

ВСТУП

Андрій Мелешевич, Оксана Нестеренко

Згідно з чисельними опитуваннями громадської думки корупція входить до «почесної» трійки проблем-лідерів, які більше всього турбують населення України. Наприклад, у найсвіжішому на момент підготовки цієї книги соціологічному дослідженні Центру Разумкова, боротьба з корупцією визнана найважливішою проблемою України.¹ Сьогодні корупція є однією із визначальних характеристик українського політичного та економічного життя; цей термін є одним із найбільш вживаних слів в українському політичному дискурсі. Основні політичні події в незалежній Україні, включно з Помаранчевою революцією та Революцією Гідності, відбувалися під стягом боротьби з корупцією. Більшість урядів незалежної України приходили до влади зі слоганами боротьби з корупцією та антикорупційних реформ.² Через якийсь час уряди залишали свої насиджені крісла, а корупція з загадковою посмішкою проводжала колишніх можновладців та продовжувала панувати в українському суспільстві привітно розкриваючи свої гостинні крила новим хазяям владних крісел.

Міжнародні організації та іноземні уряди, які бажають бачити Україну передбачуваною, заможною та мирною, замість України — постачальника проблем, організованої злочинності та корупції, не-

законної імміграції та нестабільності, виділяють суттєві кошти на здійснення різноманітних реформ, які при їхньому успішному завершенні можуть наблизити Україну до демократичних цінностей та функціонуючих демократичних інституцій. Кошти надходять, проекти закінчуються, звіти затверджуються, але корупція продовжує бути гальмом на демократичному розвитку українського суспільства.

Корупція в українському суспільстві дійсно укорінилась. Вона заважає економічному розвитку країни. Так, за оцінками Міжнародного валютного фонду, кожен рік Україна втрачає через корупцію близько 2% росту ВВП.³ Але важливіше навіть не вплив корупції на економічні показники. Корупція роз'їдає моральну складову суспільства; вона спотворює стосунки як між владою та громадянами, так і між самими громадянами. На певному етапі свого розвитку населення України почало толерувати корупцію. Велика частина українського суспільства почала сприймати корупцію як явище, яке неможливо знищити, від якого неможливо позбутись. Тому якщо щось не можна перемогти, до цього потрібно доєднатись. Такий світогляд багатьох є нищівною поразкою демократичних реформ та перемогою тих, хто не хоче бачити Україну цивілізованою, передбачуваною, заможною та мирною.

Найбільш активною та продуктивною частиною українського суспільства, яке не лише словом, а і реальною справою, послідовно займалось антикорупційною діяльністю в Україні є мережа антикорупційних неурядових організацій, які складають вагомий сегмент українського громадянського су-

спільства. Найвідоміші антикорупційні неурядові організації почали діяти в Україні ще за часів, коли уряд займав відкрито-нетолерантну позицію до антикорупціонерів та реально протидіяв їхній діяльності. Не дивно, що провідні центральні та регіональні НДО у сфері протидії корупції потужно та рішуче підтримали Революцію Гідності і після її завершення та втечі Віктора Януковича до Росії запропонували конкретну програму щодо здійснення покрокових заходів боротьби з проявами корупції у різноманітних сферах життя українського суспільства.

У перші кілька років після Революції Гідності влада активно співпрацювала з неурядовими антикорупційними організаціями, що принесло досить вагомі результати у запровадженні антикорупційної реформи у Україні. За цей час були прийняті важливі антикорупційні закони та інші нормативно-правові акти, створені ключові державні національні спеціалізовані органи для превенції та боротьби з корупційними проявами, розроблена та почала функціонувати прозора система державних закупівель, створені різноманітні відкриті для публіки електронні реєстри, наприклад, реєстри майна нерухомості, єдиний портал державних фінансів, портал електронних декларацій про майно та доходи державних службовців тощо.

