

Полісі-бріф

**КОЛИ
АНТИКОРУПЦІЙНИЙ
АКТИВІЗМ В УКРАЇНІ
МАЄ ВПЛИВ?**

УРОКИ
ДЛЯ МІЖНАРОДНОЇ
ПІДТРИМКИ

Макс Бадер
Оксана Гус
Андрій Мелешевич
Оксана Нестеренко



Universiteit Leiden



Цей полісі бріф було підготовлено в рамках дослідницького проєкту "Громадянське суспільство проти корупції в Україні: політичні ролі, стратегії адвокації та вплив" за фінансової підтримки Нідерландської організації наукових досліджень (the Netherlands Organisation for Scientific Research).

© 2019 Leiden University, Anti-Corruption Research and Education Centre of National University Kyiv-Mohyla Academy. All rights reserved.

ВСТУП

В Україні корупція розглядається як найгостріша проблема для держави на рівні з військовим конфліктом на Донбасі¹. Починаючи з Революції Гідності 2013-2014 рр., уряд України здійснив – зі змішаними результатами – ряд антикорупційних реформ. Ряд київських організацій, які мають потужний професійний потенціал та великі зв'язки з міжнародними партнерами України, відіграють важливу роль у процесі реформування, здійснюючи ретельний контроль за органами влади та адвокатуючи подальші реформи. Водночас, в останні роки спостерігається поява сотень антикорупційних ініціатив в громадському секторі на регіональному рівні України. Ця хвиля антикорупційного активізму є дуже різноманітною і включає як громадські організації, що працюють із іноземним фінансуванням, так і імпровізовані низові ініціативи; організації, що підтримують європейську інтеграцію та націоналістичні угруповання; як організації, що займаються “традиційними” напрямками діяльності, як то підвищення обізнаності та адвокація, так і організації, що використовують методи прямої дії. Водночас, боротьба з корупцією викликає значний інтерес з боку міжнародних партнерів України, які вважають, що її успішність є життєво важливою умовою для стабільності, демократизації та економічного розвитку країни у найближчі роки. Міжнародні донори підтримують антикорупційні громадські ініціативи по всій Україні, однак часто їм бракує розуміння потреб активістів, а також усвідомлення специфіки (політичного) середовища, в межах якого вони здійснюють свою громадську діяльність. У цьому полісі-бріфі ми представляємо ключові результати глибокого дослідження антикорупційного активізму на регіональному рівні України, а також обговорюємо значення отриманих результатів для міжнародних донорських організацій.

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ АКТИВІЗМ В УКРАЇНІ

Для цілей нашого дослідження ми створили базу даних, що містить в собі загальнодоступну інформацію про антикорупційні організації, розташовані за межами столиці України – міста Києва. Крім того, ми провели 242 напівструктурованих конфіденційних інтерв'ю (середньої тривалості від однієї до півтори годин) з представниками цих організацій у період із червня 2018 року по травень 2019 року. На основі емпіричних даних, ми дійшли висновку, що напрямки діяльності громадських організацій у сфері антикорупції підпадають під шість основних категорій: моніторинг та підзвітність, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування з органами державної влади. У наведеному нижче графіку демонструється, які з цих напрямків діяльності є найбільш поширеними серед антикорупційних організацій в регіонах України, включно з прикладами вищезазначених видів активностей².

¹ «Дослідження громадської думки жителів України, 15-31 березня 2018 року». Режим доступу: http://www.iri.org/sites/default/files/2018-5-21_ukraine_poll_presentation_0.pdf (стор.41); “Оцінка проблематики корупції в громадянській думці”. Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>

² Більшість організацій залучені до більш ніж одного виду діяльності.

ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАЙМАЮТЬСЯ АДВОКАЦІЄЮ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН ТА РЕФОРМ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ.

» В рамках боротьби з хабарництвом в лікарнях, одна громадська організація з Тернополя лобювала установку платіжних терміналів. «

44

118

ОРГАНІЗАЦІЇ РОЗГЛЯДАЮТЬ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ОБІЗНАНОСТІ НАСЕЛЕННЯ ЯК СВОЮ ОСНОВНУ ДІЯЛЬНІСТЬ.

