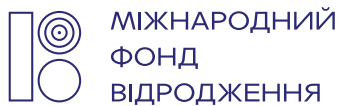


Резюме моніторингового звіту 12/2019



ВПЛИВ МІСЦЕВИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ВПРОВАДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ РЕФОРМ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Оксана Нестеренко, Андрій Білецький (ACREC НаУКМА)
Макс Бадер (Лейденський університет)



Цей звіт видано в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE)

ЗМІСТ

Передмова

1. Чому необхідно підтримувати антикорупційний активізм в регіонах України?
2. Діяльність та вплив регіональних та місцевих антикорупційних організацій в Україні
3. Значення локального контексту
4. Важливість зміцнення потенціалу

Основні висновки та рекомендації

Література

Таблиця щодо ефективності антикорупційних організацій

ПЕРЕДМОВА

Вивчення впливу місцевих громадських організацій на впровадження антикорупційних реформ в регіонах є актуальним та нагальним, адже сьогодні найбільшим викликом для антикорупційних реформ є саме їх успішна імплементація на регіональному та місцевому рівнях, особливо в умовах проведення децентралізації. Відповідно, особливого значення набуває питання спроможності місцевих громадських організацій бути ефективними агентами змін в регіонах. Отже, мета підготовленого моніторингового звіту “Вплив місцевих громадських організацій на впровадження антикорупційних реформ в регіонах України” - показати особливості діяльності місцевих антикорупційних організацій в різних регіонах України, загальні тенденції, успіхи та виклики місцевих антикорупційних ініціатив, а також надати рекомендації щодо співпраці донорів з місцевими організаціями, що повинно підвищити та максимізувати ефективність впливу громадських організацій на антикорупційні реформи в регіонах. Основу моніторингового звіту та підготовлених рекомендацій складають емпіричні дані, а саме 242 глибинних інтерв'ю з місцевими громадськими організаціями у 57 містах України. Емпіричні дані було отримано з червня 2018 р. до квітня 2019 р. у межах дворічного спільного дослідження ACREC, НаУКМА та Лейденського університету. У резюме звіту, ми представляємо ключові положення та результати моніторингового звіту. З повною версією звіту англійською та українською мовами можна ознайомитися на офіційному сайті ACREC у розділі “Дослідження та аналітика”.

1. ЧОМУ НЕОБХІДНО ПІДТРИМУВАТИ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ АКТИВІЗМ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ?

Традиційний підхід до боротьби з корупцією часто вбачається у зміцненні механізмів горизонтальної підзвітності у державному секторі¹. Однак зростає усвідомлення того, що таких механізмів підзвітності, таких як спеціалізовані антикорупційні інституції, законодавчі слідчі комісії та адміністративні суди, недостатньо в умовах, коли корупція є ендемічною. На хвилі песимізму щодо системного характеру корупції у багатьох органах влади, ідея про те, що представники влади повинні бути безпосередньо підзвітні громадянам, набула значно більшого впливу. Цей тип підзвітності перед громадянами поза межами виборчого процесу часто називають «соціальною підзвітністю», яка визначається як «підхід до створення такої підзвітності, яка спирається на громадянську участь, тобто в якій звичайні громадяни та/або громадські організації беруть безпосередню або опосередковану участь у створенні та підтримці існування такої підзвітності».² Організації громадянського суспільства мають переваги перед іншими типами організацій, що робить їх особливо ефективними для забезпечення соціальної відповідальності. Деякі організації можуть, наприклад, володіти передовими навичками здійснення моніторингу діяльності уряду. Інші організації громадянського суспільства можуть мати великий досвід мобілізації людей до участі у громадських протестах. На відміну від міжнародних структур, місцеві громадські організації мають контекстне розуміння про місцеву

корупцію, яке є необхідним для розробки ефективних антикорупційних стратегій. Крім того, вітчизняні організації громадянського суспільства, особливо ті, що мають стійкий зв'язок з місцевим населенням, можуть також мати перевагу у вигляді різних форм соціального капіталу та довіри, чого не мають іноземні агенції та міжнародні актори. Наявність цих переваг і позитивних конотацій концепту соціальної відповідальності спричинило увагу до ефективних організацій з боку практиків теорії розвитку. Громадські організації, які займаються боротьбою з корупцією, можуть обирати з широкого спектру різних видів діяльності.³ Огляд наукової та практично-зорієнтованої літератури свідчить про те, що

діяльність антикорупційних громадських організацій підпадає під шість основних категорій: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування.⁴

Значний відсоток громадських організацій здійснюють моніторинг діяльності посадових осіб чи державних установ⁵. Загальні сфери моніторингу включають публічні закупівлі, де активісти можуть виявити конфлікт інтересів або розбіжності між цінами закупівель та ринковими цінами; декларації політиків та чиновників, де вони

- 1 O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal accountability in new democracies", in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 29-51.
- 2 Malena, Carmen, Reiner Forster, and Jammejay Singh. 2004. *Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice*. The World Bank Social Development Paper no. 76, p.i

- 3 Holloway, Richard. 2008. *NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*. Available from: <https://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>
- 4 Carr, Indira, and Opi Outhwaite. «2011. The role of non-governmental organizations (NGOs) in combating corruption: Theory and practice.» *Suffolk UL Rev.* 44: 615; Johnson, Jesper, Nils Taxell, and Dominik Zaum. 2012. *Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption: Assessing the State of the Operationally Relevant Evidence on Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption*. 7. U4.
- 5 Bukenya, Badru, Sam Hickey, and Sophie King. 2012. *Understanding the Role of Context in Shaping Social Accountability Interventions: Towards an Evidence-Based Approach*. The World Bank Social Accountability and Demand for Good Governance Team; Olken, Benjamin A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115 (2):200-249; Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2005. «Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda.» *Journal of the European economic association* 3, no.2-3: 259-267.

можуть виявити розбіжності між задекларованими активами та фактичними активами; та державні витрати, де вони можуть ідентифікувати «витік» державних коштів у кишені приватних осіб. Громадські організації також стежать за роботою постачальників державних послуг з точки зору їх прозорості та доброчесності, використовуючи такі інструменти, як звітні відомості та соціальний аудит. Нові технології в останні десятиліття розширили можливості для моніторингу та повідомлення про корупцію, наприклад, через краудсорсинг.⁶

Громадські організації беруть участь у **підвищенні рівня обізнаності**, щоб попередити громадськість про корупцію та розширити рівень знань на тему корупції серед більш широкого кола людей. У своїх зусиллях із підвищення рівня обізнаності, неурядові організації можуть звертатися до наявних звітів або проводити власний моніторинг чи розслідування, а потім повідомляти про свої результати за допомогою дружніх ЗМІ або через соціальні медіа. Ще одна відмінність між зусиллями з підвищення обізнаності існує між тими, хто намагається виконувати функцію «пожежної тривоги» щодо конкретних випадків зловживань, та тими, хто є частиною більш цілісних та узгоджених кампаній.⁷ Значущим прикладом кампанії з підвищення рівня обізнаності є Індекс сприйняття корупції, який розробляється Transparency International.

