

Tomasz Szyszlak

# **Przekształcenia w ukraińskim systemie bezpieczeństwa narodowego po rewolucji godności. Wybrane aspekty**

## **Wstęp**

Jesienią 2013 r. Ukrainę ogarnęła fala protestów przeciwko decyzji władz o niepodpisywaniu umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, a także przeciwko ogólnie złej sytuacji politycznej i ekonomicznej kraju. Ukraińcy żyjący w permanentnej biedzie, kraju przeżartym do cna korupcją, patrzący na pławiących się w luksusie oligarchów i powiązanych z nimi polityków, dostrzegający coraz większe uzależnienie od Rosji, wystąpili 21 XI na osławionym przez „pomarańczową rewolucję” kijowskim Majdanie Niezależności (Placu Niepodległości). Kilka dni później, 30 XI, uzbrojone jednostki specjalne milicji – Berkut spacyfikowały protestujących, raniąc przy tym kilkadziesiąt osób, a swoje działania tłumacząc utrudnieniami związanymi z przygotowaniem dekoracji świątecznych. Od tego momentu starcia stały się powszechne i krwawe, zaś ich apogeum przypadł na 18-20 II 2014 r. Łącznie, w przeciągu blisko kwartału zmagani, w centrum Kijowa śmierć poniosło 96 Ukraińców, nazwanych „Niebiańską Sotnią”, a także dwóch Gruzinów i Białorusin. Na cześć tych pierwszych 1 VII 2014 r. Rada Najwyższa ustanowiła wysokie cywilne odznaczenie państwowe – Order Bohaterów Niebiańskiej Sotni, nadawany za „obywatelską odwagę, patriotyzm, obronę konstytucyjnych zasad demokracji, praw i wolności człowieka, aktywną działalność dobroczynną, humanistyczną i publiczną na Ukrainie, bezinteresowną służbę narodowi ukraińskiemu podczas „rewolucji godności” (listopad 2013 – luty 2014), inne wydarzenia związane z ochroną niezależności, suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Верховна Рада України ухвалила Закон „Про внесення змін до статті 7 Закону України „Про державні нагороди України” (щодо заснування ордена Героїв Небесної Сотні)*, 1 VII 2014, <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/95081.html> (10 VII 2018).

Wydarzenia na Majdanie przyciągnęły szerokie spektrum ukraińskich formacji politycznych, nie tylko te przychylnie Unii Europejskiej, ale również posiadające w materii integracji ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi zgoła odmienne zdanie. Dużą rolę w starciach na stołecznym placu odegrały osoby utożsamiające się z ideologią nacjonalistyczną, dostrzegające wzór do naśladowania w postaci Stepana Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej. Właśnie z nich w przeważającej części powstała Samoobrona Majdanu, a z niej, kozaków i Prawego Sektora 29 I 2014 r. erygowano Gwardię Narodową, do której mieli być przyjmowani wszyscy deklarujący chęć służby narodowi ukraińskiemu<sup>2</sup>.

Wkrótce okazało się, że zwycięstwo Euromajdanu nie oznacza wcale powrotu do stabilizacji. Zamieszanie w Kijowie wykorzystwały siły antypaństwowe, dążące do separatyzmu w różnych oddalonych od stolicy częściach kraju. Kilka tygodni później w wyniku zamachu stanu Autonomiczna Republika Krym ogłosiła niepodległość, a następnie zwróciła się do Federacji Rosyjskiej z prośbą o przyjęcie w jej skład. Z kolei w Donbasie ogłoszono powstanie Donieckiej Republiki Ludowej oraz Ługańskiej Republiki Ludowej.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie zmian w ukraińskim systemie bezpieczeństwa narodowego rozumianym przez pryzmat wchodzących w jego skład instytucji, a wymuszonych wydarzeniami „rewolucji godności”, aneksją Krymu i wojną w Donbasie. Uwagę skoncentrowano na trzech aspektach zmian: po pierwsze, przekształceniu milicji w Narodową Policję Ukrainy, po drugie, erygowaniu Gwardii Narodowej Ukrainy oraz batalionów ochotniczych, zaś po trzecie, intensyfikacji walki z korupcją. Niezbędna w tym zakresie okazała się fundamentalna dla nauk o bezpieczeństwie metoda instytucjonalno-prawna.

## **Pojęcie systemu bezpieczeństwa narodowego w nauce i ukraińskich dokumentach strategicznych**

Pojęcie zbliżone do terminu „system bezpieczeństwa narodowego”, a mianowicie „system zapewnienia bezpieczeństwa narodowego”, pojawił się po raz pierwszy w ukraińskim systemie prawnym w „Koncepcji (podstawach polityki) bezpieczeństwa narodowego Ukrainy” z 16 I 1997 r. Powyższy dokument został przyjęty na podstawie postanowienia Rady Najwyższej i obowiązywał przez ponad sześć lat, do momentu uchwalenia wiosną 2003 r. ustawy o podstawach bezpieczeństwa narodowego. Zagadnieniu został poświęcony rozdział V, w preambule którego możemy przeczytać, że: „System zapewnienia bezpieczeństwa narodowego to zbiór podmiotów zorganizowanych przez państwo, w tym organów

<sup>2</sup> *Majdan stworzył „Gwardię Narodową”, 29 I 2014, <https://kresy.pl/wydarzenia/majdan-stworzyl-gwardie-narodowa/> (10 VII 2018).*

państwowych, organizacji społecznych, urzędników i osób indywidualnych, połączonych poprzez cele i zadania w zakresie ochrony interesów narodowych, realizujących skoordynowane działania w granicach ustawodawstwa Ukrainy<sup>3</sup>.

Tenże system erygowany zostaje w celu realizacji zrównoważonej polityki państwa i spójnego nadzoru nad środkami ochrony interesów narodowych w sferach politycznej, gospodarczej, społecznej, wojskowej, ekologicznej, naukowo-technologicznej, informacyjnej i innych. Podstawami prawnymi w zakresie jego funkcjonowania są konstytucja, ustawa o bezpieczeństwie narodowym Ukrainy, inne ustawy i akty normatywne oraz umowy międzynarodowego wiążące Ukrainę. Proces zapewnienia bezpieczeństwa narodowego podlega również kontroli przewidzianej przez prawo.

Do katalogu funkcji systemu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego zaliczono: 1) tworzenie i wspieranie w gotowości sił i środków zapewnienia bezpieczeństwa narodowego; 2) zarządzanie działalnością systemu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego; 3) realizację działań planowych i operacyjnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego; 4) udział w międzynarodowych systemach bezpieczeństwa.

W mojej ocenie warto przytoczyć uprawnienia części podmiotów systemu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, wśród których twórcy Koncepcji umieścili: lud ukraiński-wszystkich obywateli kraju niezależnie od narodowości, Radę Najwyższą, prezydenta, Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, Gabinet Ministrów (rząd), Sąd Konstytucyjny, inne sądy, prokuraturę, Narodowy Bank Ukrainy, ministerstwa i inne centralne organy władzy wykonawczej oraz wojskową organizację państwa. Z punktu widzenia dalszych rozważań skoncentruję uwagę na dwóch ostatnich elementach. I tak ministerstwa i inne centralne organy władzy wykonawczej, w ramach swoich uprawnień oraz dostępnych środków budżetowych i pozabudżetowych, zapewniają realizację ustaw, prezydenckich dekretów, koncepcji i programów z zakresie bezpieczeństwa narodowego, gwarantując tworzenie, wsparcie w zakresie gotowości i użycie sił i środków zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, a także zarządzania ich działalnością.