» Організація з Чернівців виявила причетність Державної митної служби до провезення контрабанди в Чернівецькій області та широко висвітлила результати свого розслідування в місцевих ЗМІ. «

109

ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЮЮТЬ МОНІТОРИНГ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА/АБО ДЕКЛАРАЦІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.

» Дніпропетровська громадська організація знайшла докази корупції в деклараціях керівництва Дніпровського регіонального відділення Державного агентства автомобільних доріг України. «

70

ОРГАНІЗАЦІЙ, ЗАЛУЧЕНИХ ДО ПРОВЕДЕННЯ АКЦІЙ ПРЯМОЇ ДІЇ, СЕРЕД ЯКИХ ПРОТЕСТИ ТА ПОДАННЯ СУДОВИХ ПОЗОВІВ.

» Організація з Маріуполя відправила похоронний вінок до губернатора Донецької області в знак протесту проти корупції, пов'язаної із забрудненням навколишнього середовища. «

52

ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАЙМАЮТЬСЯ НАРОЩУВАННЯМ ЕКСПЕРТНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЛЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ.

» Організація з Хмельника здійснила ряд тренінгів для державних службовців у містах Вінницької області на тему "Конфлікт інтересів". «

6

ОРГАНІЗАЦІЙ, ЗАЛУЧЕНИХ ДО СПІВУРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.

» Міська влада запросила громадську організацію з міста Черкаси для участі в атестаційній комісії, яка займалась прийняттям на роботу нових співробітників поліції. «

Наскільки ефективні ці напрямки громадської діяльності? Більшість наших респондентів з антикорупційних громадських організацій вказують на те, що їм важко здійснювати значний вплив. Серед причин їх обмеженої ефективності найчастіше згадується відсутність фінансових і людських ресурсів, пасивність населення, залякування з боку влади або інших осіб, включаючи насильство і загрози. Незважаючи на ці труднощі, багато активістів можуть навести конкретні приклади впливу за результатами своєї діяльності. Позитивний вплив від роботи громадських антикорупційних організацій можна розділити на протидію корупції після її виникнення (антикорупція ex post), і запобігання корупції до моменту її виникнення (антикорупція ex ante).

Найбільш поширеними формами антикорупції ex post є скасування публічних закупівель в результаті висвітлення інформації чи офіційного звернення активістів; ініціювання кримінальних розслідувань або переслідування корумпованих осіб чи компаній на основі інформації, наданої активістами; скасування рішень місцевих або регіональних органів влади, що містять у собі ознаки корупції або корупційні ризики; та звільнення корумпованих чиновників. Загалом, менш поширеними є приклади антикорупції ex ante, коли з метою запобігання корупції ухвалюється відповідне законодавство та/або нормативно-правові акти. Нижче наводиться таблиця, що демонструє частоту позитивного впливу в результаті превентивної антикорупції, включно з окремими прикладами.

УХВАЛЕННЯ АБО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, НАПРАВЛЕНИХ НА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ (45 ОРГАНІЗАЦІЙ).

» У Хмельницькому міська рада ухвалила нові норми щодо питання конфлікту інтересів, які були розроблені місцевою антикорупційною організацією. «

АНУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (22 ОРГАНІЗАЦІЇ).

» Звіти однієї Рівненської громадської організації призвели до анулювання п'ятнадцяти публічних закупівель загальною вартістю п'ятдесят мільйонів гривень. «

45

22

16

27

52

СКАСУВАННЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ ТА/ АБО РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ЯКІ МАЮТЬ ОЗНАКИ КОРУПЦІЇ ЧИ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ (16 ОРГАНІЗАЦІЙ).

» В результаті публікацій громадської організації з Миколаєва, вдалось досягнути повернення землі до державної власності, яка була незаконно приватизована раніше. «

ЗВІЛЬНЕННЯ КОРУМПОВАНИХ ПОСАДОВЦІВ (27 ОРГАНІЗАЦІЙ).