Громадські організації також беруть участь в **адвокації законодавчих змін** та реформ у державному секторі. Вони можуть робити це за допомогою «спокійного» лобізму, але часто адвокація набуває форми публічних кампаній та здійснюється цілими коаліціями, що складаються з організацій однодумців. Для досягнення мак-

симального ефекту активісти можуть також заручитися допомогою інших акторів, таких як ЗМІ або міжнародні партнери.

Існує декілька способів, за допомогою яких громадські організації можуть використовувати **акції прямої дії**. Організації з достатньою суспільною вагою та ресурсами можуть подавати позови проти корумпованих акторів, коли існує щонайменше задовільний рівень довіри до незалежності правової системи.⁸ Вони також можуть чинити тиск на владу чи інших суб'єктів, організовуючи демонстрації або інші види публічних заходів, на які вони мобілізують своїх прихильників (Граймс 2013: 384). Хоча більшість таких акцій протесту є мирними, активісти також можуть застосовувати конфронтаційні та примусові методи, наприклад, блокуючи дороги або фізично здійснюючи опір корумпованим акторам.

Окрім того, щоб безпосередньо протистояти корупції, громадські організації можуть також посилювати власну інституційну спроможність та підсилювати компетенції інших акторів, щоб стати більш ефективними у боротьбі з корупцією. Освіта та навчання є одним із таких видів нарощування компетенцій.

Антикорупційна освіта може бути спрямована на інших активістів, щоб сприяти набуттю ними таких навичок, як моніторинг; посадових осіб, щоб виховувати у них норми доброчесності; широку громадськість з метою підвищення знань про корупцію в цілому.⁹

6 Ang, Yuen Yuen. 2014. "Authoritarian Restraints on Online Activism Revisited: Why "I-Paid-A-Bribe" Worked in India but Failed in China." *Comparative Politics* 47(1): 21-40; Zinnbauer, Dieter. 2015. "Crowdsourced Corruption Reporting: What Petrified Forests, Street Music, Bath Towels, and the Taxman Can Tell Us About the Prospects for Its Future." *Policy & Internet* 7(1): 1-24.

7 Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti. 2000. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of democracy* 11(4): 147-158.

8 Davidson, Jamie S. 2007. "Politics-as-Usual on Trial: Regional Anti-Corruption Campaigns in Indonesia." *Pacific Review* 20(1): 75-99.

9 Vukovic, Danilo. 2014. "Civil Society, Accountable Government and the Rule of Law." *SSRN Electronic Journal*, December.

Інша форма посилення компетенцій пов'язана зі створенням коаліцій, наприклад, з урядовими акторами, бізнесом та міжнародними партнерами. Перевага цього типу посилення спроможності полягає в тому, що він збільшує кількість сторін, які не тільки зацікавлені у боротьбі з корупцією, але і мають необхідний потенціал для реалізації активностей у сфері антикорупції.¹⁰

Нарешті, активісти можуть вносити свій внесок у боротьбу з корупцією шляхом **співпраці, в якій вони безпосередньо беруть участь у державному управлінні разом із державними органами.**

Найбільш широко вивченою формою співпраці є бюджети участі, в рамках яких звичайні люди, як правило, на муніципальному рівні, вирішують, як розподіляти державні кошти.¹¹ Активісти також можуть запрошуватись урядом для здійснення більш-менш постійного консультування, наприклад, в рамках роботи експертних громадських рад.¹²

Умови для підтримки антикорупційного активізму в регіонах України є сприятливими.

Практично не існує правових обмежень щодо функціонування громадських організацій, в той час як відповідна законодавча база дотримується по всій країні. Діяльність антикорупційних громадських організацій підтримується достатньо прогресивним законодавством, що змушує органи влади обмінюватися публічною інформацією, дотримуватися правил прозорості стосовно публічних закупівель та розкривати інформацію про активи та доходи чиновників. Водночас, громадські організації в регіонах України, як правило, значно слабкіші, ніж їхні колеги в Києві. У столиці працює значна кількість високо професійних антикорупційних організацій національного рівня, які отримують значне фінансування та мають налагоджені контакти з закордонними та міжнародними партнерами. Вплив від діяльності загальноукраїнських організацій рідко відповідає впливу подібних організацій на регіональному та місцевому рівнях. Відповідно,

міжнародна підтримка регіонального антикорупційного активізму повинна бути спрямована на відтворення успіхів організацій національного рівня на рівні регіонів України. Разом з тим ефективність такої підтримки можлива лише на разі наявності чіткого уявлення про діяльність та особливості антикорупційних ініціатив та громадських організацій кожного регіону України.

10 Fox, Jonathan A. 2015. "Social accountability: what does the evidence really say?" World Development 72: 346-361; Tisné, Martin, and Daniel Smilov. 2004. From the Ground up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe. Policy Paper. Policy Studies Series. Budapest: Center for Policy Studies, CEU.

11 Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." Politics & Society 26 (4): 511-37; Wampler, Brian. 2008. "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil." Comparative Politics 41 (1): 61-81. <https://doi.org/10.2307/20434105>.

12 Tisné and Smilov, op.cit., p.19

2. ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ВПЛИВ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Проведене дослідження показало, що в Україні всі антикорупційні організації регіонального та локального рівнів можна поділити на такі категорії: 1) офіційно зареєстровані організації та незареєстровані низові ініціативи; 2) організації з різними ідеологічними позиціями, включаючи ліберальні та націоналістичні; 3) організації, що беруть участь у «традиційній» діяльності громадського сектору, такої як підвищення обізнаності та адвокація, а також організації, що застосовують акції прямої дії та навіть силові заходи.

182 організації, з якими ми провели інтерв'ю, розташовані в обласних центрах, і 60 - за межами обласних центрів.

Більшість опитаних організацій займаються антикорупційною діяльністю на локальному рівні, тобто в місті розташування самої громадської організації, разом з тим значна частина організацій також діють на регіональному (обласному) рівні чи поширюють свою діяльність на декілька міст у межах однієї області.

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ

Огляд емпіричних досліджень свідчить про те, що діяльність антикорупційних організацій громадянського суспільства, як вже було зазначено раніше, в основному зосереджена навколо шести типів діяльності: антикорупційна інформаційна та просвітницька діяльність, моніторинг та звітування, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування з органами державної влади. Кожен з цих видів активностей був присутній у діяльності опитаних антикорупційних організацій громадянського суспільства в Україні.

Діяльність 117 організацій, опитаних нами, підпадає під парасольковий концепт антикорупційна інформаційна та просвітницька діяльність (підвищення рівня обізнаності громади). Для деяких з цих організацій підвищення обізнаності є лише одним з напрямів їхньої діяльності. Для інших, зокрема, інформаційних агентств, що спеціалізуються на питаннях корупції, - основний напрям діяльності. Деякі організації використовують дані та інформацію, що були зібрані іншими акторами. Інші організації проводять власні дослідження або моніторинг, а потім розповсюджують результати. Одна організація з м. Рівне, наприклад, досліджувала корупцію в процесі отримання водійських посвідчень, а потім доводила інформацію до відома громадськості через дружні засоби масової інформації, після чого прокурор відкрив кримінальне розслідування.¹³ Для більшості організацій Facebook є основною платформою, за допомогою якої вони підвищують обізнаність про випадки корупції та спілкуються зі своєю аудиторією. Окрім Facebook, антикорупційні організації часто розвивають

¹³ Інтерв'ю з представником громадської організації, 29 вересня 2018 року, Рівне.

