та ринки збуту. Натомість ці підприємства збагачують економіку України та ще й використовують для цього дешевий російський газ. «Створений за рахунок розкрадання Росії український економічний монстр повинен або підкоритися Росії, або бути нею зруйнований». Єдиним правильним

шляхом для Росії називається політика звільнення від західної колоніальної залежності «братських» держав, в першу чергу – України. Росіяни, які проживають на території інших держав повинні об'єднатися і захищати інтереси Росії. «На Україні надзвичайно гостро стоїть питання створення проросійської партії, яка ставила б собі за мету повернення Росії впливу, втраченого за роки радянської влади в Україні. Для цього необхідно створення федеративного державного устрою в Україні, осередками якого були б області, а також створення автономій на всіх землях, завойованих і освоєних Росією. До них відносяться Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька, Дніпропетровська, Харківська, Донецька, Луганська області». Необхідно останні дві об'єднати в автономну республіку Донбас, а також домагатися створення повноцінної автономії у Республіці Крим» [13].

Далі розписано як ці області повинні розпоряджатися своїми бюджетами. Серед іншого, обов'язковими умовами їх функціонування мають бути передані Росії контрольні пакети акцій підприємств, які раніше мали економічні відносини з Росією, також знижені податки на сільськогосподарську продукцію, при умові її продажу Росії, знижені ціни на туристичні путівки, а при необхідності надання пільг для російських громадян, надання російській мові статусу державної.

Суб'єкти російської публічної політики розповсюджували таку інтерпретацію української державності у російському суспільстві, у міжнародних співтовариствах, а також шукали способів нав'язати потрібні їм ідеї в середовищі українського суспільства. Стаття про конфедералізацію України, за твердженням українського науковця М. Кармазіної, у тому ж таки 1999 році була розміщена на інтернет-сторінках «Слов'янської партії» [14, с. 24]. Тобто партія, яка була зареєстрована і діяла на території України, поширила статтю, в якій містилися заклики до порушення суверенітету та територіальної цілісності України. М. Кармазіна відзначає, що політичні партії, які представляли російський націоналізм, почали реєструватися в Україні, починаючи з 1993 року. До таких, на її думку, належать, Конституційно-демократична партія (1993 р., з 2005 р. – партія «Віче»), партія «Громадянський конгрес України» (1993 р., з 1998 р. – «Слов'янська партія»), Комуністична партія України (1993 р.), Партія слов'янської єдності України (1993 р.), Міжрегіональний блок реформ (1994 р.), Партія комуністів (більшовиків) України (1994 р.), Прогресивна соціалістична партія України (1996 р.), Комуністична партія (трудящих) (1999 р.), Комуністична партія України (оновлена) (2000 р.), Комуністична партія робітників і селян (2001 р.). Окремо виділено партії, для яких основними були слов'янофільські ідеї. До них зараховано партію «Русько-український Союз» (зареєстрована у 1998 році, з 2009 р. – назва ПАРТІЯ «РУСЬ»), партія «Русь єдина» (1999 р., з 2003 року назва «Держава»), «Єдина Київська Русь» (1999 р.), «Ліберально-демократичні реформи» (2000 р., майже одразу перейменована на партію «Світло зі Сходу», а з 2002 політична партія «ЗУБР»), «За Русь єдину» (2001 р., з 2002 р. «Руський блок») [14, с. 23-24].

Партії, як суб'єкти публічної політики, що офіційно діяли, а деякі діють до сьогодні на території нашої держави, поширювали антиукраїнські ідеї, а деякі публічно закликали до порушення суверенітету та територіальної цілісності України. А це вже питання, які стосуються безпеки держави (державної безпеки)¹ чи навіть політичної безпеки. Український науковець А. Курас зазначає, що інколи державну безпеку ототожнюють

«...державна безпека – це збалансований стан функціонування держави, як політичного інституту влади, який досягається шляхом прогнозування, попередження, виявлення та мінімізації негативного впливу існуючих і ймовірних загроз основним ознакам держави (насамперед, інститутам державної влади, територіальній цілісності, суверенітету, грошово-кредитній та податковій системам) та дозволяє державі ефективно реалізовувати своє соціальне призначення щодо забезпечення подальшого розвитку особи (громадянина), суспільства та держави» [6, с. 74].

із політичною, але зміст останньої є ширшим. На його думку, «політична безпека, як центральний елемент національної безпеки, означає безпеку всього політичного життя, захищеність прав і свобод громадян, політичних партій, громадсько-політичних об'єднань, рухів, цілісності та незалежності держави від політичної сваволі й екстремізму всередині держави, політичного тиску та агресивних спрямувань на міжнародній арені [7, с. 336].