» На підставі розслідування, проведеного організацією з Кропивницького, були звільнені посадові особи, відповідальні за комунальні послуги міста. «

ІНІЦІУВАННЯ ДОСУДОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ ТА/ АБО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ КОРУМПОВАНИХ ОСІБ ЧИ ФІРМ НА ОСНОВІ ІНФОРМАЦІЇ, ЦЮ ПОШИРЮЄТЬСЯ АКТИВІСТАМИ (52 ОРГАНІЗАЦІЇ).

» Національне антикорупційне бюро України відкрило кримінальне провадження про розкрадання вісімдесяти п'яти мільйонів гривень місцевими посадовими особами на основі звітів громадської організації з Одеси. «

ШЛЯХИ ВПЛИВУ

Дослідження академічної та практично-орієнтованої літератури свідчать про те, що успіх у боротьбі з корупцією часто пов'язаний із інституційною спроможністю (в тому, що стосується фінансових та людських ресурсів), з рівнем підтримки антикорупційних організацій з боку населення, а також з рівнем політичної волі з боку відповідних органів влади. Як зазначається у звіті Freedom House «Nations in Transit», в Україні існує велика розбіжність в контексті інституційної спроможності громадських організацій на національному та місцевому рівнях³. Так, антикорупційні організації, що працюють за межами Києва, незмінно покладаються на невелику групу активістів, а в значній кількості випадків – на самовідданість однієї особи. У певному сенсі, це підтверджує давно висунутий діагноз про низький рівень активності громадських організацій в пострадянській Україні. Згідно з останніми соціологічними дослідженнями, 60% громадян стверджують,

що громадські організації відіграють важливу роль у своїх громадах, але лише 7% із них беруть участь у громадській активності⁴. В результаті, антикорупційним громадським організаціям часто бракує достатньої кількості активістів, а також знань і професійних навичок, необхідних для ефективної діяльності.

Не дивлячись на те, що всі антикорупційні регіональні організації в Україні розділяють проблему, пов'язану з браком людських ресурсів, вони сильно відрізняються за обсягом фінансування, за рахунок якого реалізується їхня діяльність. В Індексі сталості громадянського суспільства, підготовленого USAID у 2018 року зазначається, що обсяги зовнішнього фінансування для громадських організацій, що працюють у сфері активізації громадянського суспільства, регіонального розвитку і боротьби з корупцією, останнім часом зросли. Водночас, в

3 Freedom House Nations in Transit 2018. Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>.

4 Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, «Громадянське суспільство в Україні: виклики і завдання». Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/gromadyan-ske-uspilstvo-v-ukraini-vykliki-i-zavdannya>. Для порівняння, частка людей, залучених до діяльності громадських організацій у Польщі, становить 20%. Див. «Звіт про стан громадянського суспільства в ЄС та Росії за 2016 рік», с.80. Режим доступу: https://eu-russia-csf.org/fileadmin/State_of_Civil_Society_Report/18_05_2017_RU-EU_Report_spaudai_Hyperlink_Spread.pdf

Індексі зазначається, що фінансова спроможність є найбільш вразливим місцем в контексті стабільності громадських організацій в Україні⁵. Багато антикорупційних організацій не мають жодних фінансових ресурсів, окрім добровільних внесків ключових активістів. Ті організації у нашому масиві даних, які мають інші джерела фінансування окрім волонтерських пожертв своїх членів, переважно фінансуються за рахунок міжнародних грантів та урядів західних країн, таких як ПРООН, Міжнародний фонд «Відродження», USAID, а також грантових програм національних посольств в Україні. 103 організації (43%) під час інтерв'ю, проведених в рамках цього дослідження, зазначили, що наразі вони отримують один або більше грантів (або отримували один або більше грантів у недалекому минулому). Однак, більшість таких грантів є малими і короткостроковими, а тому здебільшого вони не дозволяють наймати персонал і конкурувати з рівнем заробітної плати в приватному секторі. Крім того, відсутність альтернативних джерел фінансування має негативні наслідки для довгострокової стійкості антикорупційного активізму, адже після закінчення терміну дії гранту активізм у більшості випадків переривається.