Z kolei wojskowa organizacja państwa, pod którym to terminem twórcy Koncepcji rozumieli Siły Zbrojne Ukrainy, Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy, Gwardię Narodową Ukrainy, wojska wewnętrzne, organy i jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wojska Państwowej Służby Granicznej Ukrainy, jednostki wojskowe resortu sytuacji nadzwyczajnych i ochrony ludności przed skutkami katastrofy w Czarnobylu oraz inne formacje wojskowe utworzone w zgodzie z ukraińską ustawą zasadniczą – „zapewniają obronę Ukrainy, ochronę jej suwerenności,

<sup>3</sup> *Схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року N 3/97-ВР Концепція (основи державної політики) національної безпеки України*, <http://consultant.parus.ua/?doc=003A119363> (10 VII 2018).

integralności terytorialnej i nienaruszalności jej granic; zapobiegają zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze wojskowym; walczą z przestępczością zorganizowaną; zapewniają ochronę ludności w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych, niebezpiecznych konfliktów społecznych, czy epidemii<sup>4</sup>.

Pojawiły się również opracowania proponujące wprowadzenie terminów odnoszących się do podsystemów przedmiotowych systemu bezpieczeństwa narodowego. Wiosną 2001 r. eksperci Centrum Razumkova przedstawili swój projekt „Koncepcji (podstaw polityki państwowej) bezpieczeństwa informacyjnego Ukrainy”. Analogicznie do analizowanego powyżej dokumentu jeden z jej rozdziałów poświęcony został systemowi zapewnienia bezpieczeństwa informacyjnego, pod którym to pojęciem należy rozumieć: „organizowany przez państwo zbiór podmiotów (organów państwowych, urzędników, organizacji społecznych, indywidualnych obywateli), połączonych poprzez cele i zadania ochrony narodowych interesów Ukrainy w sferze informacyjnej, które prowadzą skoordynowane działania w granicach ustawodawstwa Ukrainy”<sup>5</sup>.

W „Strategii bezpieczeństwa narodowego Ukrainy”, zatwierdzonej przez prezydenta Wiktora Juszczenkę 12 II 2007 r. mowa jest o systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, przy czym nie określono, co pod tym terminem należy rozumieć. W pierwszym zdaniu p. 3 zapisano: „Współczesna dynamika procesów społecznych na Ukrainie i w świecie wymaga stworzenia odpowiedniego, efektywnego i uzasadnionego ekonomicznie systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, zdolnego do zapewnienia postępu społeczeństwa i państwa w kierunku wspólnoty rozwiniętych krajów demokratycznych”. W p. 4.1. omówiono z kolei kwestię rozwoju systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, polegającą przede wszystkim na zmianach w prawie<sup>6</sup>.

Również w ukraińskich opracowaniach naukowych dostrzec można o wiele częściej stosowanie terminu „system zapewnienia bezpieczeństwa narodowego”, aniżeli „system bezpieczeństwa narodowego”, niemniej jednak terminy te zazwyczaj uważane są za tożsame i kluczowe w badaniach nad bezpieczeństwem narodowym<sup>7</sup>. Według Wołodymyra Lipkana system bezpieczeństwa narodowego składa się z podsystemów, z których jednym jest system zapewnienia bezpieczeństwa narodowego<sup>8</sup>. Innym jeszcze terminem, z którym można mieć do czynienia

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Можливі підходи до визначення основ державної політики забезпечення інформаційної безпеки України*, 23 V 2001, [http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news\\_id=132](http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=132) (10 VII 2018).

<sup>6</sup> *Указ Президента України № 105/2007 „Про Стратегію національної безпеки України”*, 12 II 2007, <http://www.rnbo.gov.ua/documents/104.html> (10 VII 2018).

<sup>7</sup> М. Б. Левицька, *Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України*, Київ 2002, s. 14.

<sup>8</sup> В. А. Ліпкан, *Поняття системи забезпечення національної безпеки України*, „Право і безпека” 2003, nr 2, s. 57.

analizując ukraińską literaturę przedmiotu, jest „system zarządzania państwem w sferze bezpieczeństwa narodowego”, stanowiący z kolei element systemu zarządzania państwem<sup>9</sup>.

### **Trasformacja milicji w Narodową Policję Ukrainy**

Przez pierwsze blisko ćwierćwiecze niepodległości Ukraina posiadała strukturę administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego opartą na wzorach radzieckich. Milicja była organizacją silnie scentralizowaną, nie posiadającą odrębnej podmiotowości, a będącą jedynie formacją w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Poza stolicą struktury Ministerstwa odpowiadały podziałowi administracyjnemu kraju na zarządy obwodowe (podobny status posiadały zarządy dla miast Kijowa i Sewastopola oraz Autonomicznej Republiki Krym), rejonowe i miejskie. Ze względu na specjalizację w jej ramach wyodrębniano milicję kryminalną, milicję bezpieczeństwa publicznego, milicję transportową, państwową inspekcję pojazdów mechanicznych, straż milicyjną oraz milicyjne jednostki specjalne. Jako przykład tych ostatnich można przywołać Berkut, powstały w 1992 r. na podbudowie radzieckiego OMON-u, stanowiący jednostkę szybkiego reagowania, w tym na zakłócenia porządku publicznego na dużą skalę lub poważne przestępstwa z użyciem broni palnej<sup>10</sup>.

Po „rewolucji godności” poziom zaufania do organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – według danych Instytutu Socjologii Narodowej Akademii Nauk Ukrainy – wynosił zaledwie 0,8%, zaś pół roku później co najwyżej 3-5%. Zdyskredytowany udziałem w pacyfikacji Majdanu Berkut zlikwidowano niemal od razu po wydarzeniach z drugiej połowy lutego 2014 r. Stosowną decyzję podjął stojący na czele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Arsen Awakow 25 II. Jak wspomina Marek Czunkiewicz:

Po pacyfikacji Majdanu milicjanci wrócili do swoich garnizonów. Na zachodniej Ukrainie zgotowano im haniebne powitanie. Wzburzone tłumy opluwały i wyzywały funkcjonariuszy od najgorszych. Zrywano im dystynkcje, kazano klękać i przeproszać. Tylko w Doniecku i na Krymie witano Berkutowców z kwiatami. Jak obrońców, jak wyzwolicieli. Tu już działa rosyjska propaganda<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Г. П. Ситник, *Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України*, Частина 3: *Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки*, Київ 2010, s. 105.

<sup>10</sup> B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011, s. 1001-1003.

<sup>11</sup> M. Czunkiewicz, *Teatr wojenny. Reportaże: Gruzja, Smoleńsk, Majdan*, Warszawa 2016, s. 157.