відносини зі ЗМІ, у яких вони можуть публікувати інформацію.

108 організацій, опитаних у межах нашого дослідження, здійснюють моніторинг політики принаймні в одній сфері. Найбільш поширеним (55 організацій) є моніторинг прийняття рішень законодавчими органами та органами виконавчої влади. На думку наших респондентів, метою такого типу моніторингу є, як правило, виявлення потенційного конфлікту інтересів або ж корупційних ризиків. Другим найпоширенішим (47 організацій) типом моніторингу є контроль над процесом здійснення публічних закупівель. Також розповсюдженим (33 організації) є моніторинг електронних декларацій майнового стану державних службовців, як правило, з метою виявлення невідповідностей між заявленими та фактичними доходами та активами посадових осіб.

44 організації регулярно беруть участь в адвокаційних заходах. Їхні зусилля, як правило, спрямовані на здійснення впливу на ухвалення відповідними органами влади політичних рішень, що в більшості своїй стосуються підвищення прозорості державного управління або запровадження механізмів доброчесності. Наприклад, організація з м. Кропивницький розробила цілий комплекс антикорупційних нормативних актів, які були прийняті міською радою.¹⁴ Іншим прикладом є організація з м. Чернівці, що успішно лобювала зміни до існуючих нормативних положень з метою зменшення можливостей для зловживання.¹⁵

70 організацій прямої дії використовують різні форми боротьби з корупцією. Найбільш поширеними формами акцій прямої дії у діяльності опитаних організацій є подання позовів (49 організацій) проти корумпованих осіб і фірм, а також організація демонстрацій (25 організацій). Організація з м. Хмельницького, наприклад, подала (і по-

тім виграла) позов проти незаконних платежів у школах міста¹⁶. Демонстрації, організовані антикорупційними активістами, найчастіше відбуваються перед будівлею обласної державної адміністрації або міської ради. Хоча такі демонстрації, як правило, є мирними зібраннями, деякі групи, часто очолювані (радикальними) націоналістами або ветеранами конфлікту на сході країни, використовують силові методи для досягнення своїх цілей. У м. Кривий Ріг, наприклад, активісти вилучили і знищили алкоголь, який незаконно продавався в магазинах, що знаходилися під протекцією місцевої влади¹⁷. Іншим прикладом є кейс активістів в Харкові, які безпосередньо протистояли власникам незаконної автозаправної станції в місті, змушуючи їх закривати свій бізнес.¹⁸

Антикорупційні організації в Україні здійснюють два типи діяльності, спрямованої на підсилення експертних компетенцій: створення коаліцій з іншими організаціями громадянського суспільства та проведення тренінгів.

На національному рівні коаліція громадських організацій та експертів «Реанімаційний пакет реформ» (далі – РПР) стала ефективним механізмом, що надав акторам, включаючи активістів у сфері боротьби з корупцією, можливість брати участь у процесах обговорення з політиками. Антикорупційні активісти в різних містах намагаються або намагалися наслідувати приклад РПР, іноді за допомогою міжнародних партнерів.

Проведення тренінгів спрямованих на підсилення експертних компетенцій є також поширеним типом діяльності, 52 з опитаних нами організацій проводять тренінги з питань боротьби з корупцією. Розповсюдженою практикою є проведення антикорупційних тренінгів для представників міських рад та державних службовців у державних адміністраціях, наприклад, щодо конфлікту

14 Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018 р., Кропивницький

15 Інтерв'ю з представником громадської організації, 10 грудня 2018 р., Чернівці

16 Інтерв'ю з представником громадської організації, 26 листопада 2018 року, Хмельницький

17 Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 травня 2019 року, Кривий Ріг

18 Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 червня 2018 року, Харків

інтересів або заповнення декларацій про майно. Антикорупційні організації також організують тренінги для інших активістів, наприклад, про те, як здійснювати моніторинг закупівлі та декларації про майновий стан або про те, як проводити антикорупційні розслідування.

Зрештою, 6 антикорупційних організацій, за запрошенням, були залучені до певного типу співурядування разом з державними органами. Одним з таких прикладів співпраці є організація з м. Черкаси, яка брала участь у атестаційній комісії, що найняла нових співробітників поліції.¹⁹ Іншим прикладом є організація з Дрогобича, якій було доручено впровадження механізмів електронного урядування, спрямованих на скорочення можливостей для корупції.²⁰

ВПЛИВ, РЕСУРСИ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Більшість респондентів з регіональних та місцевих антикорупційних організацій підкреслюють, що через відсутність політичної волі на регіональному та місцевому рівнях, їх діяльність не є достатньо ефективною і не має значного впливу. Також, серед причин їхньої обмеженої ефективності найчастіше згадується відсутність фінансових і людських ресурсів, пасивність громадськості, залякування з боку влади чи інших акторів. **З 87 організацій, представники яких згадують про відсутність фінансових ресурсів як причини їх обмеженої ефективності, багато працюють без грантових коштів. Однак представники організацій, які отримують гранти, відзначають, що вони, як правило, є малими та короткостроковими. Інші істотні джерела доходу, такі як членські внески та внески прихильників, респондентами згадувалися рідко. Представники 60 організацій згадують про відсутність кадрових ресурсів як перешкоду ефективності. Основна причина, чому антикорупційним організаціям важко залучати кваліфікованих людей, є те, що у них обмежені можливості пропонувати конкурентоспроможні зарплати.** Ще однією причиною, що часто згадується, є те, що талановиті активісти часто переїжджають до Києва або закордон. Представники 30 організацій частково або повністю асоціюють відсутність ефективності своєї діяльності з пасивністю місцевого населення. Вони стверджують, що люди непроінформовані і незацікавлені в антикорупційній діяльності, і що багато хто розчарувався у громадській активності та відсутності прогресу у боротьбі з корупцією за роки після Євромайдану. Врешті-решт, представники **25 організацій відзначають залякування як фактор, що обмежує ефективність їхньої роботи. Активісти в таких містах, як Харків, Миколаїв і Херсон, наприклад, розповіли, як їх фізично атакували нападники, особи яких іноді залишалися невідомими.** Більш поширеними, ніж фізичне насильство, є словесні загрози. Хоча вплив цих форм залякування не може бути

¹⁹ Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018 р., Черкаси

²⁰ Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018 року, Дрогобич

вимірний, цілком імовірно, що він утримує деяких людей від участі в антикорупційній діяльності, і що багато хто з тих, хто працює у сфері боротьби з корупцією, за таких умов здійснюють менше ризикованих кроків. Двоє наших респондентів було вбито через їх антикорупційну діяльність.

