

ВНУТРІШНІ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ ТА ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу внутрішніх загроз національній безпеці та демократії в Україні, серед яких ключовими є корупція в органах державної влади та місцевого самоврядування та небажання влади і перешкоджання, всупереч Конституції, законам, нормативно-правовим актам та міжнародним зобов'язанням, залученню громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади. Державне управління повинно ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом повинен стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України, одним з найважливіших серед яких є боротьба з такою потужною внутрішньою загрозою як корупція в органах державної влади. Також нагальною потребою є дотримання стратегічних орієнтирів для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні та широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС, що визначає «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Це співробітництво спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності і неупередженості та боротьбу з корупцією.

Ключові слова: національна безпека; корупція; антикорупційна політика; антикорупційні громадські організації; е-декларування; цивільний контроль.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. З метою сприяння розвитку громадянського суспільства та становлення України як правової держави, нагальною необхідністю є налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством. Важливою особливістю цієї взаємодії є бажання зі сторони громадськості та сприяння зі сторони держави залученню громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади. Державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом повинен стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України, одним з найважливіших серед яких є боротьба з такою потужною внутрішньою загрозою як корупція в органах державної влади. Ефективне державне управління вимагає послідовної антикорупційної політики, яка повинна здійснюватись таким шляхом: дотримання законодавства, обмеження контрольно-

регуляторних функцій держави, мотивації працівників державних органів до сумлінної праці, забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення. Подолання внутрішніх загроз національній безпеці не слід пов'язувати лише з державними структурами, не менш важлива і відповідальна роль громадянського суспільства, особливо в справі формування такого політичного середовища, яке буде в змозі долати всі негативні прояви деструктивної конфліктності. Згадані можливості забезпечуються Конституцією, законами та нормативно-правовими актами держави. Однак зараз в українському законодавстві існує багато прогалин, подекуди штучно створених представниками влади для зловживання владою, покриття корупції, обмеження ролі громадянського суспільства в контролі над діяльністю органів державної влади та згорання демократичних процесів у державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Автором статті були досліджені наступні нормативно-правові акти, які стосуються проблемних питань національної безпеки, взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства: Конституція України; Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року; Указ Президента

України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»» від 26 травня 2015 року № 287/2015; «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 27 червня 2014 року; Проект Закону про національну безпеку України 8068 від 28 лютого 2018 року, який було прийнято у першому читанні за основу 2351-VIII від 20 березня 2018 року ініціатором подання якого є Президент; Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII; Проект Закону про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» № 6172 від 10 березня 2017 року; проаналізовано результати установчої діяльності громадської організації «Центр протидії корупції»; офіційні заяви Послів країн «Великої сімки» (G 7) від 29 березня 2018 року, Європейського комісару з європейської політики сусідства від 28 березня 2018 року, Державного департаменту США від 30 березня 2018 року; проаналізовано дослідження Американської торгівельної палати в Україні (11 березня 2018 року) щодо стану корупції в державі та правозахисної організації «Freedom House» (квітень 2018 року) щодо стану демократії в Україні.

Мета статті – проаналізувати внутрішні загрози національній безпеці та демократії в Україні, серед яких недосконалість законодавства, проблеми корупції та відхід від світових демократичних норм і стандартів, та визначити шляхи подолання цих явищ.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року відповідно до пункту 17 частини першої статті 92 Конституції України визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності [1].

З метою поглиблення законодавчої бази у сфері національної безпеки 26 травня 2015 року Указом Президента було затверджено Стратегію національної безпеки України спрямованої на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною і ЄС, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII [2].

У підрозділі 4. 5. Стратегії зазначається, що державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом повинен стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України. При цьому слід забезпечити: очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб, непрофесіоналів, політичної кон'юнктури, унеможливлення переважання особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними; реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців, реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації ка-

дрів державної служби, упровадження сучасних етичних норм для державних службовців, військовослужбовців, працівників правоохоронних органів; децентралізацію функцій держави та бюджетних ресурсів; відкритість, прозорість та підзвітність державних органів, упровадження електронного урядування.

Також стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні та широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС визначає «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться також у статті 14 цієї Угоди. «В рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод». Стаття 14. Стаття 453 Угоди про асоціацію підкреслює, що «Україна отримує фінансову допомогу через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС. Така фінансова допомога сприятиме досягненню цілей цієї Угоди та надаватиметься відповідно до нижченаведених статей цієї Угоди». У статті 455 окреслено, що «пріоритетні сфери надання фінансової допомоги ЄС, погоджені Сторонами, визначаються у відповідних індикативних програмах, що відображають погоджені пріоритети політики. Попередні обсяги допомоги, закріплені в цих індикативних програмах, враховують потреби України, галузеві спроможності та прогрес у здійсненні реформ» [3].