W wyniku działań wojennych w Donbasie w pierwszych trzech miesiącach konfliktu 17 tys. funkcjonariuszy milicji sprzeniewierzyło się przysiędze na wierność Ukrainie i przeszło na stronę separatystów<sup>12</sup>.

Ukraińskie władze były świadome, że potrzebna jest gruntowna przebudowa ukraińskiego systemu bezpieczeństwa narodowego. Niemal natychmiast zaczęto walczyć z bezprawiem i korupcją w organach spraw wewnętrznych. Gabinet Ministrów Ukrainy na posiedzeniu 22 X 2014 r. przyjął Koncepcję niezbędnych działań w zakresie reformowania systemu MSW<sup>13</sup>. Omawiając stan zastany stwierdzono, że przyczyną kryzysu stał się brak współpracy organów ochrony prawnej ze społeczeństwem, zaś temu nie służyła militaryzacja tych pierwszych. Przeprowadzona w latach 2010-2013 reforma administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego nic nie zmieniła i MSW pozostał „ministerstwem milicji”, w przeciwieństwie do modelu europejskiego, gdzie policja jest jednym z jego elementów, obok służby migracyjnej, straży granicznej czy pożarnej.

Postanowiono sobie za cele: 1) przekształcenie MSW w wielodyscyplinarny organ cywilny o europejskim standardzie; 2) demilitaryzację MSW; 3) zmniejszenie liczby organów, jednostek i służb powielających swoje funkcje i zadania; 4) zapewnienie efektywnej współpracy działań pomiędzy policją, Gwardią Narodową, służbami migracyjną, graniczą, pożarniczo-ratowniczą, koordynowanymi przez MSW; 5) reorganizację na poziomie legislacyjnym struktury, wielkości, zadań i uprawnień organów spraw wewnętrznych, warunków ich działalności, których priorytetami powinno być wykonywanie funkcji społecznych; 6) odpolitycznienie działalności i ich rozsądna autonomia; 7) eliminację dublowania się organów i służb; 8) wprowadzenie europejskiego systemu szkoleń i podwyższania kwalifikacji dla pracowników resortu spraw wewnętrznych, stosowanie jednolitych standardów szkoleniowych w celu zapewnienia efektywnej interakcji z organami wewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej; 9) określenie skutecznych środków i mechanizmów kontroli działalności organów spraw wewnętrznych i organów ścigania; 10) podniesienie poziomu zaufania publicznego do organów spraw wewnętrznych, a także autorytetu pracowników; 11) zwiększenie roli instytucji społeczeństwa obywatelskiego i organów samorządu terytorialnego w zapewnieniu praw i wolności człowieka i obywatela; 12) ustanowienie skutecznej współpracy z ludnością i społecznościami lokalnymi.

Wdrożenie Koncepcji miało być realizowane w latach 2014-2016 w dwóch etapach: W etapie pierwszym (2014) założono: przygotowanie i zatwierdzenie planu działań w celu wdrożenia Koncepcji, wskazującego warunki wdrażania środków i wykonawców; opracowanie nowej redakcji ustawy o ogólnej strukturze i liczeb-

<sup>12</sup> B. Pacek, *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Warszawa 2018, s. 46.

<sup>13</sup> *Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1118-р щодо питання реформування органів внутрішніх справ України*, 22 X 2014, <http://police-reform.org/library/rozporuyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform> (10 VII 2018).

ności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy, przedłożenie jej do rozpatrzenia Radzie Najwyższej Ukrainy; przeprowadzenie przekształceń funkcjonalnych i organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z kolei w etapie drugim (2015-2016) przewidziano: przygotowanie propozycji zmian aktów prawnych z uwzględnieniem europejskich norm i standardów, w zakresie uregulowania działalności policji, Gwardii Narodowej, służb migracyjnej, granicznej, pożarniczo-ratowniczej; przeprowadzanie przekształceń instytucjonalnych i funkcjonalnych po przyjęciu aktów prawnych dotyczących odpowiednich organów i służb; prowadzenie działań organizacyjnych zmierzających do stabilnego, efektywnego i spójnego funkcjonowania organów wewnętrznych.

Podstawowym elementem reformy systemu MSW było przekształcenie milicji w Narodową Policję Ukrainy (dalej: NPU). Omawiana powyżej koncepcja zakładała stworzenie skutecznej struktury, w tym: 1) rozgraniczenie kompetencji, zapobieganie powielaniu uprawnień, określenie funkcji oraz optymalnej liczebności; 2) likwidację jednostek milicji transportowej wraz z przekazaniem ich funkcji jednostkom terytorialnym; 3) likwidację jednostek specjalnych ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej wraz z przekazaniem ich funkcji jednostkom milicji kryminalnej; 4) likwidację milicji weterynaryjnej, której funkcje dublują się z funkcjami służb weterynaryjnych i fitosanitarnych; 5) pozbawienie jednostek państwowej inspekcji pojazdów mechanicznych niedookreślonych funkcji, stworzenie jednego systemu ewidencji wykroczeń w ruchu drogowym oraz jednej służby odpowiedzialnej za bezpieczeństwo na drogach w oparciu o jednostki inspekcji i jednostki służby patrolowej; 6) przegląd statusu milicji w sprawach dzieci zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego dotyczącego sądów dla nieletnich; 7) przeorientowanie pracy organów spraw wewnętrznych poprzez przejście do wykonywania funkcji usługowych dla społeczeństwa.

Założenia koncepcyjne uszczegółowiono i zapisano w ustawie o Policji Narodowej z 2 VII 2015 r.<sup>14</sup>, która weszła w życie na początku listopada 2015 r., za wyjątkiem przepisów o policji patrolowej w Kijowie (weszły w życie z chwilą publikacji, tj. 6 VIII 2015 r.) oraz we Lwowie i Odessie (weszły w życie 20 VIII 2015 r.). Zgodnie z art. 1 NPU jest centralnym organem władzy wykonawczej, który służy społeczeństwu w zakresie zabezpieczenia ochrony praw i wolności człowieka, przeciwdziałania przestępczości, podtrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Działalność NPU podlega Gabinetowi Ministrów Ukrainy, za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie ustawy. Podstawowe zadania NPU zostały określone w art. 2: 1) zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; 2) ochrona praw i wolności człowieka, a także interesów społeczeństwa i państwa; 3) przeciwdziałanie przestępczości; 4) w granicach

<sup>14</sup> Закон України № 580-VIII „Про Національну поліцію”, 2 VII 2015, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page> (10 VII 2018).

przewidzianych ustawą świadczenie pomocy osobom, które jej potrzebują z powodów osobistych, ekonomicznych, społecznych, jak również na skutek sytuacji nadzwyczajnych. W składzie NPU funkcjonują: 1) policja kryminalna; 2) policja patrolowa; 3) organy śledcze; 4) policja ochrony; 5) policja specjalna; 6) policja szczególnego przeznaczenia (art. 13). Za przykład tejże ostatniej niech służy liczący 2,1 tys. funkcjonariuszy KORD, a więc Korpus Działań w Nagłych Przypadkach, powstały w marcu 2016 r. w celu uwalniania zakładników, walki z terroryzmem, ochrony świadków koronnych.