Попри складні умови роботи, регіональні та місцеві антикорупційні організації мають також конкретні історії успіху своєї роботи та стверджують, що їхня робота має вплив. Вони зазначають, що підвищення поінформованості про корупцію підвищило ризики корупційної поведінки через більшу небезпеку висвітлення інформації про корупціонера із зазначенням імені та посади, тому чиновники менше прагнуть залучатися до корупційної поведінки.²¹ Якщо це твердження є вірним, то антикорупційні активісти в тій чи іншій мірі можуть породжувати належне врядування серед міських і обласних органів влади лише шляхом виконання функції наглядача. Крім впливу, який неможливо виміряти, багато активістів можуть вказати на конкретні приклади впливу, який досягли, незважаючи на труднощі, з якими вони стикаються у своїй діяльності. Наприклад, організація з Миколаєва успішно скасувала платежі за певні види процедур в лікарнях міста.²² Дніпровська організація запобігла незаконній вирубці дерев²³. А активісти з Дрогобича відіграли важливу роль у накладанні штрафів на магазини, що здійснювали незаконний продаж алкоголю.²⁴

Позитивний вплив від роботи антикорупційних організацій можна розділити на протидію корупції після її виникнення (антикорупція ex post), і запобігання корупції до моменту її виникнення (антикорупція ex ante). Під час інтерв'ю наші респонденти представили 193 при-

клади впливу, у тому числі 134 приклади антикорупції ex post та 59 прикладів антикорупції ex ante. Найбільш поширеною формою антикорупції ex post (52 випадки) є ініціювання кримінальних розслідувань або переслідування корумпованих осіб чи фірм на основі інформації, наданої активістами. Іншим поширеним типом ефекту антикорупційної діяльності ex post (22 випадки) є скасування державних закупівель в результаті висвітлення інформації чи офіційного звернення активістів. Респонденти також представили 16 прикладів скасування їхніми зусиллями рішень міських або обласних органів влади, що містять у собі ознаки корупції або корупційні ризики. Організація з Одеси, наприклад, успішно оскаржила річний бюджет міста на підставі наявності в ньому корупційних складових²⁵. Іншим прикладом є організація з м. Марганець, яка досягла того, що активи, які були незаконно приватизовані владою міста, були повернуті державі.²⁶ Останнім типом впливу антикорупції ex post, що є поширеним (27 випадків) результатом роботи організацій громадянського суспільства в регіонах України, є звільнення корупціонерів. У м. Кропивницький, наприклад, активісти у сфері боротьби з корупцією домоглися успіху у примусовому звільненні місцевих чиновників, відповідальних за комунальні послуги. А в містах Українка і Святогірськ активісти взяли за проведення антикорупційних кампаній, які змусили мера залишити посаду.²⁷

Менш поширеними є згадки про ефекти від антикорупції ex ante. Респонденти назвали 59 випадків, в яких нормативно-правові акти були ухвалені або змінені з метою запобігання корупції в результаті їхніх зусиль. У семи містах, що входять до складу Івано-Франківської області, наприклад, були запроваджені антикорупційні

21 Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018 р., Черкаси; інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018 року, Маріуполь

22 Інтерв'ю з представником громадської організації, 8 листопада 2018 року

23 Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018 р., Дніпро

24 Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018 року, Дрогобич

25 Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018 року, Одеса

26 Телефонне інтерв'ю з представником громадської організації, 26 листопада 2018 року

27 Телефонне інтерв'ю з представником громадської організації, 17 листопада 2018 року; телефонне інтерв'ю з представником громадської організації, 27 листопада 2018 року

інструменти після тренінгів з питань доброчесності в державному управлінні, проведених організацією з м. Івано-Франківськ.²⁸ У подібній ситуації адвокаційна діяльність організації з Хмельницького призвела до ухвалення міською радою нового положення про конфлікт інтересів.²⁹ Херсонська організація успішно лобювала запровадження більшої прозорості при проведенні тендерів місцевими університетами.³⁰ А в декількох містах, включаючи Чугуїв, Харків, Херсон, Хмельник і Северодонецьк, активісти успішно переконали місцеву владу знизити поріг для використання системи електронних закупівель ProZorro.³¹

3. ЗНАЧЕННЯ ЛОКАЛЬНОГО КОНТЕКСТУ

Хоча Україна є унітарною державою, політична динаміка може сильно відрізнятись в межах країни. Ці різні динаміки відображаються, серед іншого, в рівні політичної волі регіональних та місцевих політичних органів влади для подолання корупції. На думку наших респондентів, міста, в яких наявний відносно високий ступінь політичної волі для подолання корупції включають: Чернівці, Івано-Франківськ, Луцьк, Кропивницький та Рівне. У таких містах, як Дніпро, Харків, Миколаїв, Нікополь, Одеса, Тернопіль, Ужгород та Запоріжжя, навпаки, політична воля переважно відсутня. Слід зазначити, що, звичайно, рівень політичної волі може коливатися з часом, в тому числі внаслідок приходу нових лідерів. Існування політичної волі також може бути розпоросеним, коли деякі урядові установи демонструють наявність політичної волі в більшій мірі, ніж інші.

Питання щодо того, чи пов'язане ставлення до корупції з боку місцевої влади зі ставленням антикорупційних активістів, має велике значення для стратегій адвокації, яку проводять громадські організації в сфері антикорупції. Існування політичної волі серед місцевих органів влади дозволяє застосовувати неконфліктні методи, такі як адвокація, яка спирається на успішне переконання та можливу згоду. **Наші респонденти згадали 59 прикладів конкретного впливу через адвокаційну діяльність. Особливо вражаючими прикладами такої діяльності є прийняття місцевими радами у Кропивницькому, Хмельнику та Дніпрі комплексу антикорупційних норм, розроблених та запропонованих активістами, та створення бюро з питань доброчесності при міській раді в Луцьку³².** Більш скромні приклади впливу через адвокаційну діяльність включають прийняття міською радою

28 Інтерв'ю з представником громадської організації, 16 жовтня 2018, Івано-Франківськ

29 Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 жовтня 2018, Хмельницький

30 Інтерв'ю з представником громадської організації, 7 листопада 2018, Херсон

31 Телефонне інтерв'ю з представником громадської організації, 13 червня 2018; інтерв'ю з представником громадської організації, 6 листопада 2018, Херсон; інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018, Хмельник

32 Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018 р., Кропивницький; інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018 р., Дніпро; інтерв'ю з представником громадської організації, 8 жовтня 2018 р., Львів

Хмельницького громадських пропозицій щодо правил врегулювання конфлікту інтересів, а також внесок однієї антикорупційної організації у створення нових норм щодо публічної інформації у Кременчуці³³.

Ці приклади ілюструють, що наявність у місцевих органів влади політичної волі для подолання корупції створює більше можливостей для здійснення впливу з боку активістів. Наявність політичної волі для подолання корупції також створює можливість для певних форм співпраці між антикорупційними організаціями та владою. У деяких містах антикорупційні громадські організації підписали меморандуми про взаєморозуміння або співпрацю з місцевою владою. У Чернігові антикорупційна організація підписала меморандум про взаєморозуміння з регіональним відділенням Державної фіскальної служби³⁴. У Харкові антикорупційній організації було складно знайти взаєморозуміння з міською владою, але вона змогла укласти меморандум про співпрацю з Харківською обласною радою.³⁵ В свою чергу, в Запоріжжі громадські організації були серед учасників антикорупційної комісії, яка підписала меморандум про співпрацю з міською владою для боротьби з корупцією в системі охорони здоров'я міста. Однак згодом антикорупційну комісію було розпущено, оскільки, за словами наших респондентів, її існування розглядалось як загроза інтересам місцевих політичних еліт³⁶.