І хоча далеко не всі антикорупційні реформи були послідовними та ефективними, Україна досягла певного позитивного досвіду у боротьбі в корупцією. Наприклад, Трансперенсі Інтернаціонал (Transparency International) у своєму впливовому щорічному рейтингу стану корупції у світі (Corruption

Perception Index) починаючи з 2014 року, тобто з року Революції Гідності, щорічно покращувало показники України на один-два пункти (26 у 2014 р., 32 у 2018 р.)⁴ тим самим реєструючи позитивний прогрес України у справі протидії корупції. Інший важливий міжнародний рейтинг, Open Data Barometer, який вивчає доступність та вплив відкритої інформації на діяльність урядів в різних країнах світу, розмістив Україну на другому місці серед країн, які продемонстрували найкращу динаміку доступності та використання відкритих даних для підзвітності влади за останні чотири роки.⁵ Високо також оцінив прогрес України ще один впливовий міжнародний індекс, Doing Business, який створюється Світовим банком і вимірює вплив державного регулювання бізнесом та відображає корупційні ризики для ведення бізнесу в різних країнах світу. За показником легкості ведення бізнесу Україна піднялась із сто дванадцятої позиції в 2014 р. до сімдесят першої у 2019 р.⁶ Отже, з часу Революції Гідності Україна зробила певні результативні кроки у напрямку боротьби з корупцією у багатьох сферах та досягла певних позитивних результатів, які були відповідно оцінені міжнародною спільнотою. Основним двигуном цієї позитивної динаміки антикорупційних зусиль стала співпраця влади (у деяких випадках неохоча співпраця) влади та мережі антикорупційних неурядових організацій, серед яких головне місце займали організації, які розміщувались у столиці країни Києві та діяльність яких була сфокусована на національному рівні.

Однією з ключових реформ, які були проведені в Україні після Революції Гідності стала децентралі-

зація, тобто «передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей — органам місцевого самоврядування».⁷ Основними елементами цієї реформи було створення об'єднань територіальних громад як нового базового рівня місцевого самоврядування, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, які сприяли суттєвому збільшенню доходів бюджетів органів місцевого самоврядування за рахунок національного бюджету. Так, з 2014 р. до 2018 р. місцеві бюджети зросли на 165,4 млрд. гривень: з 68,6 млрд. в 2014 до 234 млрд. гривень в 2018 році і перевищили доходи державного бюджету України.⁸ Інакше кажучи, місцеві органи отримали більше влади та більше фінансових ресурсів, а разом з цим і більше корупційних ризиків.

Разом з політичною та фінансовою децентралізацією прийшла децентралізація корупції. Корупція на національному рівні досить добре вивчалась антикорупційними неурядовими організаціями, що дозволило їм запропонувати у 2014 році багатопланову антикорупційну реформу, яка в багатьох сенсах була досить успішною. Децентралізована корупція часто набувала нових раніше невідомих форм, які потребували свого осмислення та пошуку своїх методів протидії. Центральні антикорупційні неурядові організації не мали ні достатньої інфраструктури, ні достатніх ресурсів для пошуку та напрацювання ефективних методів протидії корупції на місцях. У зв'язку з цим роль основного гравця у протидії корупції на місцевому рівні перейшла до місцевих антикорупційних неурядових організацій.

Місцеві антикорупційні НДО представляють собою різнобарвні групи з різним легальним статусом або взагалі без нього, з різними статутними завданнями, з різними формами фінансування або без будь-якого фінансування взагалі, різного політичного та ідеологічного спрямування, з різними відносинами з місцевою владою, з інколи радикально різними формами та методами антикорупційної діяльності тощо. Будь-якого аналізу та дослідження діяльності антикорупційних неурядових організацій на місцевому рівні в Україні не проводилось.

Метою цього дослідження є спроба заповнити ці пробіли у вивченні типології та діяльності антикорупційного активізму поза межами столиці України. Головний акцент робився на дослідженні характеру місцевих антикорупційних неурядових організацій, методів роботи, та особливо на ефективності їхньої діяльності. З цією метою були проведені глибокі напівструктуровані інтерв'ю з представниками 242 антикорупційних громадських організацій в 57 містах 23-х областей України, які є підконтрольними уряду України. Була також проаналізована активність цих організацій у соціальних мережах та засобах масової інформації.

Дослідження публікується як збірник окремих розділів, присвячених вивченню різних аспектів діяльності місцевих антикорупційних ініціатив в Україні.