Деякі організації з нашої бази даних отримують (або отримували) декілька грантів одночасно, включаючи гранти, виділені на інституційний розвиток. Результати дослідження свідчать про те, що значна частина іноземного фінансування чітко пов'язана з ефективністю. Важливо, що багаторазові або великі гранти не роблять громадські організації багатими, однак вони дозволяють їм залучати одночасно декількох робітників і планувати діяльність поза межами їх поточних грантів. Інституційні гранти, зокрема, дозволяють громадським організаціям виділяти час на фандрейзинг. Більшість організацій з невеликим фінансуванням змушена зосереджуватися на одному напрямку діяльності або на корупції в одній конкретній сфері. З іншого боку, організації, що мають численні гранти або великий інституційний грант, прагнуть застосовувати різноплановий підхід, використовуючи різноманітні методи активізму і досліджуючи більш ніж один тип корупції.

Іноземне фінансування громадських організацій часто зустрічається критикою, пов'язаною з негативним впливом на низові ініціативи, що функціонують на місцевому рівні. Дослідження

на тему антикорупційного активізму свідчать про те, що низові ініціативи, які спираються на існуючий соціальний капітал, в цілому показують більшу ефективність, ніж громадські організації іншого типу. Серед антикорупційних організацій в регіонах України, які не отримують фінансування з-за кордону, деякі, безумовно, мають потужну низову підтримку, яка допомагає їм здійснювати вплив. Наприклад, громадська організація з Маріуполя, що складається з працівників одного з найбільших підприємств у місті, була ефективною у розкритті корупції на підприємстві та підвищенні обізнаності місцевого населення про корупцію. Інша організація з Тернополя, створена місцевими рибалками, яка займається проблемою браконьєрства та інших форм незаконного використання водних об'єктів, виграла ряд судових справ. Всі ці низові ініціативи об'єднує те, що у них є чіткий фокус, пов'язаний з особистим чи професійним досвідом їхніх активістів. До того ж, за теорією, спільним є те, що вони не отримують іноземного фінансування. Незважаючи на те, що низовий характер зміцнює їхню здатність генерувати вплив, нестача матеріальних ресурсів ускладнює їхню ефективність. Без іноземного фінансування та закордонних грантів, громадські організації мають набагато менше ресурсів для працевлаштування людей, найму консультантів, сплати судових витрат або друку газет. Тому низовий характер громадських організацій одночасно виступає як силою, так і перешкодою.

В регіонах України існує велика різниця з точки зору політичної волі до боротьби з корупцією з боку місцевих та регіональних органів влади. Відомо, що відношення до корупції з боку місцевої влади має серйозні наслідки для стратегій адвокації, які обирають антикорупційні активісти, а тому особливо важливо – чи співпадає це відношення між представниками влади та громадськими діячами. В свою чергу, наявність політичної волі серед місцевих органів влади дозволяє застосовувати такі неконфронтаційні методи, як адвокація нового законодавства та нормативно-правових актів. В ході інтерв'ю наші респонденти навели 59 прикладів конкретного впливу через адвокацію. Деякі з цих прикладів є вражаючими, як, наприклад, ухвалення міськими радами в Кропивницькому та Дніпрі низки антикорупційних нормативно-правових актів, які були розроблені та запропоновані активістами, або створення Громадської ради доброчесності при міській раді у Луцьку. Наявність політичної волі для подолання корупції також дає можливість для певних форм співпраці між антикорупційними організаціями

5 «2017 USAID Civil Society Sustainability Index». Режим доступу: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>

та органами влади, наприклад, у вигляді співурядування, підписання меморандумів про взаєморозуміння та участі в експертних радах.

В свою чергу, коли співпраця з місцевими органами влади неможлива, антикорупційні організації не мають іншого вибору, окрім як застосовувати конфронтаційні методи, такі як моніторинг (потенційно) корумпованих чиновників, підвищення поінформованості про корупцію та акції прямої дії, включаючи подання судових позовів та організацію акцій протесту. За допомогою таких конфронтаційних методів антикорупційні організації в регіонах України іноді досягають суттєвого впливу. Однак, в цілому, наші дані свідчать про те, що неконфронтаційні методи є більш сприятливими для генерації істотних та довгострокових результатів.