Інша форма співпраці між антикорупційними організаціями та місцевою владою стосується рідкісних випадків співурядування, коли антикорупційні організації залучені до виконання конкретних завдань та функцій разом із представниками державних органів. Наприклад, у

Чернігові активісти були включені до робочої групи, яка розробила новий комплекс антикорупційних норм.³⁷ А в Дрогобичі та Львові антикорупційні організації співпрацювали з міською владою, щоб запровадити інструменти електронного уряду, які мали на меті зменшити ризики появи корупції.³⁸

У деяких містах, зокрема в Дрогобичі, Хмельницькому, Миколаєві та Житомирі, антикорупційні активісти виступають неоплаченими радниками міського голови чи губернатора. Незважаючи на те, що фактичний вплив цієї посади може бути різним, це надає активістам прямий канал зв'язку з політичним керівництвом міста чи області. Нарешті, у ряді міст, включаючи Одесу, Миколаїв та Нікополь, антикорупційні організації беруть участь у громадських радах. Ці громадські ради були створені по всій країні протягом останнього десятиліття для сприяння співпраці між представниками громадянського суспільства та державних органів. Користь від існування таких рад, на думку наших респондентів, обмежена, тим не менш, вони створюють можливість для безпосередньої взаємодії з чиновниками.

Не дивлячись на те, що не існує єдиного фактору, який би пояснив всі прояви політичної волі для боротьби з корупцією в Україні, особливо важливим є ступінь централізації контролю над корупцією з боку місцевих політичних та економічних акторів. В умовах децентралізованої корупції, корупція все ще може бути системною, але їй бракує центральної координації. Політична влада та економічні ресурси не є (повністю) злитими, і кілька «пірамід» корупції можуть існувати поряд, причому жоден актор не є ексклюзивним бенефіціаром.³⁹

33 Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 жовтня 2018 року, Хмельницький; інтерв'ю з представником громадської організації, 29 травня 2018 року

34 Інтерв'ю з представником громадської організації, 10 грудня 2018 року, Чернівці

35 Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 червня 2018 р., Харків

36 Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 жовтня 2018 року, Запоріжжя

37 Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 листопада 2018 року, Чернівці

38 Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 жовтня 2018 р., Львів; інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018 року, Дрогобич

39 Stefes, Christoph H. 2006. Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism. Euro-Asian Studies. New York: Palgrave Macmillan, p.3

Децентралізована корупція існує разом з реальною політичною конкуренцією та плюралізмом. В той час як деякі ЗМІ не залежать від місцевих органів виконавчої влади, вони можуть підпорядковуватись інтересам інших потужних економічних чи політичних суб'єктів. Типові приклади децентралізованої корупції, за словами респондентів, наявні в таких містах, як Черкаси, Чернівці та Кропивницький. У містах або регіонах з децентралізованою корупцією, антикорупція часто є інструменталізованою політикою для дискредитації їх опонентів⁴⁰. Така інструменталізація антикорупції політиками у поєднанні з плюралізмом засобів масової інформації означає, що антикорупційні активісти мають більше можливостей для боротьби з корупцією, ніж в умовах більш централізованої корупції. Наприклад, активіст із Кропивницького стверджував, що «в умовах жорсткої конкуренції між корумпованими чиновниками одна сторона допомагає боротися з іншою. Таким чином, вдалося домогтися звільнення деяких корумпованих чиновників».⁴¹ Аналогічно, тернопільський активіст наголосив на тому, що «(анти-) корупція є інструментом боротьби між кланами. Чорний піар є важливим елементом у цьому процесі: оскільки засоби масової інформації залежать від різних груп, інформація про корупцію потрапляє до преси, в той час як громадськістю маніпулюють».⁴²

Централізована корупція, навпаки, характеризується зосередженою виконавчою владою.⁴³ В умовах централізованої корупції політична та економічна влада зливаються, і політичне керівництво здатне контролювати

напрямок руху ренти, одержаної від корупції. Надаючи переваги основним економічним суб'єктам в обмін на (фінансову) підтримку під час виборчих кампаній, органи виконавчої влади забезпечують їх політичне домінування протягом тривалого періоду⁴⁴. Хоча формально певний плюралізм може існувати у місті обласної ради, лише одна особа або група осіб контролюють розподіл державних ресурсів. Приклади централізованої корупції, за словами респондентів, наявні у Чернігові, Дніпрі, Нікополі, Харкові, Одесі, Тернополі, Ужгороді та Запоріжжі.

Міста та регіони з централізованою корупцією були охарактеризовані нашими респондентами як регіони, в яких мало політичної волі для подолання системної корупції. Тим не менше, як свідчать наші дані, антикорупційна активність в умовах централізованої корупції іноді є ефективною. Здебільшого це можливо, тому що політичні лідери, які стоять на вершині централізованої корупції, можуть мати інтерес у стримуванні певних форм корупції, які є поширеними на нижчих рівнях державного апарату, і ця вибіркова спрямованість на боротьбу з корупцією створює можливості для активістів. Як стверджує Стефф, політичне керівництво в умовах централізованої корупції має «інтерес до стримування корупційної діяльності, оскільки збитки від поширення корупції серед чиновників нижчої ланки є вищими за переваги, які накопичуються, наприклад, у вигляді хабарів, що надходять на вершину»⁴⁵. Наприклад, у Харкові активіст повідомив, що мер міста виявляє бажання боротися з деякими формами дрібної корупції, залишаючи велику корупцію недоторканою⁴⁶. Інший активіст стверджував, що мер Одеси використовує виборче антикорупційне обвинувачення, щоб покарати за нелояльність своїх

40 Huss, Oksana. 2018. "Corruption, Crisis, and Change: Use and Misuse of an Empty Signifier." In *Crisis and Change in Post-Cold War Global Politics*, edited by Erica Resende, Dovidé Budryté, and Didem Buhari-Gulmez, 97–128. Cham: Palgrave Macmillan.

41 Інтерв'ю з представником організації громадянського суспільства, 14 грудня 2018 року, Кропивницький

42 Інтерв'ю з представником організації громадянського суспільства, 20 листопада 2018 р., Тернопіль

43 Huss, Oksana. "Framing and practicing corruption as a political tactic in hybrid regimes: A case study on political domination in Ukraine", Doctoral dissertation, defended on 19.12.2018 at Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen, forthcoming publication.

44 Stefes, op.cit., p.29

45 Stefes, op.cit., p.29

46 Інтерв'ю з представником громадської організації, 25 лютого 2019 року, Харків

«клієнтів»⁴⁷. Ще одне місто, в якому можна спостерігати цю динаміку, - Маріуполь, де в економіці переважають кілька великих підприємств, в той час як один олігарх захопив велику частину місцевої влади. Незважаючи на існування централізованої корупції в Маріуполі, місто було зареєстровано у 2018 році як друге найпрозоріше місто України.⁴⁸

Ці та інші приклади демонструють, що для здійснення ефективної підтримки антикорупційного активізму в Україні потрібно розуміти місцевий політичний та економічний контекст окремих міст та регіонів. Серед регіональних та місцевих органів влади існує велика різноманітність за ступенем політичної волі для подолання корупції, і ці відмінності мають наслідки для стратегій дій антикорупційних активістів. Там, де мало політичної волі, активісти часто не мають іншого вибору, окрім як застосувати конфронтаційні методи, такі як моніторинг (потенційних) корумпованих осіб, підвищення рівня обізнаності на тему корупції та акції прямої дії, включаючи подання позовів та організацію демонстрацій. Наявність політичної волі серед місцевих органів влади, з іншого боку, дозволяє застосувати неконфліктні методи, такі як адвокація нових антикорупційних норм. Навіть за умов централізованої корупції із загально обмеженою політичною волею для подолання корупції, однак, можливо, політичні органи все ж мають стимули для подолання певних форм корупції. Нарешті, ті, хто зацікавлений у підтримці антикорупційного активізму, повинні також усвідомити, що в будь-якому контексті певні форми корупції можуть бути дуже поширеними, тоді як інші форми корупції практично відсутні.