28 лютого 2018 року у Парламенті був зареєстрований законопроект від Президента «Про національну безпеку України», його було прийнято в першому читанні за основу 5 квітня 2018 року. Оновлення законодавчої бази про національну безпеку має бути відповіддю на сучасні виклики та загрози національним інтересам України та відповідати міжнародним зобов'язанням держави. Позаяк, законопроект містить достатню кількість суперечностей і невизначеностей, зокрема це стосується механізмів та процедури реалізації цивільного контролю, ролі парламенту, збільшення повноважень президента (зокрема Ставка головнокомандувача), ролі РНБО, СБУ та інших силових структур в процесі реалізації заходів щодо захисту національної безпеки України.

У пункті 2 статті 3 Проекту визначено, що основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, є зокрема «верховенство права, під-

звітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили». Проте зникає такий важливий принцип, що прописаний у Законі «Про основи національної безпеки», як: «національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам» (ст. 5 Закону від 19. 06. 2003 № 964-IV) [1]. Цей принцип є дуже важливим, оскільки багато сфер в країні перебувають в стані кризи, що вимагає негайного реагування з боку держави і вироблення стратегій виходу з неї. Адже ігнорування кризового становища «у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах» (ст. 5 закону) [1] теж здатне спричинити загрозу національній безпеці України.

Також з Проекту вилучено важливу статтю 3 Закону, в якій визначено об'єкти національної безпеки за ступенем пріоритетності їх захисту з боку державних органів [1].

Прибрано і статтю 7 чинного Закону – «Загрози національним інтересам і національній безпеці України» [1]. Де у сфері державної безпеки зазначено, що важливою прибраною з Проекту загрозою є поширення корупції (!) в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності [1].

Зникли з Проекту закону і «Основні напрями державної політики з питань національної безпеки» (стаття 8 Закону) [1]. На нашу думку, ігнорування в Проекті «Основних напрямів державної політики з питань національної безпеки (стаття 8 Закону), сприятиме зниженню показників демократичних перетворень.

Неоднозначною є і стаття 4 Проекту Президента, що присвячена «Засадам демократичного цивільного контролю» [4]. Отже, «1. Система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю» [4]. Проте, до суб'єктів цивільного контролю не вводиться НАБУ (!), яке раніше за статтею 4 Закону [1], належало до суб'єктів забезпечення національної безпеки. На тлі численних фактів корупційних дій в середовищі влади, які і є одними з найбільших загроз національній безпеці дуже «дивне» рішення Президента прибрати з тексту головний незалежний антикорупційний орган у країні.

Стаття 6 Проекту [4] присвячена контролю, що здійснюється Верховною Радою України. Згідно з пунктом 2. Верховна Рада України відповідно до статті 89 Конституції України створює комітети Вер-

ховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, здійснення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони» [4]. Проте детально не прописані механізми здійснення такого контролю, процедура та повноваження Верховної Ради у випадку встановлення порушення законодавства органами сектору безпеки і оборони.

У статті 6 [4] Проекту згадується стаття 89 Конституції України відповідно до якої Верховна Рада України може створювати комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, здійснення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони; передбачається створення тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховною Радою, письмове звітування перед парламентом органів сектору безпеки і оборони про діяльність складових сектору безпеки і оборони та парламентських слухань. Однак процедура здійснення Верховною Радою України такого контролю і відповідальність органів сектору безпеки і оборони – не прописані. Також не прописано конкретні механізми та межі здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у особливих випадках, зокрема під час введення в країні надзвичайного стану та інших випадках.

У статті 7 Проекту, пункті 1 «Кабінет Міністрів України відповідно до статей 113, 116, 117 Конституції і законів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України» [4]. В такому формулюванні спостерігається порушення положень Конституції України, зокрема статті 113, в якій визначено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний (!) Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією [5]. Тобто наявне намагання порушити баланс владної вертикалі зі сторони Президента, що теж суперечить Конституції адже за Конституцією Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Відповідно стаття 5 Конституції визначає, що «ніхто не може узурпувати державну владу». Стаття 6 Конституції «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [5].