Виникає логічне запитання: а які суб'єкти повинні захищати безпеку України? Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України», суб'єктами її забезпечення є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України та об'єднання громадян (ст. 4). З 2015 року до цього переліку додано і Національне антикорупційне бюро України.

Серед основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки України знаходиться «постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, воєнній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці» [15]. Науковці, а також різноманітні громадські організації, які також є суб'єктами забезпечення національної безпеки, неодноразово звертали увагу влади, що в Україні як багатоетнічній та поліконфесійній країні повинна бути виважена державна політика, особливо в етнічних, мовних та релігійних питаннях. Натомість представники влади, які, в першу чергу, повинні були запобігати порушенням основ національної безпеки, нерідко самі розпалювали етнічні, мовні та релігійні конфлікти та проводили відверто антиукраїнську політику. Поширення в українському суспільстві набули ідеї суб'єкта публічної політики, який ще й став суб'єктом державної політики України – Д. Табачника. В статті «От Риббентропа до майдана», опублікованій 24 вересня 2009 року в російській газеті «Известия», автор відверто налаштовує громадян східних областей проти західних. Зокрема, він пише, що «галичани не мають нічого спільного з народом Великої України ні в ментальному, ні в конфесійному, ні в лінгвістичному, ні в політичному плані. У нас різні вороги і різні союзники... приєднання Галичини до Української Радянської Соціалістичної Республіки об'єднало в одному адміністративному, а потім і державному формуванні два різних народи – цивілізаційних опоненти ... останні двадцять років співіснування українців і галичан показали, що держава, споруджена на насильно нав'язуваних галиційських ідеологемах і чужих для українців цінностях, які не поділяє більшість населення, стає нежиттєздатною. Останні п'ять років галиційського засилля так близько підвели державу до межі, за якою крах, розпад, громадянський конфлікт, що галичани повинні бути самі зацікавлені покинути якщо не Україну, то по крайній мірі її владні інститути» [16]. Це тільки частина висловлювань Д. Табачника, в яких прослідковується розпалювання міжетнічної ворожнечі. Звернення громадського активіста О. Северина до Служби безпеки України та Голови Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України О. Єфремова щодо виявлення ознак дискримінації та посягання на територіальну

цілісність і недоторканність України у висловлюваннях народного депутата України Д. Табачника [17] не дали жодних результатів. Більше того, цю особу у 2010 році було призначено на посаду міністра освіти і науки в уряді М. Азарова.

Щодо мовного питання, то тут представники влади не обмежилися лише висловлюваннями, а й вирішили забезпечити «російські інтереси» (точніше інтереси влади Російської Федерації) відповідним законодавством. У 2012 році був прийнятий Закон України «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 р. № 5029-VI (ініціатори законопроекту С. Ківалов та В. Колесніченко) [18]. У законі вводиться поняття регіональна мова, яка може використовуватися на певній території, де кількість осіб – носіїв регіональної мови становить 10%, а в деяких випадках за рішенням місцевої ради і менше 10%. Таким чином готувалося правове поле для запровадження на певних територіях російської мови. Передбачалося створення можливості для використання регіональної мови у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та в судочинстві, в той час як Конституція України визнавала єдиною державною мовою українську. 22 лютого 2014 року Верховна Рада України скасувала цей закон.

Однак у червні 2014 року народні депутати зареєстрували наступний законопроект «Про офіційний статус російської мови в Україні» від 04.06.2014 р. №4008а (ініціатори законопроекту С. Ківалов та С. Фабрикант) [19]. Фактично в цьому законопроекті йдеться про російську мову як другу державну. Відповідно до положень законопроекту, всі суб'єкти публічного права повинні знати і застосовувати російську мову в правовідносинах і спілкуванні. Однією з вимог до претендентів на державну службу чи посаду в органах місцевого самоврядування було вільне володіння російською мовою. Представники титульного етносу, які виростили в незалежній Україні і не вивчали російську мову в школі, університетах, у випадку прийняття такого закону не могли б претендувати на посади в органах державної влади та місцевого самоврядування. Такі відверто дискримінаційні норми розробили «представники інтересів українського народу», які формували державну політику України. А фактично була спроба реалізувати політику влади сусідньої держави.