47 Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018 року, Одеса

48 Див. <https://transparentcities.in.ua/en/rejtingi-prozorosti-mist/kartki-mist>

4. ВАЖЛИВІСТЬ ЗМІЦНЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ

Окрім політичної волі, існує ще одна змінна, що суттєво впливає на ефективність антикорупційного активізму в Україні, - це організаційна спроможність тих, хто бере участь в громадській роботі. Як зазначається у доповіді Freedom House під назвою «Nations in Transit» (звіт по Україні за 2018 рік), існує велика невідповідність між можливостями громадських організацій на національному та регіональному/місцевому рівнях⁴⁹. **Громадські організації за межами Києва отримують гранти від іноземних донорів рідше, ніж організації, що базуються в Києві, і часто не мають достатніх компетенцій в сфері фандрайзingu. Вони також стикаються з викликом плинності кадрів та відтоку цінних працівників, оскільки успішні представники громадських організацій з малих міст часто переїжджають в обласні центри (з метою працювати в подібних організаціях або просто з метою переїзду в більше місто), в той час як успішні представники громадського сектору часто переїжджають із обласних центрів до Києва або навіть за кордон.** Враховуючи, що зарплати в громадському секторі часто не є конкурентоспроможними порівняно з приватним сектором, навіть добре розвинені громадські організації, як правило, знаходяться в постійному пошуку компетентних аналітиків, експертів, менеджерів з комунікації тощо.

Антикорупційні організації, що працюють за межами Києва, незмінно покладаються на невелику групу активістів та у значній кількості випадків на відданість однієї особи. Деякі організації мають декілька, а рідше - більше п'яти осіб, що отримують заробітню платню, часто при короткостроковій або неповній зайнятості. Кадровий склад організацій з найманими працівниками часто змінюється і зазвичай залежить від отримання грантів від західних донорів. Організації, які офіційно зареєстровані як громадські організації, мають членів, але

49 Див. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>.

членство, як правило, є лише формальним елементом їх офіційного статусу і не має практичного значення. Багато організацій можуть похвалитися кількістю волонтерів, в більшості випадків в межах від десяти до декількох десятків, але рівень активності та залученості волонтерів до діяльності організації видається обмеженим. Ці висновки підтверджують давно встановлений низький рівень активності організацій громадянського суспільства в пострадянській Україні. Згідно з останніми соціологічними дослідженнями, 60% громадян стверджують, що громадські організації відіграють важливу роль у своїх громадах, але лише 7% людей залучені до громадського активізму.⁵⁰ Оскільки вони покладаються на невелику кількість найманих працівників, активних членів і волонтерів, антикорупційним організаціям часто не вистачає певних знань і професійних навичок, необхідних для ефективної діяльності. **60 організацій згадують про відсутність людських ресурсів як причину того, чому їхня діяльність не є більш ефективною.**

Хоча антикорупційні організації, що діють поза межами м. Київ, подібні у тому, що вони покладаються на невелику кількість активістів та волонтерів, вони різняться за обсягом фінансування, який вони використовують для здійснення своєї діяльності. Багато організацій не мають фінансових ресурсів, окрім добровільних внесків основних активістів. Невелика кількість організацій повідомляє, що отримує внески від прихильників, які не є членами та активістами організації. Членські внески наявні у кількох організаціях, але вони є незначними. **87 організацій згадують брак фінансування як причину того, чому вони не працюють більш ефективно. Проблема недостатнього фінансування виходить поза межі антикорупційних організацій і відзначається в Індексі ста-**

50 Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, "Hromadyanske suspilstvo v Ukraini: vyklyky i zavdannya", retrieved at <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-vykliki-i-zavdannya>. By comparison, the percentage of people involved in civil society organizations in Poland, for instance, is 20%. See "2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia", p.80, retrieved at https://eu-russia.acs.org/fileadmin/State_of_Civil_Society_Report/18_05_2017_RU-EU_Report_spaudai_Hyperlink_Spread.pdf

лого розвитку громадянського суспільства 2018 року як найслабша точка у межах критерію стабільності організацій громадянського суспільства в Україні⁵¹. Антикорупційні організації у нашому масиві даних, які мають інші джерела фінансування окрім внесків власних активістів, майже все фінансування отримують у вигляді грантів від міжнародних організацій та урядів західних країн, для прикладу, OSI, ПРООН, NED, Фонд «Відродження», USAID та ін., а також грантові програми національних посольств в Україні. 103 організації (43%) зазначили в інтерв'ю, проведених для цього дослідження, що в даний час вони мають або нещодавно мали один або більше грантів. Більшість таких грантів, однак, є малими і короткостроковими і тому не дозволяють наймати постійний персонал і конкурувати з зарплатами в інших секторах. Крім того, відсутність альтернативних джерел фінансування має негативні наслідки для стабільності антикорупційної діяльності: після закінчення терміну дії гранту активізм, що здійснювався у межах проекту, у більшості випадків переривається.

Зосередженість донорів на малих та короткострокових проектах в регіонах України часто призводить до ситуації, коли окремі активісти переходять від організації до організації залежно від того, хто з них у конкретний момент має кошти для реалізації певного проекту. Як результат, громадські організації, які працюють у сфері антикорупції, не розвиваються інституційно та не стають відомими та шанованими акторами на місцевому рівні. Отже, ми стверджуємо, що більша частина підтримки антикорупційних організацій з боку міжнародних донорів повинна бути спрямована на інституційний розвиток, в той час як підтримка окремих проектних заходів може бути ефективною лише тоді, коли вони реалізуються інституційно сильними організаціями, які мають достатній рівень професіоналізму та організаційного розвитку.

51 В Індексі також зазначається, що нещодавно збільшився обсяг зовнішнього фінансування громадських організацій, які працюють з таких питань, як залучення громадян, регіональний розвиток та боротьба з корупцією, див. <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>, p.223.