Wśród innych najważniejszych zmian, w stosunku do dotychczasowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania administracji bezpieczeństwa i porządku, wymienić można: 1) likwidację lokalnych zarządów spraw wewnętrznych; 2) utworzenie Komisji Policyjnej przy NPU, w której 3/5 członków to osoby cywilne, w tym prawnicy; 3) obsadę stanowisk w NPU na podstawie konkursu przed Komisją Policyjną, z wykorzystaniem poligrafa (wykrywacza kłamstw); 4) zatrudnianie naczelnika NPU przez Gabinet Ministrów Ukrainy na 5-letni kontrakt; 5) mianowanie na stanowiska kierownicze na 5-letni kontrakt; 6) obowiązek zaopiniowania przez rady samorządów terytorialnych osób na stanowiska kierowników jednostek policji patrolowej i policji drogowej oraz prawo do zdjęcia ich z urzędu przy 2/3 głosów; 7) uprawnienie rad samorządów terytorialnych do zdjęcia z urzędu jakiegokolwiek policjanta przy 2/3 głosów; 8) reagowanie na informacje o naruszaniu przepisów prawa przez policjantów.

Koordinacją wprowadzania przepisów o NPU w życie zajęła się pierwsza zastępczyni ministra spraw wewnętrznych ds. policji Kateryna Zguladze-Glucksmann, pełniąca swoją funkcję przez blisko półtora roku, od 17 XII 2014 do 11 V 2016 r. W swojej karierze 41-letnia dziś Glucksmann pełniła podobną funkcję w Gruzji (2005-2012). Z kolei pierwszą naczelnik NPU w listopadzie 2015 r. została jej rodaczka i rówieśniczka Chatia Dekanoidze, która w Gruzji była rektorem Akademii Policji tamtejszego MSW (2007-2012) oraz ministrem oświaty i nauki (2012)<sup>15</sup>. Obie zrezygnowały z zajmowanych funkcji w 2016 r.

Ukraińska policja zatrudnia 130 tys. osób, w tym 119 tys. funkcjonariuszy, przy założeniu parytetu, że na 100 tys. mieszkańców przypadać będzie 304 policjantów. Budżet NPU w 2018 r. wynosi 24,5 mld UAH. Od lutego 2017 r. naczelnikiem NPU jest gen. Serhij Kniaziew.

W kontekście tematu niniejszego artykułu warto nadmienić, że na mocy porozumień mińskich przyjęto na okres trzech lat ustawę o specjalnym statusie samorządu terytorialnego dla niektórych rejonów obwodu donieckiego i ługańskiego z 16 IX 2014 r. Na mocy art. 9 przywołanego aktu normatywnego rady samorządowe uzyskały możliwość powoływania struktur milicji ludowej w celu

<sup>15</sup> Главой Национальной полиции стала Хатия Деканоидзе, 4 XI 2015, <http://www.webcitation.org/6cnxMFWHF> (10 VII 2018).



ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w charakterze dobrowolnych struktur złożonych wyłącznie z ukraińskich obywateli, którzy stale zamieszkują na obszarze jej funkcjonowania<sup>16</sup>. Jak wiadomo sytuacja w Donbasie uniemożliwia stosowanie tychże zapisów.

## **Utworzenie Gwardii Narodowej Ukrainy i batalionów ochotniczych**

Gwardia Narodowa Ukrainy została erygowana na mocy ustawy o Gwardii Narodowej Ukrainy z 13 III 2014 r.<sup>17</sup> jako wchodząca w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych formacja wojskowa z funkcją ochrony prawnej w zakresie: 1) ochrony życia obywateli; 2) zapewnienia przestrzegania praw, wolności i interesów prawnych obywateli, społeczeństwa i państwa; 3) przeciwdziałania naruszaniu prawa i zwalczania działalności kryminalnej; 4) zapewnienia przestrzegania porządku publicznego; 5) udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, ochrony granic, zwalczaniu działań terrorystycznych, działań nielegalnych oddziałów paramilitarnych, formacji zbrojnych, organizacji terrorystycznych i zorganizowanych grup przestępczych; 6) udziału w odpieraniu zbrojnej agresji na Ukrainę, eliminacji konfliktów zbrojnych poprzez realizację zadań militarnych; 7) ochrony systemu konstytucyjnego i integralności terytorialnej przed zbrojnymi próbami ich zmiany; 8) zapewnienia ochrony instytucjom państwowym, obiektom nuklearnym, materiałom i odpadom oraz innym elementom radioaktywnym w posiadaniu państwa, budynkom rządowym, misjom dyplomatycznym i konsularnym oraz przedstawicielstwom organizacji międzynarodowych na Ukrainie; 9) uczestnictwa w zapewnieniu bezpieczeństwa funkcjonariuszom państwowym; 10) zaangażowania w przywracanie prawa i porządku w sytuacjach konfliktu etnicznego lub religijnego; 11) udziału w odbudowie systemu konstytucyjnego w razie prób przejścia sił państwowych albo siłowej zmiany tego systemu; 12) obrony ważnych obiektów państwowych i specjalnych<sup>18</sup>.

Obok Sił Zbrojnych Ukrainy Gwardia Narodowa Ukrainy uczestniczy zgodnie z prawem w eliminowaniu agresji zbrojnej przeciwko Ukrainie oraz likwidacji konfliktu zbrojnego poprzez prowadzenie działań wojskowych, a także wykonując zadania obrony terytorialnej (art. 1). Gwardia Narodowa istniała na Ukrainie również w latach 1991-2000, ale została zlikwidowana ze względów finansowych.

<sup>16</sup> Закон України № 1680-VII „Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, 16 IX 2014, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/1680-18> (10 VII 2018).

<sup>17</sup> Закон України № 876-VII „Про Національну гвардію України”, 13 III 2014, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18/page> (10 VII 2018).

<sup>18</sup> B. Pacek, *op.cit.*, s. 82-83.

Zgodnie z obecną ustawą liczy 60 tys. osób, w tym w ramach batalionów ochotniczych (m.in. 2 Batalion Specjalnego Przeznaczenia „Donbas”).

Wobec niewydolności państwa ukraińskiego w zakresie obrony militarnej społeczeństwo samo zaczęło organizować jednostki ochotnicze do walki z separatystami w Donbasie. Powstawały one początkowo jako przybudówki organizacji politycznych, takich jak Prawy Sektor, czy też wywodzącego się z niego Zgromadzenia Społeczno-Narodowego, związanego z największym ukraińskim batalionem ochotniczym „Azow”. Poza ochotnikami bez dostatecznego przygotowania wojskowego w skład batalionów wchodziłi byli żołnierze zawodowi, milicjanci i osoby z poboru powszechnego.