Розділ 1 «Громадянське суспільство проти корупції в Україні: способи впливу» тестує теорії чинників ефективності діяльності неурядових організацій, що були запропоновані та розроблені у фаховій науковій літературі. Фактори, які є показниками ефектив-

ної антикорупційної діяльності, підпадають під три широкі категорії: фактори навколишнього середовища, стратегії адвокації організацій громадянського суспільства та їх організаційні характеристики. Спираючись на всебічне дослідження антикорупційного активізму в регіонах України, у цьому розділі аналізується, яким чином ці чинники впливають на антикорупційний активізм в регіонах України. Аргументується, що антикорупційні ініціативи, як правило, стикаються з двома ключовими проблемами: недостатній потенціал з точки зору фінансових та людських ресурсів та відсутність надійної бази підтримки. Крім того, аргументується, що політична воля місцевої влади є важливим сприятливим фактором ефективності антикорупційного активізму. У розділі також надаються рекомендації для практиків міжнародної допомоги.

Розділ 2 «Аналіз контекстуальних факторів, що впливають на антикорупційну діяльність в регіонах України» фокусується на аналізі контекстуальних факторів, що формують місцеві антикорупційні ініціативи. Аналізується вплив політичної волі місцевої влади на ефективність антикорупційного активізму на місцях, а також демонструється феномен ефективності значної кількості антикорупційних ініціатив при відсутності політичної волі місцевих органів влади до запобігання та протидії корупції. У другому розділі видання також розкриваються контекстуальні чинники, а саме інституційні та структурні фактори, які впливають на відмінності у ефективності антикорупційних ініціатив на місцевому та регіональному рівнях.

Розділ 3 “Фреймування корупції та формування стратегій дій: кейс регіональних громадських організацій в Україні” присвячено особливостям функціонування місцевих антикорупційних громадських організацій в Україні та обраних ними стратегій дій в контексті різних підходів до фреймування корупції. Теоретичні рамки цього розділу окреслена парадигма соціального конструктивізму, згідно з якою корупція розглядається як «порожня позначка», тобто явище без сталого значення, яке зазнає постійної зміни під впливом різних акторів, що формують суспільний дискурс. На основі глибинних анонімних інтерв'ю дослідження підтвердило наявність суперечностей концептуального розуміння корупції організаціями та практичним втіленням антикорупційних дій у більшості організацій. У цьому розділі обґрунтовується точка зору, що організації з цілісним підходом до антикорупційної діяльності від закладання сенсів в поняття «корупція» до відбору стратегій антикорупційних дій є більш ефективними. Автори дослідження у розділі наголошують, що організації, які спираються на широке розуміння корупції, як проблеми системи, а не окремих індивідів, та обирають відповідні конструктивні дії до запобігання корупції та якісних системних змін, показують вищу успішність, ніж організації з вузьким розумінням корупції, чи організації з неузгодженими діями і концептуалізацією корупції.

Розділ 4 “Фінансування антикорупційних організацій в Україні: поточний стан та потенційні ризики” розкриває найбільш поширені механізми фінансування антикорупційних громадських організацій

в Україні. У розділі також дискутується питання щодо ефективності законодавчих механізмів щодо стимулювання добровільних пожертв на діяльність громадських організацій та необхідність законодавчих реформ у цій сфері з метою заохочення приватних та корпоративних донорів підтримувати антикорупційну діяльність локальних громадських організацій.

Замість висновків автори видання пропонують практичні рекомендації, які повинні сприяти підвищенню ефективності, а також впливу місцевих громадянських організацій на антикорупційні реформи в регіонах України.

Примітки

1. «Оцінка ситуації в країні та електоральні орієнтації громадян України: соціологічне дослідження», 18 липня 2019 р. Центр Разумкова, <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-ta-elektoralni-oriientsatsii-gromadian-ukrainy>
2. Наприклад, дивитись «У Кабміні оголосили боротьбу з корупцією на всіх фронтах», Українська правда, 26 вересня 2019 р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/26/7227405>
3. «Через корупцію Україна щороку втрачає 2% зростання ВВП — МВФ», 5 канал, 13.11.2018, <https://www.5.ua/amp/ekonomika/cherez-koruptsiuu-ukraina-shchoroku-vtrachaie-2-zrostannia-vvp-mvf-181095.html?fbclid=IwARIQR4bVB9aIAvLIHTjgbykabof7URyFqxn7sbjJT2iQRBWHUmUysfjx7d0>
4. Дивитись: <https://www.transparency.org>
5. Дивитись: <https://opendatabarometer.org>
6. Дивитись: <https://www.doingbusiness.org>
7. «Децентралізація в Україні: Загальна інформація», <https://decentralization.gov.ua/about>.
8. Ibid.