Стаття 10 Проекту присвячена Громадському контролю. В частині 1 зазначено так: «Громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України» [4]. Однак (!) сфера громадського контролю може бути обмежена законом. Дуже небезпечна норма для громадянського суспільства, оскільки конкретні випадки, за яких ця заборона стає можливою, не прописані, а відтак можливе зловживання владою під час використання цієї норми і обмеження, порушення прав громадян.

Також в статті 10 [4] зазначено, що «громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів України, а також статутних положень можливість: «...здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони (! Авт.), публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони...» [4]. Згадка в Президентському законопроекті про можливість для громадських організацій здійснювати вищезазначену діяльність має в цілому позитивний контекст, якщо вони не виносять на розгляд громадськості питання корупційної (!) загрози для національної безпеки України. Влада на згаданий контекст реагує менш позитивно, згадаємо внесені, всупереч порушенню Конституції, законів та міжнародних зобов'язань країни, поправки до закону України «Про запобігання корупції» [6], які спричинили відступ від демократичних стандартів, які декларує влада, зокрема Президент. Оскільки ініціатором проекту закону про внесення зміни до статті 3 був Президент, він і визначив його як невідкладний [7].

Ці зміни стосуються безпосередньо статті 3 згаданого закону України «Про запобігання корупції», які набули чинності 23 березня 2017 року [7]. Органи державної влади отримали можливість втручатись в діяльність громадських організацій і контролювати їх, а безпосередньо це зачіпає діяльність антикорупційних громадських організацій, метою створення яких саме і була боротьба з корупцією в органах державної влади.

Отже, до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, окрім можновладців, було віднесено: «в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм». Відповідно держава з боку посадових осіб отримала можливість здійснювати додатковий фінансовий контроль (попри ще й обов'язкову перевірку державними фіскальними органами, яку ніхто не скасовував) та фінансовий тиск на громадських активістів і громадські організації, які борються з корупцією в органах цієї ж влади.

Антикорупційні активісти були прирівняні до представників влади і зобов'язані подавати декларації осіб, уповноважених на здійснення повноважень держави. Важіль, який дозволяє здійснювати цей контроль, прописаний також у статті 45 закону України «Про запобігання корупції», яка стосується подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави (!) або місцевого самоврядування (!): «1. Особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2, пункті 5 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шля-

хом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством».

Проти особи, яка невчасно подала декларацію, можна порушити адміністративну справу. Вперше штраф складе від 650 до 1700 гривень, а постійних порушників суд зобов'язаний «позбавити права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік» (стаття 172-6 КУАП). Також покарання стосується і тих суб'єктів, хто співпрацює з антикорупційними організаціями, надає або отримує від них послуги.

НАЗК тричі роз'яснювало норми про е-декларування для активістів антикорупційних організацій. Утім, офіційні роз'яснення містять суперечності у визначенні кола осіб, на яких поширюються ці вимоги. Так, НАЗК вважає, що декларуватися мають учасники тренінгів та конференцій на тему боротьби з корупцією, особливо якщо вони отримали безкоштовно презентаційні чи навчальні матеріали, канцелярське приладдя чи звіт. Оскільки декларанти мають самостійно визначатися зі ступенем своєї «антикорупційності», достеменно невідомо, хто саме потрапляє у нову хвилю декларування і як відбуватиметься перевірка їхніх декларацій та моніторинг способу життя. Також у НАЗК не пояснюють, як перевірятимуть, чи всі, хто мав – подали декларації, як будуть притягати до відповідальності осіб, які знехтували законом і нічого не декларували. Та головне, що у зоні ризику опиняється велика кількість звичайних громадян, які надають антикорупційним організаціям послуги чи час від часу співпрацюють з ними, або просто – цікавляться їхньою роботою. Такими діями влада намагається відлякати громадян від співпраці з громадськими організаціями та взяти під контроль антикорупціонерів [8].

У липні 2017 р. Президент України зареєстрував два законопроекти, що скасовують е-декларування для активістів, але натомість – додають у законодавство вимоги про додаткове звітування громадських організацій (проект 6674) та про санкції для тих, хто порушив ці вимоги або припустився помилки (проект 6675). Саме ці два документи були спрямовані на експертизу запитом моніторингового комітету ПАРЕ. Український проект аналізувала не лише Венеціанська комісія. До експертів Ради Європи у цій роботі долучилося Бюро з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ. Спільний висновок двох організацій був схвалений у Венеції 16 березня 2018 р. Зокрема Висновок серед іншого у пункті В. рекомендує: «із законопроектів № 6674 та № 6675 потрібно повністю вилучити нові вимоги щодо фінансової звітності, або принаймні суттєво зменшити їх, привівши у повну відповідність міжнародним стандартам щодо свободи об'єднань, права на приватність, заборони дискримінації і забезпечивши переконливі докази того, що така звітність є необхідною в демократичному суспільстві та відповідає законній меті її запровадження [9]. Документ, затверджений у Венеції, завершується пунктом, виділеним жирним шрифтом: «Надзвичайно ва-

жливо, щоб вимоги електронної декларації для антикорупційних активістів були скасовані до 1.04.2018, тобто до кінцевого терміну подання ними перших електронних декларацій» [9].