Слід зазначити, що деякі громадські організації, які працюють у сфері боротьби з корупцією, в тому числі маючи потужний потенціал, не мають інтересу до подання заявок на іноземні грантові програми. **Дослідження антикорупційного активізму свідчать, що місцеві низові ініціативи, які спираються на існуючий соціальний капітал, мають тенденцію до вищої успішності, ніж ініціативи без низового походження.** Серед антикорупційних організацій в регіонах України, які не отримують зовнішнього фінансування, деякі, очевидно, мають справжню низову базу, яка допомагає їм створювати вплив. Наприклад, організація з Маріуполя, що складається з працівників одного з найбільших підприємств міста, довела свою ефективність у розкритті корупції на підприємстві та підвищенні обізнаності про корупцію.⁵² На прикладі іншої ГО, організація з Тернополя, яка була створена місцевими рибачками, та яка фокусується на проблемі браконьєрства та інших форм незаконного використання водних об'єктів, виграла низку судових справ.⁵³ В свою чергу, в Дніпрі місцева організація, яка концентрує зусилля на боротьбі з корупцією та пов'язана з безпекою дорожнього руху, отримує багато позитивних відгуків за свої зусилля з підвищення обізнаності та успішно притягує до відповідальності корупціонерів.⁵⁴ Спільна риса всіх цих організацій полягає в чіткій спрямованості, пов'язаній з особистим або професійним досвідом активістів. Цей місцевий досвід дає їм глибоке знання проблем, які вони вирішують за допомогою антикорупційного активізму. Оскільки вони поділяють свої інтереси з більш-менш чітко визначеною групою людей, ці активісти також є досить успішними в мобілізації інших зацікавлених осіб. Спільним є також те, що низові ініціативи та організації майже не отримують зовнішнього фінансування. У деяких випадках це може бути пов'язано з тим, що вони не сприймають концепцію іноземної допомоги

громадським організаціям або бояться отримати статус «грантожерів» за використання іноземного фінансування. В інших випадках активісти таких організацій не володіють достатніми професійними навичками, щоб подавати якісні заявки на іноземне грантове фінансування. Хоча низовий характер цих організацій змінює їх здатність створювати вплив, брак фінансових можливостей негативно впливає на рівень їхньої ефективності. Без такого виду фінансування, як міжнародна фінансова допомога, низові організації, мають значно менше ресурсів для працевлаштування людей, найму консультантів, сплати юридичних зборів або друку роздаткових матеріалів. Тому низовий характер цих організацій часто є водночас силою та перешкодою для розвитку місцевих ініціатив.

Порівняно невелика, але все ще значна кількість організацій з нашої бази даних отримує (або отримувала) гранти на інституційний розвиток, тобто гранти, які не пов'язані з конкретною діяльністю та проектами, або навіть кілька грантів одночасно. Близько двадцяти п'яти організацій даної групи перетворилися на організації з високим рівнем професійної та організаційної спроможності завдяки міжнародній підтримці. Це означає, серед іншого, що їх діяльність не залежить безпосередньо від отримання додаткових малих грантів. Наші дані свідчать про те, що значна кількість іноземного фінансування є важливим фактором ефективності громадських організацій в регіонах України. Багаторазові або великі гранти не роблять організації-грантери автоматично багатими, однак вони дозволяють працевлаштовувати кількох людей та планувати діяльність за межами поточних проектів ГО. Інституційні гранти, зокрема, дають можливість цим організаціям виділити час для фандрайзингу. Більшість організацій з невеликим фінансуванням змушена орієнтуватися на один вид діяльності або на боротьбу з корупцією в одній конкретній галузі. В той самий час, організації, що мають кілька грантів або великий інституційний грант, навпаки, мають тенденцію застосовувати багатопрофільний підхід, використовуючи різні

52 Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018 року, Маріуполь

53 Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018 р., Тернопіль

54 Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018 р., Дніпро

підходи до активізму та займаючись протидією більш ніж одного виду корупції. Хоча багато організацій зі слабкою фінансовою спроможністю можуть похизуватись одним чи двома прикладами впливу, одна організація з Харкова, до прикладу, яка має значне фінансування, лише за кілька останніх років виграла низку судових справ, успішно адвокатувала нову політику публічних закупівель в обласній адміністрації та забезпечила скасування багатьох тендерів.⁵⁵ В доповнення до цього, присутність організації в (соціальних) медіа свідчить про те, що вона є дуже успішною у підвищенні обізнаності про корупцію у місті та регіоні. Подібна організація з Дніпра так само виграла низку судових справ і, за допомогою власних позовів, забезпечила скасування публічних закупівель на суму 500 мільйонів гривень.⁵⁶

ВИСНОВКИ

1. Основними викликами для антикорупційних організацій в регіонах є: (а) фінансові та людські ресурси, щоб бути ефективними. Зокрема, 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; (б) Брак надійної підтримки з боку населення. Багато організацій 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.
2. Результати дослідження показують, що найбільш ефективними антикорупційними організаціями є ті, які переконливо вирішують щонайменше один з двох вищезазначених викликів. Деякі організації проблему ресурсної спроможності вирішують 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 питання підтримки, звертаючись до реальної бази прихильників, наприклад, працівників організації або вразливих груп населення, які безпосередньо постраждали від певного типу зловживання.

55 Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018 р., Дніпро

56 Інтерв'ю з представником організації громадянського суспільства, 3 вересня 2018 р., Дніпро

3. 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. 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. Міжнародна підтримка є більш ефективною тоді, коли рішення про фінансування ґрунтується на знанні місцевого політичного середовища.
4. 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.

ЦІ ВИСНОВКИ ДАЮТЬ ЗМОГУ РЕКОМЕНДУВАТИ НАСТУПНЕ:

- У рамках програм, спрямованих на підтримку громадянського суспільства у просуванні антикорупційних реформ, включати складову інституційної підтримки для тих антикорупційних організацій на місцевому та регіональному рівнях, які мають низький рівень організаційного розвитку проте, однак демонструють історії успіху та потенціал для власного розвитку.
- При визначенні пріоритетів програм антикорупційного спрямування, попередньо проводити польові дослідження, які допоможуть зрозуміти локальний контекст та запит на конкретні антикорупційні заходи у регіоні/місті.
- Визначаючи пріоритети підтримки важливо орієнтуватися на місцевий контекст кожного конкретного міста чи регіону. Важливо враховувати особливості корупції у кожному конкретному регіоні/місті, і орієнтуватися перш за все на запит місцевих громадських організацій та ініціатив, які краще розуміють, які саме активності потребують підтримки для успішності та сталості антикорупційних реформ у їхньому регіоні/місті.
- Організовувати семінари та вебінари на тему написання грантових заявок для регіональних та місцевих громадських організацій.
- Здійснювати фінансування проєктної діяльності локальних організацій, що мають низький рівень інституційного розвитку через регіональні організації з високим рівнем інституційних та професійних спроможностей. Заохочувати створювати партнерство між такими організаціями.

Проекти, які передбачають співпрацю між локальними та національними громадськими організаціями, повинні включати такі складові:

1) надання безпосереднього фінансування на реалізацію проектної діяльності локальним організаціям;

2) менторську підтримку щодо адміністрування таких проектів з боку партнерських організацій на національному рівні.