ВИСНОВКИ

У своїй боротьбі за здійснення впливу, антикорупційні активісти в регіонах України стикаються з двома ключовими дилемами. По-перше, багато організацій не мають достатньої спроможності з точки зору фінансових та людських ресурсів, щоб бути ефективними. Без достатнього фінансування антикорупційні організації не можуть наймати необхідний персонал і замовляти послуги, а також мають менше можливостей для отримання нових знань і навичок, які можуть сприяти більшій ефективності їх роботи. По-друге, багатьом організаціям бракує надійної підтримки з боку населення. Вони далекі від ідеального типу масових (community-based) громадських організацій, які представляють інтереси своїх членів і сприяють побудові соціального капіталу. Замість цього, більшість із них покладаються на відданість декількох активістів – як правило, від одного до п'яти. Оскільки такі антикорупційні громадські організації не мають суттєвої бази підтримки, вони, як і багато інших організацій в Україні, не здатні мобілізувати критичну масу прихильників, і, як наслідок, вважаються недостатньо легітимними, щоб стимулювати зміни для досягнення суспільного блага.

Результати нашого дослідження показують, що найбільш ефективними антикорупційними організаціями є ті, які переконливо вирішують щонайменше одну з двох вищезазначених дилем. Так, деякі організації уникають дилеми, пов'язаної з ресурсною спроможністю шляхом залучення значного та стійкого фінансування, як правило, у формі міжнародних грантів,

що дозволяє їм наймати робітників, купувати професійні послуги та здійснювати багаторічне планування. Інші організації вирішують дилему підтримки, звертаючись до реальної бази прихильників, наприклад, працівників організації або вразливих груп населення, які безпосередньо постраждали від певного типу зловживання. Ми також бачимо, що політична воля з боку місцевих органів влади є важливим фактором, що сприяє ефективності антикорупційного активізму, оскільки вона створює більше можливостей для впливу, зокрема, через адвокаційні зусилля та співпрацю з органами влади.

Ці висновки мають ряд наслідків для практиків (міжнародної) підтримки. По-перше, необхідно розуміти, що певний вплив антикорупційного активізму, а також ефективність певних видів громадської діяльності залежить від місцевого політичного контексту і особливо від рівня політичної волі з боку влади. Таким чином, міжнародна підтримка є більш ефективною тоді, коли рішення про фінансування ґрунтується на знанні місцевого політичного середовища. По-друге, дуже часто малі та короткострокові гранти, виділені на реалізацію діяльності антикорупційних громадських організацій з боку міжнародних донорів тільки підсилюють, а не вирішують дилему спроможності, оскільки такі гранти не дозволяють організаціям наймати робітників і, у такий спосіб, будувати професійну організацію. Саме тому, після закінчення терміну дії таких грантів, активізм у більшості випадків переривається. Таким чином, міжнародна підтримка буде ефективною з більшою ймовірністю за умови, якщо пріоритет надаватиметься значному, багаторічному фінансуванню відібраних організацій замість малих короткострокових грантів, розділених між багатьма ініціативами. Крім того, поки спроможність регіональних антикорупційних організацій в Україні визначається переважно матеріальними ресурсами, їм часто бракує, за власним визнанням, необхідних професійних навичок та знань. У той же час невелика кількість антикорупційних організацій, що працюють у Києві, мають професійну спроможність для ефективного здійснення антикорупційного активізму, зокрема, через адвокацію, підвищення обізнаності та проведення розслідувань. Потенційно продуктивним напрямком міжнародної допомоги є сприяння передачі знань та навичок від антикорупційних організацій з більш високим експертним потенціалом до менш експертних організацій.

2019

*вул. Сковороди 2, Київ,
04070, Україна*

acrec.org.ua

universiteitleiden.nl/en