Посли країн «Великої сімки» (G 7) 29 березня 2018 р. також закликали Верховну Раду скасувати вимоги щодо подання електронних декларацій антикорупційними активістами і міжнародними членами наглядових рад українських державних компаній [10].

Європейський комісар з європейської політики судівства Й. Хан зробив жорстку заяву щодо нагальності вирішення згаданої проблеми українською владою. «1 квітня спливає термін подання декларацій про майно активістів громадянського суспільства. Українська влада не виконала своїх зобов'язань. Це суперечить наполегливим рекомендаціям від міжнародних партнерів України, в тому числі ЄС (також в контексті моніторингу продовження здійснення Україною зобов'язань у процесі лібералізації візового режиму), Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДПЛ. Метою системи декларування майна є запобігання корупції державними посадовими особами через виявлення потенційно необґрунтованого багатства державних службовців. Члени громадянського суспільства не є державними службовцями і декларування їхніх активів є неприйнятним і є надмірним тягарем та засобом тиску на них. Відносини ЄС з Україною базуються на спільних цінностях. Обидві сторони погодились, що повага до демократичних принципів, прав людини та основних свобод є основними елементами Угоди про асоціацію. За останні роки Україна досягла значного прогресу. Важливо не створювати перепони та не знищити досягнутого прогресу. ЄС готовий надавати подальшу підтримку та консультації» [11].

Державний департамент США 30 березня 2018 року теж оприлюднив офіційну заяву щодо згаданого інциденту. «Сполучені Штати рішуче закликають уряд України скасувати законодавство, яке вимагає декларування активів громадянського суспільства та міжнародних членів наглядових рад державних підприємств [12].

Після крайнього терміну подачі е-деклараций антикорупціонерами (1 квітня 2018 року) 3 квітня Рада не підтримала законопроекти, якими планувалося скасувати електронне декларування для антикорупційних громадських організацій. Як передає агенція «Українські новини», за прийняття за основу відповідних законопроектів № 6271 і № 6674 проголосували лише 156 і 157 депутатів при мінімально необхідних 226 [13].

Таким чином, аналізуючи всі наявні факти, можна констатувати крайню зацікавленість у розвитку саме такого сценарію подій зі сторони Президента, Верховної Ради (з пропрезидентською більшістю) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) (що організовує та контролює процес здійснення електронного декларування). Водночас, є ціла категорія ТОП-керівників, причетних до розподілу бюджетних коштів, яких закон не змушує декларуватися. Наприклад, це очільники великих акціонерних товариств, які повністю або частково належать державі. До таких відносяться відомі через гучні корупційні скандали Державна продовольчо-зернова корпорація України

(ДПЗКУ), Запорізький титано-магнієвий комбінат (ЗТМК), Турбоатом, Укртрансгаз, Надра України, Укр-газвидобування та багато інших [14].

Досліджуючи питання дотримання демократичних цінностей та принципів владою щодо вимоги електронного декларування для активістів, спостерігаємо зворотний процес такої ж принциповості щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Одним з прикладів цього є позиція НАЗК відповідно до якої ним було розроблено законопроект, що було подано на затвердження Кабінету міністрів України, в якому пропонується дозволити всім правоохоронцям, які відряджаються в зону АТО, не подавати декларації. Також НАЗК пропонує закрити інформацію про населений пункт, у якому декларант володіє майном, та багато іншої інформації, що зараз доступна громадськості. У законопроекті наявні також ряд норм, які суперечать демократичним принципам і сприятимуть корупції, серед яких: дозволити визнати відрядження як поважну причину для несвоєчасного подання декларації. Також, НАЗК пропонує не звільняти покараних адміністративним стягненням за корупцію держслужбовців, якщо суд при визначенні покарання не застосує покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади [15].