Ukraińskie bataliony ochotnicze były, bądź są – poza wspomnianą powyżej Gwardią Narodową Ukrainy – podporządkowane kilku strukturom: 1) Wojskom Obrony Terytorialnej Sił Zbrojnych Ukrainy (m.in. sformowany z członków Samoobrony Majdanu 24 Samodzielny Batalion Szturmowy „Ajdar” ze słynną Nadią Sawczenko<sup>19</sup>); 2) Specjalnym Pododdziałem Ochrony Porządku Publicznego (m.in. „Azow”); 3) nie podlegające władzom państwowym (m.in. Ukraiński Korpus Ochotniczy „Prawy Sektor”). Pierwsze z nich powstały w maju 2014 r. na mocy dekretów wykonującego obowiązki Prezydenta Ukrainy przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy Ołeksandra Turczynowa o częściowej mobilizacji z 17 III 2014 r.<sup>20</sup> oraz o częściowej mobilizacji z 6 V 2014 r.<sup>21</sup> w związku z ustawą o obronności Ukrainy z 6 XII 1991 r. Rozdział III ustawy poświęcony jest obronie terytorialnej (art. 18) oraz ochronie cywilnej (art. 19). Obrona terytorialna stanowi ogólnopaństwowy system środków wojskowych i specjalnych, podejmowanych w szczególnych warunkach, w zakresie: ochrony i zabezpieczenia granicy państwowej; zabezpieczenia warunków dla niezawodnego funkcjonowania organów władzy państwowej, administracji wojskowej, strategicznego (operacyjnego) rozmieszczenia wojsk; ochrony i zabezpieczenia ważnych obiektów i komunikacji; walki z siłami dywersyjno-wywiadowczymi, innymi zbrojonymi formacjami

<sup>19</sup> Nadia Sawczenko (ur. 1981) – podporucznik pilot, pierwsza kobieta w wojskach powietrznych Sił Zbrojnych Ukrainy, która po rozpoczęciu wojny w Donbasie wzięła urlop w macierzystym 3 Pułku Lotniczym w Brodach i zgłosiła się na ochotnika do „Ajdaru”. W czerwcu 2014 r. wzięta do niewoli przez separatystów i przekazana Rosjanom, gdzie usłyszała zarzuty udziału w zabójstwie dwóch rosyjskich dziennikarzy na wschodzie Ukrainy i została skazana na 22 lata kolonii karnej. W maju 2016 r. wymieniona na dwóch agentów GRU. Odznaczona najwyższym ukraińskim tytułem honorowym Bohatera Ukrainy.

<sup>20</sup> Указ Президента України № 303/2014 „Про часткову мобілізацію”, 17 III 2014, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/303/2014> (10 VII 2018). Mobilizację przeprowadzono na potrzeby Sił Zbrojnych Ukrainy i Gwardii Narodowej Ukrainy.

<sup>21</sup> Указ Президента України № 454/2014 „Про часткову мобілізацію”, 6 V 2014, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2014> (10 VII 2018). Mobilizację przeprowadzono na potrzeby Sił Zbrojnych Ukrainy, Gwardii Narodowej Ukrainy, Służby Bezpieczeństwa Ukrainy i innych formacji wojskowych.

agresora oraz antypaństwowymi nielegalnie utworzonymi formacjami zbrojnymi; utrzymania reżimu prawnego stanu wojennego<sup>22</sup>. Jesienią 2014 r. obronę terytorialną podporządkowano Dowództwu Wojsk Lądowych Sił Zbrojnych Ukrainy, zaś bataliony obrony terytorialnej przekształcono w bataliony piechoty zmotoryzowanej w ramach brygad wojsk lądowych.

Minister spraw wewnętrznych Arsen Awakow zdecydował 13 IV 2014 r. o utworzeniu złożonych z ochotników Specjalnych Pododdziałów Ochrony Porządku Publicznego. Początkowo planowano przyjąć 12 tys. osób i utworzyć ok. 20 pododdziałów w regionach podporządkowanych zarządom obwodowym MSW<sup>23</sup>. Tymczasem latem tego samego roku funkcjonowało już 50 batalionów i rot, z których kilkanaście prowadziło swoje działania w Donbasie. W związku z przyjęciem ustawy o Policji Narodowej, w listopadzie 2015 r. 30 pododdziałów przeszło w podporządkowanie NPU, resztę zaś rozformowano, bądź przeniesiono do Gwardii Narodowej. Według stanu na połowę lutego 2016 r. w NPU pozostały 22 formacje z 4207 ochotnikami<sup>24</sup>. Co ciekawe, w pięciu obwodach (czerniowieckim, czerkaskim, rówieńskim, zakarpackim i żytomierskim) rozformowano milicyjne pododdziały porządku publicznego, a ich kompetencje przejęły bataliony ochotnicze, podporządkowane albo władzom obwodowym, albo wchodzące w skład Gwardii Narodowej<sup>25</sup>.

Jurij Bereza, weteran Euromajdanu, który po „rewolucji godności” przeszedł do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, współtworząc i dowodząc batalionem „Dniepr”, stwierdził:

Bataliony ochotnicze, stworzone w strukturze MSW, to, prawdopodobnie, jedna z najbardziej istotnych reform, które wprowadziły w szeregi milicji prawdziwych patriotów. Nie mieliśmy tego przez wszystkie lata niepodległej państwowości. Dzisiaj bataliony ochotnicze w składzie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych cieszą się ogromnym szacunkiem wśród ludzi. A jeżeli w czasie Majdanu duża część bała się milicji, to dzięki ochotnikom poziom zaufania do niej wzrasta<sup>26</sup>.

Ostatnią formacją, o której chciałbym wspomnieć w tym kontekście, jest Ukraiński Korpus Ochotniczy „Prawy Sektor”. Jak sama nazwa wskazuje jest on

<sup>22</sup> Закон України № 1932-ХІІ „Про оборону України”, 6 XII 1991, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (10 VII 2018).

<sup>23</sup> Аваков сформує регіональні спецпідрозділи МВС на основі громадських утворень, 13 IV 2014, <https://www.slovoidilo.ua/promise/21985.html> (10 VII 2018).

<sup>24</sup> „Нацполіція і Нацгвардія мають бути, як ви – бійці добробатів” – Арсен Аваков, 15 IV 2016, [http://mvs.gov.ua/ua/news/1018\\_Nacpoliciya\\_i\\_Nacgvardiya\\_mayut\\_buti\\_yak\\_vi\\_biyci\\_dobrobativ\\_\\_Arsen\\_Avakov\\_FOTO\\_VIDEO.htm](http://mvs.gov.ua/ua/news/1018_Nacpoliciya_i_Nacgvardiya_mayut_buti_yak_vi_biyci_dobrobativ__Arsen_Avakov_FOTO_VIDEO.htm) (10 VII 2018).

<sup>25</sup> Закарпаття у п'ятіриці областей, де нема батальйонів спецпризначення, „Нове Закарпаття”, 9 VII 2014.