У сфері релігійних відносин також прослідковується відстоювання російських інтересів представниками державної влади. У 2010 році Президент України В. Янукович ліквідував Державний комітет України у справах національностей та релігій, а його окремі функції передав Міністерству культури України і Міністерству юстиції України. У 2012 році були внесені зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо реєстрації релігійних організацій. Нові норми ускладнили процедуру реєстрації, оскільки нечітко визначили порядок реєстрації, збільшили кількість контролюючих органів, не визначили форми контролю. Узагальнені формулювання давали багато можливостей органам центральної та місцевої влади втручатися у діяльність релігійних громад. Це викликало багато критики і відкритий лист Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій до Президента України з вимогою скасувати зміни. Президент Української асоціації релігійної свободи В. Єленський стверджує, що з 2010 року соціологічні дослідження почали фіксувати напругу на релігійному ґрунті в Україні. Збільшилася кількість скарг на тиск з боку місцевих органів влади на релігійні громади та окремих віруючих. За словами В. Єленського, вони фіксували факти преференцій щодо однієї церкви й ігнорування – до інших церков [20]. У доповіді правозахисних організацій про права людини 2013 року конкретно вказувалося, що у 2012-2013 роках центральна влада надавала певні преференції Українській православної церкві Московського патріархату (УПЦ МП),

зокрема, у питаннях передачі в оренду приміщень, виділення коштів із державного бюджету на реставрацію релігійних споруд, що знаходяться у користуванні цієї церкви та інших діяч на її підтримку [21, с. 151–169.]. Також представники УПЦ (МП) заявляли, що їх церква повинна мати особливий юридичний статус.

Метою такої політики не були інтереси українського суспільства, і навіть не росіян чи російськомовних осіб, а інтереси певної групи осіб, які хотіли мати необмежену владу і нові можливості для збагачення. З огляду на таку практику, можна стверджувати, що публічна політика є нейтральним поняттям, у визначенні якого не варто вказувати, що це політика, сформована і здійснювана на благо суспільства. Цю якісну характеристику можна вживати лише для позначення конкретної політики у певній сфері, коли аналіз доводить, що метою діяльності суб'єктів публічної політики були суспільні інтереси. На сьогодні першочерговим завданням є визначення персональної відповідальності суб'єктів публічної політики за конкретні висловлювання і діяльність, які суперечать національним інтересам України, а також суб'єктів, які повинні виявляти та запобігати порушенням основ національної безпеки України.

Таким чином, проаналізувавши теоретичні напрацювання щодо публічної політики, а також вплив політичних ідей суб'єктів публічної політики на безпеку держави, можемо зробити наступні висновки.

Розуміння англійського поняття «public policy» багато в чому залежить від перекладу на інші мови слів «public» та «policy» та від значень, які у них вкладають. Одні науковці ототожнюють публічну політику з державною, другі вважають, що це суспільна політика (у значенні політика спрямована на захист суспільних інтересів), треті – асоціюють її із прозорою політикою, а четверті вважають, що це висловлювання і діяльність політиків, які були оприлюднені (стали публічними). Дослідження визначень цього поняття різними науковцями з різних країн показує, що його розуміння також залежить від наукових інтересів дослідника. Наприклад, фахівці у сфері державного управління та адміністративного права, як правило, публічну політику ототожнюють із державною, а тому розуміють її як програму та діяльність органів державної влади. Натомість, політологи розглядають публічну політику широко – як політику (програму, діяльність, боротьбу за владу) різних політичних суб'єктів, оприлюднені ідеї яких за певних умов можуть стати частиною державної політики.

Аналіз практики формування публічної політики в Україні із використанням політологічного підходу до цього явища, дозволяє стверджувати, що публічна політика – це цілеспрямована діяльність активних представників державної влади і громадсько-політичних сил, які мають чітко виражену мету і для її досягнення поширюють свої ідеї у суспільстві, а також намагаються їх реалізувати за допомогою створення відповідного законодавства. Тобто, в межах трьох традицій розуміння поняття «публічна політика» – «американської», «європейської» та «глобальної» (зазначених Н. Беляєвою) – у наведеному визначенні поєднано дві останні традиції. Особливістю публічної політики в Україні є те, що у нашій державі досі відбуваються трансформаційні процеси у багатьох сферах одночасно. Відповідно, політику розвитку цих сфер формують не лише представники державної влади, а й багато інших активних політичних та громадських суб'єктів («європейська» традиція). Для них немає усталених механізмів, за допомогою яких ця політика могла б реалізуватися, тому йде пошук узгодження інтересів, певною мірою «спільне управління» («глобальна» традиція).

На основі територіального критерію суб'єктів публічної політики можна поділити на зовнішніх (представники влади іншої держави (держав) та іноземні політичні й громадські сили) та внутрішніх (представники державної влади та політичні й

громадські сили однієї держави (або одного політичного союзу). Вплив і зовнішніх, і внутрішніх суб'єктів публічної політики на безпеку України був достатньо потужним. Це була цілеспрямована та організована діяльність, яка велася одразу по декількох напрямках з використанням різноманітних способів: 1) формування антиукраїнської ідеології; 2) створення організаційних структур, які будуть поширювати цю ідеологію (політичних партій, об'єднань, і навіть релігійних організацій); 3) пошук прибічників цієї ідеології серед представників державної влади; 4) втілення основних положень ідеології у державній політиці; 5) прийняття відповідного цієї політиці законодавства.