Розкриваючи проблеми зловживання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та корупції, варто згадати і бажання представників влади запровадити в Україні так зване «нульове» декларування. У Верховній Раді зареєстрували пакет законопроектів від Блоку П. Порошенка, що пропонують легалізувати корупційно отримані доходи, а також звільнити чиновників від відповідальності за брехню в декларації. Головна ідея – запровадити так зване добровільне «нульове» декларування, що дозволить подати таємну декларацію про нелегально отримані доходи чи майно та звільнитися від відповідальності. НАБУ доведеться закрити всі кримінальні провадження щодо незаконного збагачення ТОП-чиновників, які вони зараз ведуть. Таким декларантам хочуть гарантувати, що все задеклароване буде визнаватися як набуте без порушення законодавства, за умови сплати податку (2,5 %) [16].

У березні 2018 року Американська торгівельна палата в Україні презентувала результати щорічного опитування сприйняття корупції в Україні. Останнє дослідження було проведено анонімно вже вчетверте серед представників компаній-членів Американської торгівельної палати в Україні. Результати опитування відображають сприйняття ситуації міжнародною бізнес-спільнотою, що працює в Україні сьогодні. Всього в опитуванні взяло участь 184 респонденти, з них 80 % – це представники транснаціональних компаній. Порівняно з 2016 р. кількість учасників опитування зросла на 50 %. З них 36 % вважають, що рівень корупції впродовж 2017 року зменшився (відповідний показник склав 47 % у 2016 році). Більшість респондентів підкреслили роль Національного антикорупційного бюро в Україні (НАБУ) як антикорупційного лідера в 2017 році. Половина респондентів вважає, що запуск електронних декларацій є найбільшим успіхом у боротьбі з корупцією у 2017 році. Разом з тим, 76 %

представників бізнесу вважають, що компаніям в Україні не потрібно займатися корупцією, щоб мати більше шансів на успіх. Представникам бізнесу також було запропоновано визначити, що саме Україні варто зробити для досягнення прогресу у боротьбі з корупцією. У результаті більше половини респондентів обрали створення Антикорупційного суду. 71 % респондентів зазначили, що найбільш корумпованими державними установами є суди, за якими йдуть податкові та митні органи – 54 % , а органи місцевого самоврядування – 34 %.

Результати опитування доводять, що в 2017 році 96 % респондентів вважали корупцію дуже поширеним явищем в Україні; 89 % респондентів вважають, що боротьба з корупцією є пріоритетом для покращення ділового клімату в Україні; 91 % представників бізнесу зазначили, що зіткнулися з корупцією під час ведення бізнесу в Україні протягом 2017 року. Боротьба з корупцією разом зі створенням Антикорупційного суду залишається пріоритетною у 2018 році, оскільки очікування бізнес-спільноти щодо подолання корупції розглядаються як визначальний чинник сприяння економічному зростанню та залученню прямих іноземних інвестицій в Україну [17].

Варто звернути увагу на ще одне дослідження в межах наявних в Україні корупційних проблем в органах влади та згорання демократичних процесів. Правозахисна організація «Freedom House» оприлюднила 23-тє щорічне дослідження «Країни перехідного періоду» («Nations in Transit»), в якому аналізується рівень розвитку демократичних інститутів у країнах Центральної та Східної Європи, на Балканах та в Євроазійському регіоні. У 2018 році дослідження «Nations in Transit» зафіксувало найбільше зменшення демократичних показників за всю 23-річну історію проекту: 19 з 29 країн зменшили свої загальні показники демократії. Другий рік поспіль, за даними дослідження, визначено, що існує більше консолідованих авторитарних режимів, ніж консолідованих демократій. У цьому новому неліберальному середовищі громадяни можуть протестувати, створювати НУО, публікувати новини чи робити критичні зауваження в соціальних мережах без ризику фізичних нападів або тривалих термінів ув'язнення. Але такі дії все одно підпадають під постійні державні перевірки та гучні напади з боку державних та урядових ЗМІ та навіть дискримінації у сфері зайнятості в країнах, де зв'язки з правлячою партією стають економічною необхідністю. Найбільші проблеми було виявлено щодо функціонування ЗМІ, судової влади та функціонування національних демократичних інститутів, таких як парламенти та президенти.

Згадані проблеми спіткали «Nations in Transit» зокрема і в Європейській частині регіону. Серед країн Єврозв'язу, які найбільше ризикують бути віднесеними до авторитаризму є Україна, Молдова, Грузія, Вірменія. Вікно для фундаментальних реформ не може бути закрите в Україні, але воно значно звужиться на тлі політичного опору антикорупційним реформам та серії нападів на громадянське суспільство та засоби масової інформації. Вперше після революції 2014 року показник демократії в Україні скоротився 2018 року.