<sup>26</sup> Батальйон „Дніпро” розрісся до полку, 23 IX 2014, <https://www.pravda.com.ua/news/2014/09/23/7038686/?attempt=1> (10 VII 2018).

związany z Prawym Sektorem – nacjonalistyczną partią polityczną powstałą formalnie w marcu 2014 r. z przekształcenia założonej w 1990 r. we Lwowie UNA-UNSO oraz weteranów Euromajdanu o poglądach antyrosyjskich i antyeuropejskich<sup>27</sup>. Obecnie nie podlega żadnej władzy państwowej, choć przez krótki czas, w pierwszej fazie wojny w Donbasie, podlegał ministrowi obrony, zaś zgodnie ze słowami Dmytro Jarosza – przywódcy ruchu, podstawą prawną jego funkcjonowania jest konstytucyjny obowiązek obrony ojczyzny (art. 65)<sup>28</sup>. W związku z tym nie jest przedmiotem dalszej analizy.

## Instytucjonalizacja walki z korupcją

Ukraina należy do najbardziej skorumpowanych państw Europy i świata. Zgodnie z wynikami opublikowanego przez Transparency International 21 II 2018 r. Indeksu Percepcji Korupcji nasz południowo-wschodni sąsiad zajmuje 130 miejsce na 180 państw poddanych badaniu, *ex aequo* z Gambią, Iranem, Nepalem, Myanmarem i Sierra Leone. Spośród państw zaliczanych do regionu Europy i Azji Centralnej gorszą lokatę zanotowały jedynie inne kraje byłego Związku Radzieckiego: Kirgistan (135), Rosja (135), Uzbekistan (157), Tadżykistan (161) i Turkmenistan (167)<sup>29</sup>. Zarówno Ukraińcy, jak i zewnętrzni obserwatorzy są przekonani, że bez walki z korupcją Ukraina nie wygra konfrontacji z Rosją<sup>30</sup>. Walka z korupcją pozostaje również kluczowym warunkiem zachodniej pomocy finansowej dla Kijowa<sup>31</sup>.

W połowie października 2014 r. Rada Najwyższa przyjęła w randze ustawy strategię antykorupcyjną na lata 2014-2017, w odróżnieniu od wcześniejszych analogicznych dokumentów, które zatwierdzane były przez prezydenta<sup>32</sup>. W celu

<sup>27</sup> Ukraińskie Zgromadzenie Narodowe – Ukraińska Samoobrona Ludowa.

<sup>28</sup> P. Mazur, *Ukraiński Korpus Ochotniczy Prawego Sektora*, 3 IV 2015, <http://www.nowastrategia.org.pl/ukrainski-korpus-ochotniczy-prawego-sektora/> (10 VII 2018).

<sup>29</sup> *Corruption Perceptions Index 2017*, 21 II 2018, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017) (10 VII 2018).

<sup>30</sup> *Без боротьби з корупцією Україна не може виграти війну*, 4 III 2015, [https://antikor.com.ua/articles/30329-bez\\_borotjbi\\_z\\_koruptsijeju\\_ukrajina\\_ne\\_mohe\\_vigrati\\_vijnu](https://antikor.com.ua/articles/30329-bez_borotjbi_z_koruptsijeju_ukrajina_ne_mohe_vigrati_vijnu) (10 VII 2018); *Українська корупція є більшою загрозою, ніж російські танки – посол США Пайетт*, 14 VI 2015, <https://www.pravda.com.ua/news/2015/06/14/7071181/> (10 VII 2018).

<sup>31</sup> P. Zochowski, M. Jaroszewicz, *Walka z korupcją na Ukrainie – w oczekiwaniu na rezultaty*, 12 VII 2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-07-12/walka-z-korupcja-na-ukrainie-w-oczekiwaniu-na-rezultaty> (10 VII 2018); I. Trusewicz, *Ukraina coraz bliżej Unii. Kluczowa walka z korupcją*, 8 VII 2018, <http://www.rp.pl/Gospodarka/307099931-Ukraina-coraz-blizej-Unii-Kluczowa-walka-z-korupcja.html> (10 VII 2018).

<sup>32</sup> *Закон України № 1699-VII „Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки”*, 14 X 2014, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/page> (10 VII 2018).

jej realizacji powołano do życia Narodową Agencję ds. Zapobiegania Korupcji oraz Narodowe Biuro Antykorupcyjne. Ponadto powstał urząd biznes-ombudsmana, zaś w ramach Prokuratury Generalnej Ukrainy utworzono wydział zajmujący się walką z korupcją<sup>33</sup>. Obecnie tworzy się Państwowe Biuro Śledcze<sup>34</sup>, które swoją działalność rozpocznie jesienią bieżącego roku, a planuje się erygowanie sądu antykorupcyjnego<sup>35</sup>.

Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji powstała wiosną 2015 r. jako centralny organ władzy wykonawczej ze specjalnym statusem w zakresie opracowania i wdrażania polityki antykorupcyjnej, w tym opracowania zasad etyki, przyjmowania i weryfikacji oświadczeń majątkowych składanych za pomocą systemu elektronicznego przez osoby publiczne, zajmujące stanowiska państwowe lub samorządowe, oraz monitorowanie ich sposobu życia, współpracy ze społeczeństwem w zakresie zapobiegania korupcji, a także koordynacji międzynarodowych zobowiązań Ukrainy w zakresie walki z korupcją. Podstawą prawną funkcjonowania jest ustawa o przeciwdziałaniu korupcji z 14 X 2014 r.<sup>36</sup>. Na czele Agencji stoi obecnie Ołeksandr Manguł, zaś stan liczbowy urzędu to ok. 300 osób.

Również wiosną 2015 powołano do życia Narodowe Biuro Antykorupcyjne, zaś do podstaw prawnych funkcjonowania należą ustawa o Narodowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy z 14 X 2014 r.<sup>37</sup> oraz prezydencki dekret o utworzeniu Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy z 16 IV 2015 r.<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 1 ustawy Biuro jest państwowym organem ochrony prawnej, do którego zadań należy prewencja, wykrywanie, uniemożliwianie, dochodzenie i ujawnianie przestępstw korupcyjnych w obrębie jego jurysdykcji, a więc dokonywanych przez wyższych urzędników państwowych oraz samorządowych i stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Na podstawie art. 16 ustawy do obowiązków Biura należy: 1) prowadzenie działań operacyjno-rozpoznawczych; 2) prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach kryminalnych i innych, przekazanych

<sup>33</sup> Порошенко: Антикорупційна прокуратура запрацює 1 грудня, „Українська правда”, 11 XI 2015.

<sup>34</sup> Закон України № 794-VIII „Про Державне бюро розслідувань”, 12 XI 2015, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-19/page> (10 VII 2018); Постанова Кабінету Міністрів України № 127/2016 „Про утворення Державного бюро розслідувань”, 29 II 2016, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF> (10 VII 2018).

<sup>35</sup> Na Ukrainie powołano Najwyższy Sąd Antykorupcyjny. Może zacząć pracę już za rok, 10 VI 2018, <http://studium.uw.edu.pl/na-ukrainie-powolano-najwyzszy-sad-antykorypcyjny-moze-zaczac-prace-juz-za-rok/> (10 VII 2018).

<sup>36</sup> Закон України № 1700-VII „Про запобігання корупції”, 14 X 2014, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (10 VII 2018).