- Підтримувати інституційний розвиток місцевих антикорупційних коаліцій.
- Підтримувати проектну діяльність, яка передбачає залучення на засадах рівного партнерства представників місцевої влади та громадських організацій.
- Підтримувати проекти, які передбачають розвиток професійних компетенцій локальних громадських організацій, зокрема навчають фандрейзингу, підготовці аналітики та її комунікації, проведенню адвокасі-кампаній на регіональному та місцевому рівнях, забезпеченню власної безпеки та ін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics & Society* 26 (4): 511–37
2. Ang, Yuen Yuen. 2014. "Authoritarian Restraints on Online Activism Revisited: Why "I-Paid-A-Bribe" Worked in India but Failed in China." *Comparative Politics* 47(1)
3. Bhargava, Vinay. 2005. *The Cancer of Corruption*. World Bank Global Issues Seminar Series. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf>
4. Bukenya, Badru, Sam Hickey, and Sophie King. 2012. *Understanding the Role of Context in Shaping Social Accountability Interventions: Towards an Evidence-Based Approach*. The World Bank Social Accountability and Demand for Good Governance Team
5. Carr, Indira, and Opi Outhwaite. «2011. The role of non-governmental organizations (NGOs) in combating corruption: Theory and practice.» *Suffolk UL Rev.* 44
6. Davidson, Jamie S. 2007. "Politics-as-Usual on Trial: Regional Anti-Corruption Campaigns in Indonesia." *Pacific Review* 20 (1)
7. Fox, Jonathan A. 2015. "Social accountability: what does the evidence really say?" *World Development* 72: 346-361; Tisné, Martin, and Daniel Smilov. 2004. *From the Ground up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe*. Policy Paper. Policy Studies Series. Budapest: Center for Policy Studies, CEU.
8. Holloway, Richard. 2008. *NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*. Available from: <https://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>
9. Huss, Oksana. "Framing and practicing corruption as a political tactic in hybrid regimes: A case study on political domination in Ukraine", Doctoral dissertation, defended on 19.12.2018 at Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen, forthcoming publication
10. Huss, Oksana. 2018. "Corruption, Crisis, and Change: Use and Misuse of an Empty Signifier." In *Crisis and Change in Post-Cold War Global Politics*, edited by Erica Resende, Dovilė Budrytė, and Didem Buhari-Gulmez, 97–128. Cham: Palgrave Macmillan
11. Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, "Hromadyanske suspilstvo v Ukrayini: vyklyky i zavdannya", retrieved at <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-vikliki-i-zavdannya>.
12. Johnsen, Jesper, Nils Taxell, and Dominik Zaum. 2012. *Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption: Assessing the State of the Operationally Relevant Evidence on Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption*. 7. U4.
13. Malena, Carmen, Reiner Forster, and Jammey Singh. 2004. *Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice*. The World Bank Social Development Paper no. 76
14. O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal accountability in new democracies", in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO

15. Olken, Benjamin A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115 (2)
16. Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2005. «Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda.» *Journal of the European economic association* 3, no.2-3
17. Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti. 2000. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of democracy* 11(4)
18. Stefes, Christoph H. 2006. *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*. Euro-Asian Studies. New York: Palgrave Macmillan, p.3
19. The Index also notes that the amount of external funding for civil society organizations working on issues such as citizen engagement, regional development, and the fight against corruption has recently increased, see <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>
20. Vukovic, Danilo. 2014. "Civil Society, Accountable Government and the Rule of Law." *SSRN Electronic Journal*, December.
21. Wampler, Brian. 2008. "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil." *Comparative Politics* 41 (1)
22. Zinnbauer, Dieter. 2015. "Crowdsourced Corruption Reporting: What Petrified Forests, Street Music, Bath Towels, and the Taxman Can Tell Us

ТАБЛИЦЯ ЩОДО ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ,

*ЩО ФАКТИЧНО ЗДІЙСНЮЮТЬ
ДІЯЛЬНІСТЬ В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ
НАПРЯМКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА
МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ.*

Рівень ефективності антикорупційних організацій в області визначався на підставі таких критеріїв:

1. наявність та кількість інституційно розвинутих громадських організацій, які працюють системно в антикорупційній сфері;
2. кількість успішних антикорупційних ініціатив, які мали позитивний ефект на антикорупційну політику в регіоні/місті;
3. наявність громадських організацій антикорупційного спрямування не лише в обласному центрі, але і в інших містах області.

Звертаємо вашу увагу, що рівень ефективності антикорупційних організацій в цілому в регіоні може не збігатися з оцінкою рівня ефективності антикорупційних організацій в окремих містах області.

Область	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в області (високий/середній/низький)	Місто	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в місті (високий/середній/низький)
Дніпропетровська	26	середній	Нікополь	4	середній
			Кривий Ріг	5	середній
			Марганець	1	низький
			Дніпро	16	середній
Чернігівська	6	низький	Ніжин	1	низький
			Чернігів	5	низький
Харківська	13	середній	Харків	11	середній
			Ізюм	1	низький
			Чугуїв	1	низький
Житомирська	7	середній	Олевськ	1	низький
			Житомир	6	середній
Полтавська	10	низький	Кременчук	3	середній
			Полтава	7	низький

Область	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в області (високий/середній/низький)	Місто	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в місті (високий/середній/низький)
Херсонська	16	середній	Херсон	15	високий
			Козачі Лахері	1	низький
Київська*	8	низький	Баришівка	2	низький
			Біла церква	2	низький
			Бровари	1	низький
			Васильків	1	низький
			Пісківка	1	низький
			Українка	1	низький
Запорізька	9	низький	Запоріжжя	9	низький
Луганська	8		Кремінна	1	низький
			Лисичанськ	4	низький
			Рубіжне	2	низький
			Старобільськ	1	низький


Область	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в області (високий/середній/низький)	Місто	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в місті (високий/середній/низький)
Донецька	25	низький	Бахмут	1	низький
			Краматорськ	4	низький
			Святогірськ	1	низький
			Слов'янськ	6	низький
			Маріуполь	7	низький
			Северодонецьк	5	низький
			Дружківка	1	високий
Одеська	12	низький	Одеса	12	низький
Вінницька	10	високий	Вінниця	8	високий
			Хмільник	1	високий
			Ладизжин	1	низький
Миколаївська	11	низький	Миколаїв	10	середній
			Покровка	1	низький

Область	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в області (високий/середній/низький)	Місто	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в місті (високий/середній/низький)
Кіровоградська (Кропивницького)	9	середній	Кропивницький	9	середній
Сумська	12	середній	Суми	12	середній
Львівська	13	середній	Дрогобич	4	середній
			Львів	9	середній
Черкаська	7	низький	Корсунь-Шевченківський	1	низький
			Монастирище	1	низький
			Черкаси	5	низький
Хмельницька	5	середній	Хмельницький	5	середній
Волинська	5	низький	Рожище	1	низький
			Луцьк	4	низький

Область	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в області (високий/середній/низький)	Місто	Кількість громадських організацій, які фактично працюють в антикорупційному напрямку	Рівень ефективності антикорупційних організацій в місті (високий/середній/низький)
Рівненська	8	середній	Антонівка	1	низький
			Рівне	7	середній
Івано-Франківська	3	низький	Івано-Франківськ	3	низький
Тернопільська	8	середній	Тернопіль	8	високий
			Мукачеве	1	низький
Закарпатська	4	низький	Ужгород	2	низький
			Чоп	1	низький
Чернівецька	6	низький	Чернівці	6	низький
м. Севастополь та Автономна Республіка Крим**					
м. Київ*	1		Київ	1	низький

* Більшість антикорупційних громадських організацій, що територіально розташовані в Києві фактично працюють на національному, а не локальному рівні, зокрема із 17 антикорупційних організацій в Києві, 16 - це організації, що працюють на національному рівні.

** Дослідження проводилося лише на підконтрольних територіях.



Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

вулиця Григорія Сковороди, 2, Київ, 04655 | www.acrec.org.ua