Зокрема, за даними дослідження, згідно з оцінюванням рівня розвитку демократичних процесів та рейтингом режиму, по шкалі від 1 до 7 (1 – найвищий рівень демократичного прогресу та 7 – найнижчий), Україна має показник – 4, 64. Рейтинги 2018 року відображають період з 1 січня по 31 грудня 2017 року [18].

Відповідно до Указу Президента «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року визначено, що, «поділяючи спільні з ЄС цінності та стратегічні цілі, Україна розглядає інтеграцію в політичні та економічні структури Європейського Союзу пріоритетним напрямом своєї зовнішньої і внутрішньої політики». У підрозділі 4.7, який стосується партнерства України і НАТО йдеться про те, що Україна розглядає розвиток особливого партнерства з НАТО на основі Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, підписаній 9 липня 1997 року, Декларації про її доповнення від 21 серпня 2009 року та Річних національних програм співробітництва Україна – НАТО як пріоритетний напрям своєї безпекової політики [2].

Проте, наразі у НАТО не бачать потреби у тому, щоб Україна надто переймалася отриманням Плану дій щодо членства (ПДЧ), і радять зосередитися на реформах. Про це в інтерв'ю «Європейській правді» заявила заступниця генсека НАТО Р. Геттемюллер. На її думку, Україні варто концентруватися на суті реформ, а не на формі. Тому Річна національна програма (РНП), за її словами, це найважливіший етап для України. Р. Геттемюллер підкреслила, що українські РНП мають таку ж структуру, як ПДЧ, і вони ґрунтуються на NATO study on Enlargement – документі, який визначає правила розширення Альянсу. Саме результати реформ, будуть найважливішим аргументом для країн-членів НАТО, коли вони будуть ухвалювати рішення про членство України [19].

Висновок. Отже, з метою сприяння розвитку громадянського суспільства та становленням України як правової держави, нагальною необхідністю є налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством. Державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом повинен стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України, одним з найважливіших серед яких є боротьба з корупцією в органах державної влади. Ефективне державне управління вимагає послідовної антикорупційної політики, яка повинна здійснюватись шляхом: обмеження контрольно-регуляторних функцій держави, мотивації працівників державних органів до сумлінної праці, забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення.

Також необхідно: удосконалити процедуру перевірки на добросовісність та забезпечити дієвий моніторинг способу життя, доходів і витрат державних службовців; забезпечити прозорість видатків Державного і місцевих бюджетів; забезпечити ефективну діяльність Національного антикорупційного бюро України та Спеціальної антикорупційної прокуратури; забезпечити прозорість діяльності Національного агентства

з питань запобігання корупції, та дотримання ним законодавства України; забезпечити взаємодію у межах завдань і структури, визначених законодавством, між Національним антикорупційним бюро України та Державним бюро розслідувань України; створити Антикорупційний суд, з відбором суддів на конкурсній основі з залученням представників громадянського суспільства та міжнародних спостерігачів з виключним не спростовуваним ВККС правом вето; активізувати взаємодію з міжнародними антикорупційними організаціями, зокрема Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO), сприяти впровадженню кращих практик у цій сфері.

Подолання внутрішніх загроз національній безпеці не слід пов'язувати лише з державними структурами, не менш важлива і відповідальна роль громадянського суспільства, особливо в справі формування такого політичного середовища, яке буде в змозі долати всі негативні прояви деструктивної конфліктності. Згадані можливості забезпечується Конституцією, законами та нормативно-правовими актами держави. Однак наразі в українському законодавстві існує багато прогалин, подекуди штучно створених представниками влади для зловживання владою, покривання корупції, обмеження ролі громадянського суспільства в контролі над діяльністю органів державної влади та згортання демократичних процесів у державі.