<sup>37</sup> Закон України № 1698-VII „Про Національне антикорупційне бюро України”, 14 X 2014, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page> (10 VII 2018).

<sup>38</sup> Указ Президента України № 217/2015 „Про утворення Національного антикорупційного бюро України”, 16 IV 2015, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/217/2015> (10 VII 2018).

do kompetencji Biura na podstawie ustawy; 3) sprawdzanie rzetelności osób, wypełniających funkcje państwowe lub samorządowe; 4) używanie środków w zakresie dochodzenia i zajmowania środków finansowych i innych dóbr, które mogą podlegać konfiskacie, a także ich zabezpieczenie; 5) współdziałanie z państwowymi, samorządowymi i innymi organami w zakresie realizacji swoich obowiązków; 6) wykonywanie prac informacyjno-analitycznych; 7) zapewnianie bezpieczeństwa pracownikom Biura i innym osobom na podstawie ustawy; 8) zapewnienie poufności i dobrowolności współpracy z osobami zgłaszającymi przestępstwa korupcyjne; 9) składanie sprawozdań ze swojej działalności i informowanie społeczeństwa o jej wynikach; 10) realizowanie współpracy międzynarodowej.

Dyrektor Biura został wybrany przez międzynarodową komisję w procedurze konkursowej. Pierwszym dyrektorem na 7-letnią kadencję wybrano Artema Sytnyka – byłego prokuratora śledczego i adwokata, zaś jego zastępcą został Gizo Uhlawa, Gruzin, który obywatelstwo ukraińskie otrzymał w przededniu powołania na stanowisko w Biurze. Uhlawa pełnił szereg stanowisk w gruzińskiej prokuraturze, m.in. w latach 2009-2010 stał na czele Prokuratury Adżarskiej Republiki Autonomicznej, a w latach 2010-2012 był zastępcą prokuratora generalnego Gruzji, nadzorując dział walki z korupcją, zaś od 2014 r. w charakterze eksperta zagranicznego zajmował się reformą antykorupcyjną na Ukrainie. Narodowe Biuro Antykorupcyjne składa się z nie więcej niż 700 pracowników, w tym nie więcej niż 200 na stanowiskach kierowniczych.

Stanowisko biznes-ombudsmana oraz Rada Biznes-Ombudsmana zostały utworzone w 2014 r. na podstawie postanowienia Gabinetu Ministrów z 26 XI 2014 r.<sup>39</sup>, w związku z podpisaniem przez Ukrainę memorandum poparcia dla ukraińskiej inicjatywy antykorupcyjnej, zawartego 12 V 2014 r. pomiędzy Gabinetem Ministrów Ukrainy a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Amerykańską Izbą Handlową na Ukrainie, Europejskim Stowarzyszeniem Biznesu, Federacją Ukraińskich Pracodawców, Ukraińskim Związkiem Przemysłowców i Przedsiębiorców oraz Ukraińską Izbą Handlowo-Przemysłową, których przedstawiciele wchodzi w skład Rady. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju przekazuje rokrocznie 1,5 mln EUR na działalność urzędu i rady<sup>40</sup>. Biznes-ombudsman chroni interesy biznesu przed organami władzy publicznej w kraju i zagranicą, działa jako instrument rozwiązywania konfliktów i sporów między władzą i biznesem, prowadząc mediacje, promuje przejrzystość działań organów władzy państwowej, zapobiegania korupcji i innym naruszeniom interesów prawnych przedsiębiorców. Od początku funkcję biznes-ombudsmana zajmuje Algirdas Šemeta, który wcześniej był m.in. ministrem

<sup>39</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України № 691/2014 „Про утворення Ради бізнес-омбудсмена”*, 26 XI 2014, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF> (10 VII 2018).

<sup>40</sup> *Memorandum of Understanding for the Ukrainian Anti-Corruption Initiative*, 12 V 2014, [www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf) (10 VII 2018).

finansów Litwy (1997-1999, 2008-2009), a następnie zastąpił Dalię Grybauskaitė na stanowisku komisarza europejskiego ds. budżetu (2009-2010), zaś później sprawował funkcję komisarza europejskiego ds. podatków i unii celnej (2010-2014).

Pomimo wprowadzanych sukcesywnie od wiosny 2014 r. zmian, pozycja Ukrainy w omawianym powyżej Indeksie Percepcji Korupcji niemal się nie zmieniła. Zmniejszył się zapał rządzących w realizacji jednego z kluczowych zobowiązań z czasów Euromajdanu. Niemniej w przeciągu czterech lat po „rewolucji godności” w wymiarze instytucjonalno-prawnym, ale również praktycznym, zrobiono o wiele więcej w zakresie walki z korupcją, aniżeli od początku niezależności.

## Zakończenie

Wydarzenia związane z „rewolucją godności”, aneksją Krymu i wojną w Donbasie ukazały, że największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Ukrainy stanowią sami jej obywatele, zwłaszcza członkowie establishmentu polityczno-gospodarczego, ale również funkcjonariusze instytucji powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa. Państwo ukraińskie znalazło się na skraju upadku, stąd też, aby przetrwać, musiało podjąć trud ogromnych reform, w tym również w zakresie systemu bezpieczeństwa narodowego. Pomimo trudności związanych z implementacją zmian, w tym przede wszystkim finansowych, ale również oporem ze strony pewnych środowisk politycznych i biznesowych, udało się stworzyć nowe instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo polityczne (walka z korupcją), bezpieczeństwo militarne (Gwardia Narodowa Ukrainy i bataliony ochotnicze) oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny (Narodowa Policja Ukrainy). Zwiększyła się partycypacja społeczeństwa w zapewnieniu bezpieczeństwa, ale również – co jest tego konsekwencją – wzrosło zaufanie do instytucji systemu bezpieczeństwa narodowego. Jest to niezbędny element odbudowy państwa i tworzenia tożsamości wciąż młodego narodu ukraińskiego.

## Abstract

Tomasz Szyszlak

### **Transformations in the Ukrainian National Security System after the Revolution of Dignity. Selected Aspects**

The article presents changes in the institutional system of national security of Ukraine, resulting from the „revolution of dignity”, the annexation of Crimea and the war in Donbass. The subject of the analysis was the concept of national

security system in science and Ukrainian strategic documents, transformation of the militia into the National Police of Ukraine, establishment of the National Guard of Ukraine and volunteer battalions, and institutionalization of the fight against corruption.