Зважаючи на вплив, який суб'єкти публічної політики здійснюють на ситуацію у сфері безпеки, подальших наукових досліджень потребує відповідність діяльності суб'єктів публічної політики інтересам суспільства, держави.

1. *Беляева Н.* Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам / Н. Ю. Беляева // Полис (Политические исследования). – 2011. – № 3. – С. 72–87.

2. *Дай Т.* Основи державної політики / Р. Томас Дай ; [пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва]. – Одеса : АО Бахва, 2005. – 468 с.

3. *European and North American Policy Change: drivers and dynamics* / [edited by G. Capano and M. Howlett]. – Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2009. – 264 p.

4. *Тертичка В.* Суспільна політика і політологія (Public policy & Political Science) [Електронний ресурс] / В. Тертичка // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали Методологічного семінару у форматі відео конф., 31 березня 2010 р. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Ю. П. Сурміна, В. П. Трощинського ; передмова Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – С. 27–37. – Режим доступу :

http://www.academy.gov.ua//NMKD/library_nadu/Monografiy/d3600ef1-c87f-4c3a-8d31-90c5a5a2d926.pdf.

5. *Публічна політика та управління* : наук. розробка / [авт. кол.: С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий]. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

6. *Корж І.* Державна безпека: методологічні підходи до системи складових поняття / І. Ф. Корж // Правова інформатика. – 2012. – № 4 (36). – С. 69–75.

7. *Курас А.* До питання про наукове визначення поняття «безпека» / А. І. Курас // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – Вип. 66. – С. 331–338.

8. *Szpor A.* «Polityka publiczna» jako pojęcie-narzędzie prawa administracyjnego / Szpor Andrzej // Prawo a polityka : materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2006 roku. – LIBER, 2007. – S. 359–382.

9. *Wenclik M.* Podstawowe założenia polityki publicznej – zagadnienia wprowadzające [Електронний ресурс] / Małgorzata Wenclik // Publikacji Fundacji Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa. – Режим доступу :

<http://www.fundacjaforcis.pl/index.php/publikacje/>.

10. *Рар А.* Владимир Путин. «Немец» в Кремле / А. Рар. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2002. – 320 с. – (Серия: «Досье»).

11. *Выступление Владимира Путина на саммите НАТО (Бухарест, 04 апреля 2008 года)* [Електронний ресурс] // УНІАН. – 2008. – 18 апреля. – 10:05. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/politics/110868-vyistuplenie-vladimira-putina-na-sammite-nato-buharest-4-aprelya-2008-goda.html>.

12. *Всеукраїнський перепис населення 2001 року* [Електронний ресурс] // Сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу :

<http://2001.ukrcensus.gov.ua>.

13. *Конфедерализация Украины* [Електронний ресурс] // Братя – славяне. – 1999. – № 15. – 12 декабря. – Режим доступу :

<http://bratya-slaviane.narod.ru/1999/i15-6-r.html>.

14. *Українська багатопартійність: політичні партії, виборчі блоки, лідери (кінець 1980-х – початок 2012 рр.)* : Енциклопедичний довідник / [за ред. М. Кармазіної]. – К. : ППІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2012. – 588 с.
15. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
16. Табачник Д. От Риббентропа до майдана [Електронний ресурс] / Д. Табачник // Известия. – 2009. – 24 сентября. – Режим доступу :
<http://www.izvestia.ru/politic/article3133320/>.
17. Северин О. Два листи про одного Табачника [Електронний ресурс] / Олександр Северин. – Режим доступу :
<http://maidan.org.ua/static/mai/1253783401.html>.
18. Закон України «Про засади державної мовної політики» від 03 липня 2012 р. № 5029-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
19. Проект закону «Про офіційний статус російської мови в Україні» від 04 червня 2014 р. № 4008а [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51200
20. Українська асоціація релігійної свободи заявила про погіршення ситуації в релігійній сфері після приходу до влади Віктора Януковича [Електронний ресурс] // RISU. Державно-конфесійні стосунки. – 2011. – 09 лютого. – Режим доступу :
http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/40590/.
21. *Права людини в Україні – 2013* : доповідь правозахисних організацій / [за ред. Є. Ю. Захарова]. – Харків : Права людини, 2014. – 456 с. – (Українська Гельсінська спілка з прав людини).