Так, всупереч порушенню Конституції, законів та міжнародних зобов'язань країни, були прийняті поправки до закону України «Про запобігання корупції»

[6], що спричинили відступ від демократичних стандартів, які декларує влада, зокрема Президент. Органи державної влади отримали можливість втручатися в діяльність громадських організацій і контролювати їх, а безпосередньо це зачіпає діяльність антикорупційних громадських організацій, метою створення яких саме і була боротьба з корупцією в органах державної влади. Реагуючи на звуження прав української громадянськості щодо антикорупційної діяльності, і відповідно втручання держави в життєдіяльність громадянського суспільства Єврокомісія закликала негайно скасувати е-декларування. Цю позицію підтримали також США, Рада Європи, низка країн-партнерів. Поточні вимоги щодо е-декларування не відповідають міжнародним зобов'язанням України і кращим міжнародним практикам. Що доводить і міжнародне дослідження правозахисної організації «Freedom House» (квітень 2018 року), підкреслюючи кризовий стан демократії в Україні та загрозу встановлення авторитаризму на фоні політичного опору антикорупційним реформам та серії нападів на громадянське суспільство і засоби масової інформації. Усі вищезгадані дії влади є деструктивними для всієї країни, її громадян, загрожують національній безпеці, негативно впливають на сприйняття іміджу України в світі та жодним чином не сприятимуть підтримці з боку міжнародної демократичної спільноти. Це стосується як надання міжнародної фінансової допомоги, загрози втрати безвізу і примарності перспектив вступу до ЄС та НАТО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19. 06. 2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Про національну безпеку України : Проект Закону № 8068 від 28 лютого 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.
5. Конституція України № 254к/96-ВР від 28. 06. 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про запобігання корупції : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18?test=SE7MfTNFZoCh0r1MZiLSy/hoHI4qcs80msh8Ie6>.
7. Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» : Проект Закону № 6172 від 10.03.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61314.
8. «Антикорупційна дупа», лабрадор Коді, стародруки та Конституція України – Центр протидії корупції подав електронні декларації. Центр протидії корупції. 30. 03. 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://antac.org.ua/publications/antykoruptionsjna-dupa-labrador-kodi-starodruky-ta-konstytutsiya-ukrajiny-tsentr-protydiji-koruptionsiji-podav-elektronni-deklaratsiji/>.
9. Помста до Венеції доведе : Порошенко та ВР створюють нову проблему у відносинах з Європою [Електронний ресурс] // Європейська правда. – 16 березня 2018 – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/03/16/7078879/>.
10. G7 Ambassadors remain deeply concerned at the looming 1 April e-declaration filing deadline for international members of Supervisory Boards of State-Owned Enterprises and anti-corruption activists [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/979387801216143360/photo/1?tfw_site=EuropeanPravda&ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.eurointegration.com.ua%2Fnews%2F2018%2F03%2F29%2F7079678%2F.
11. Statement by Commissioner Hahn on the extension of e-declaration obligations to civil society in Ukraine. Statement 28 March 2018 [Electronic resource]. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/statement-commissioner-hahn-extension-e-declaration-obligations-civil-society-ukraine_en.
12. Protect Civil Society in Ukraine. US Department of State. Press Releases : 30 March 2018 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/03/279671.htm>.

13. Рада відмовилася скасувати е-декларування для антикорупційних громадських організацій [Електронний ресурс]. // Українські Новини. – 3 квітня 2018. – Режим доступу : <https://www.ukranews.com/ua/news/556148-rada-vidmovylasya-skasuvaty-e-deklaruvannya-dlya-antykorporciynukh-gromadskykh-organizaciy>.
14. Усі декларують, а вони – ні : керівництво яких держкомпаній уникло е-декларування. [Електронний ресурс] // Центр протидії корупції / – 29 березня 2018 – Режим доступу : <https://antac.org.ua/publications/usi-deklaruyut-a-vony-ni-kerivnytstvo-yakuh-derzhkompanij-unyklo-e-deklaruvannya/>.
15. НАЗК хоче звільнити від декларування тисячі правоохоронців та чиновників. Центр протидії корупції. 10 квітня 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://antac.org.ua/publications/nazk-hoche-zvilnyty-vid-deklaruvannya-tysyachipravoohorontsiv-ta-chnupovnyukiv/>.
16. «Нульова декларація» : у Раді зареєстрували законопроекти, щоб легалізувати корупційно набуті статки. [Електронний ресурс]. Центр протидії корупції. 16 квітня 2018. – Режим доступу : <https://antac.org.ua/publications/nulova-deklaratsiya-u-radi-zarejstruvaly-zakonoproekty-schob-lehalizuvaty-koruptsiyno-nabuti-statky/>.
17. Hunder A. Ukraine's anti-corruption progress : what do the results of the latest Corruption Perception Survey reveal? [Electronic resource] // American Chamber of Commerce in Ukraine. Sunday, 11 March 2018. – Access mode : <http://www.chamber.ua/en/Media/News/8389>.
18. Schenkan N. Nations in Transit 2018. Confronting Illiberalism. [Electronic resource] / N. Schenkan. – Freedom house Access mode: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2018>.
19. Сидоренко С. Заступниця генсека НАТО : У рішенні саміту Альянсу точно буде йтися про Україну [Електронний ресурс] // Європейська правда. – 18 квітня 2018. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2018/04/18/7080537/>.