**Keywords:** Ukraine, security, revolution of dignity, annexation of Crimea, war in Donbass, police, volunteer battalions, corruption

## References

- Avakov sformuye rehional'ni spetspidrozdily MVS na osnovi hromads'kykh utvoren'*, 13 IV 2014, <https://www.slovoidilo.ua/promise/21985.html>.
- Batal'yon „Dnipro” rozrissyia do polku*, 23 IX 2014, <https://www.pravda.com.ua/news/2014/09/23/7038686/?attempt=1>.
- Bez borot'by z koruptsiyeyu Ukrayina ne mozhe vyhraty viynu*, 4 III 2015, [https://antikor.com.ua/articles/30329-bez\\_borotjbi\\_z\\_koruptsijeju\\_ukrajina\\_ne\\_mohe\\_vigrati\\_vijnu](https://antikor.com.ua/articles/30329-bez_borotjbi_z_koruptsijeju_ukrajina_ne_mohe_vigrati_vijnu).
- Corruption Perceptions Index 2017*, 21 II 2018, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).
- Czunkiewicz, M., *Teatr wojenny. Reportaże: Gruzja, Smoleńsk, Majdan*, Warszawa 2016.
- Hlavoy Natsyonal'noy polytsyy stala Khatyya Dekanoydze*, 4 XI 2015, <http://www.webcitation.org/6cnxMFWHF>.
- Holyst, B., *Policja na świecie*, Warszawa 2011.
- Levyts'ka, M. B., *Teorehyko-pravovi aspekty zabezpechennya natsional'noyi bezpeky orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrayiny*, Kyiv 2002.
- Lipkan, V. A., *Ponyattya systemy zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny*, „Pravo i bezpeka” 2003, nr 2.
- Majdan stworzył „Gwardię Narodową”*, 29 I 2014, <https://kresy.pl/wydarzenia/majdan-stworzyl-gwardie-narodowa/>.
- Mazur, P., *Ukraiński Korpus Ochotniczy Prawego Sektora*, 3 IV 2015, <http://www.nowastrategia.org.pl/ukrainski-korpus-ochotniczy-prawego-sektora/>.
- Memorandum of Understanding for the Ukrainian Anti-Corruption Initiative*, 12 V 2014, [www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf).
- Mozhlyvi pidkhody do vyznachennya osnov derzhavnoyi polityky zabezpechennya informatsiyanoi bezpeky Ukrayiny*, 23 V 2001, [http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news\\_id=132](http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=132).
- „Natspolitsiya i Natshvardiya mayut' buty, yak vy – biytsi dobrobativ” – Arsen Avakov, 15 IV 2016, [http://mvs.gov.ua/ua/news/1018\\_Nacpolicija\\_i\\_Nacgvar](http://mvs.gov.ua/ua/news/1018_Nacpolicija_i_Nacgvar)



diya\_mayut\_buti\_yak\_vi\_\_biyci\_dobrobativ\_\_Arsen\_Avakov\_FOTO\_VI-DEO.htm.

*Na Ukrainie powołano Najwyższy Sąd Antykorupcyjny. Może zacząć pracę już za rok*, 10 VI 2018, <http://studium.uw.edu.pl/na-ukrainie-powolano-najwyzszy-sad-antykorupcyjny-moze-zaczac-prace-juz-za-rok/>.

Pacek, B., *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Warszawa 2018.

*Poroshenko: Antykoruptsiyna prokuratura zapratsyuye 1 hrudnya*, „Ukrayins’ka pravda”, 11 XI 2015.

Postanowa Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 691/2014 „Pro utvorennia Rady biznes-ombudsmena”, 26 XI 2014, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF>.

Postanowa Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 127/2016 „Pro utvorennia Derzhavnoho byuro rozsliduvan”, 29 II 2016, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF>.

Rozporyadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 1118-r shchodo pytannia reformuvannia orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrayiny, 22 X 2014, <http://police-reform.org/library/rozporyadzhennia-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodopitannia-reform>.

*Skhvalena Postanovoyu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 16 I 1997 roku N 3/97-VR Kontseptsiya (osnovy derzhavnoyi polityky) natsional’noyi bezpeky Ukrayiny*, <http://consultant.parus.ua/?doc=003A119363>.

Sytnyk, H. P., *Kontseptual’ni zasady zabezpechennia natsional’noyi bezpeky Ukrayiny*, Chastyna 3: *Derzhavna polityka ta osnovy stratehichnoho planuvannia zabezpechennia natsional’noyi bezpeky*, Kyiv 2010.

Trusewicz, I., *Ukraina coraz bliżej Unii. Kluczowa walka z korupcją*, 8 VII 2018, <http://www.rp.pl/Gospodarka/307099931-Ukraina-coraz-blizej-Unii-Kluczowa-walka-z-korupcja.html>.

Ukaz Prezydenta Ukrayiny № 105/2007 „Pro Stratehiyu natsional’noyi bezpeky Ukrayiny”, 12 II 2007, <http://www.rnbo.gov.ua/documents/104.html>.

Ukaz Prezydenta Ukrayiny № 303/2014 „Pro chastkovu mobilizatsiyu”, 17 III 2014, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/303/2014>.

Ukaz Prezydenta Ukrayiny № 454/2014 „Pro chastkovu mobilizatsiyu”, 6 V 2014, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2014>.

Ukaz Prezydenta Ukrayiny № 217/2015 „Pro utvorennia Natsional’noho antykoruptsiynoho byuro Ukrayiny”, 16 IV 2015.

*Ukrayins’ka koruptsiya ye bil’shoyu zahrozoyu, nizh rosiys’ki tanky – posol SShA Payyett*, 14 VI 2015, <https://www.pravda.com.ua/news/2015/06/14/7071181/>.

*Verkhovna Rada Ukrayiny ukhvalyla Zakon „Pro vnesennia zmin do statti 7 Zakonu Ukrayiny ‘Pro derzhavni nahorody Ukrayiny’” (shchodo zasnuvannia ordena Heroyiv Nebesnoyi Sotni)*, 1 VII 2014, <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennia/95081.html>.

- Zakarpattya u p'yatirtsi oblastey, de nema batal'yoniv spetspryznachennya*, „Nove Zakarpattya”, 9 VII 2014.
- Zakon Ukrayiny № 1932-XII „Pro oboronu Ukrayiny”, 6 XII 1991, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
- Zakon Ukrayiny № 876-VII „Pro Natsional'nu hvardiyu Ukrayiny”, 13 III 2014, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18/page>.
- Zakon Ukrayiny № 1680-VII „Pro osoblyvyy porядok mistsevoho samovryaduvannya v okremykh rayonakh Donets'koyi ta Luhans'koyi oblastey”, 16 IX 2014, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/1680-18>.
- Zakon Ukrayiny № 1698-VII „Pro Natsional'ne antykoruptsiyne byuro Ukrayiny”, 14 X 2014, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page>.
- Zakon Ukrayiny № 1699-VII „Pro zasady derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiyna stratehiya) na 2014-2017 roky”, 14 X 2014, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/page>.
- Zakon Ukrayiny № 1700-VII „Pro zapobihannya koruptsiyi”, 14 X 2014, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>.
- Zakon Ukrayiny № 580-VIII „Pro Natsional'nu politysiyu”, 2 VII 2015, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>.
- Zakon Ukrayiny № 794-VIII „Pro Derzhavne byuro rozsliduvan'”, 12 XI 2015, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-19/page>.
- Żochowski, P., Jaroszewicz, M., *Walka z korupcją na Ukrainie – w oczekiwaniu na rezultaty*, 12 VII 2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-07-12/walka-z-korupcja-na-ukrainie-w-oczekiwaniu-na-rezultaty>.

**Tomasz Szyszlak** – dr politologii, adiunkt w Zakładzie Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0002-0281-3377