А. Л. Бондарь, Н. М. Колесниченко,
ЧНУ ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

ВНУТРЕННИЕ УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ДЕМОКРАТИИ В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу угроз национальной безопасности и демократии в Украине, среди которых ключевыми являются коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления, а также нежелание власти и препятствование, вопреки Конституции, законам, нормативным правовым актам и международным обязательствам, привлечению граждан к участию в управлении государственными делами, предоставление им возможности для свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения гласности, открытости и прозрачности деятельности органов власти.

Предметом исследования является определение внутренних угроз национальной безопасности и демократии в Украине, требующих неотложного реагирования в контексте приведения национального законодательства в соответствие с международными демократическими стандартами согласно взятым на себя обязательствам. Цель статьи – проанализировать внутренние угрозы национальной безопасности и демократии в Украине, среди которых несовершенство законодательства, проблемы коррупции и отход от мировых демократических норм и стандартов, и определить пути преодоления этих явлений. В ходе исследования проблемы были использованы следующие методы: системный, структурно-функциональный, метод обобщения, анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Научная новизна исследования заключается в попытке комплексного анализа стратегических ориентиров государства для проведения системных политических и социально-экономических реформ в Украине и широкомасштабной адаптации законодательства Украины к нормам и правилам ЕС, что определяет «Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны».

Доказано, что для содействия развитию гражданского общества и становления Украины как правового государства, насущной необходимостью является налаживание конструктивного диалога между властью и гражданским обществом. Государственное управление должно основываться на принципах верховенства права, равенства граждан перед законом, честности и прозрачности власти, а его приоритетом должна стать защита прав, свобод и законных интересов граждан, национальных интересов Украины, одним из важнейших среди которых является борьба с коррупцией в органах государственной власти. Эффективное государственное управление требует последовательной антикоррупционной политики, которая должна осуществляться таким путем: соблюдение законодательства, ограничение контрольно-регуляторных функций государства, мотивация работников государственных органов к добросовестному труду, обеспечение неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения. Украина должна придерживаться международных обязательств и наследовать лучшие международные практики по проведению демократических реформ.

Ключевые слова: *национальная безопасность; коррупция; антикоррупционная политика; антикоррупционные общественные организации; е-декларирование; гражданский контроль.*

G. Bondar, N. Kolesnichenko,
Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

INTERNAL THREATS OF NATIONAL SECURITY AND DEMOCRACY IN UKRAINE

The article is devoted to the analysis of threats to national security and democracy in Ukraine, among which key ones are corruption in government bodies and local self-government, as well as reluctance of authorities and impeding Constitution, laws, regulations and international obligations, to provide them with an opportunity to freely access information on the activities of state authorities and local self-government, transparency, openness and transparency of government.

The subject of the study is the identification of internal threats to national security and democracy in Ukraine, which require urgent response to the context of bringing national legislation in line with international democratic standards in accordance with their obligations. The purpose of the article is to analyze the internal threats to national security and democracy in Ukraine, including imperfect legislation, corruption problems and a departure from the world's democratic norms and standards, and to determine ways to overcome these phenomena. In the course of the study of the problem, the following methods were used: system, structural-functional, generalization, analysis and synthesis, induction and deduction.

It has been proved that to promote the development of civil society and the emergence of Ukraine as a state of law, an urgent need is to establish a constructive dialogue between the authorities and civil society. Public administration should be based on the principles of the rule of law, equality of citizens before the law, honesty and transparency of power, and its priority should be to protect the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, national interests of Ukraine, one of the most important among them is the fight against corruption in public authorities. Effective public administration requires a consistent anti-corruption policy, which should be implemented through: compliance with legislation, limiting the control and regulatory functions of the state, motivating state employees to work conscientiously, ensuring the inevitability of punishment for corruption offenses. Ukraine must adhere to international obligations and inherit the best international practices for carrying out democratic reforms.

Key words: national security; corruption; anti-corruption policy; anti-corruption public organizations; e-declaration; civil control.

Рецензенти: Семенченко Ф. Г., д-р політ. наук, професор;
Чупрін Р. В., канд. політ. наук, доцент.

© Бондар Г. Л., Колесніченко Н. М., 2018

Дата надходження статті до редколегії 05.05.2018