



**Доброчесність та інклюзивність демократичних процесів в Україні –
аналіз проміжних результатів дослідження в областях України**

Лютий 2019 року

Доброчесність та інклюзивність демократичних процесів в Україні

Про ініціативу

У найближчі місяці в Україні буде проведено декілька виборчих циклів, включаючи президентські вибори у березні 2019 року, парламентські вибори у жовтні 2019 року та місцеві вибори восени 2020 року. Раніше, особливо до Революції гідності 2014 року, робота органів влади на національному та локальному рівнях асоціювалася зі значними корупційними ризиками, оскільки повідомлення про зловживання владою та конфлікти інтересів були дуже поширені, та, як наслідок, рівень довіри громадян до обраних демократичних інститутів був низьким. Протягом останніх чотирьох років реформи у сфері боротьби з корупцією встановили нові стандарти очікуваної поведінки і значно підвищили рівень прозорості інформації про кандидатів/ок, а також про діяльність виборних чиновників/ць і політичних партій. Це відкриває безпрецедентну можливість для появи нового покоління політичних лідерів/ок, яке матиме вищий рівень доброчесності та краще відображатиме різноманітність населення, у тому числі шляхом збільшення кількості жінок на виборних посадах для досягнення ґендерного паритету.

«Аналіз доброчесності та інклюзивності демократичних процесів в областях України» – це дослідницька ініціатива, що впроваджувалася ПРООН України протягом листопада 2018-лютого 2019 років за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Канади, Посольства Франції в Україні, Фонду міжнародної солідарності Польщі та Міністерства закордонних справ Данії. У межах проекту було проаналізовано умови та параметри забезпечення доброчесності та інклюзивності демократичних процесів в регіонах України в контексті майбутнього виборчого циклу, але основна увага була зосереджена на періоді поза виборчими кампаніями. У рамках дослідження проаналізовано довгострокові тенденції, бар'єри та перешкоди для забезпечення доброчесності та інклюзивності в демократичному процесі України. Результати дослідження стануть у нагоді при визначенні довгострокових завдань із побудови ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях, у тому числі шляхом суттєвого зменшення корупції та забезпечення прийняття рішень на основі громадської участі, інклюзивності та представництва громадян/ок.



Global Affairs
Canada



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



Polish aid

Резюме

З листопада 2018 року до січня 2019 року ПРООН в Україні провела дослідження доброчесності та інклюзивності демократичних процесів у всіх 24 областях України¹. Аналіз було проведено в межах загальної Програми демократичного врядування² командою у складі 24 регіональних аналітиків/кинь та аналітичної групи в Києві³. Аналітик/ині зібрали інформацію та дані про взаємозв'язок між органами влади та місцевого самоврядування, політичними партіями, засобами масової інформації, бізнесом та громадянським суспільством, які впливають на доброчесність та інклюзивність демократичних процесів у регіонах. Вони провели інтерв'ю з представниками/цями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, політичних партій, бізнесу, ЗМІ, організацій громадянського суспільства та вразливих груп та проаналізували всі відповідні публічні джерела. Цей звіт містить проміжні результати дослідження та плани щодо більш глибокого та подальшого аналізу, який буде проведено пізніше у 2019-2020 роках.

Вступ

Протягом п'яти років після Революції гідності Україна проводить широкомасштабні реформи, спрямовані на зміцнення демократичного врядування та підзвітності. Проте, незважаючи на значний прогрес у здійсненні технічних реформ у таких сферах, як запобігання і протидія корупції, державні закупівлі та децентралізація, у країні зберігається тривожно низький рівень довіри до інституцій, широке розчарування досягненнями реформ серед громадськості та високий ступінь песимізму щодо можливості трансформаційних змін якості політики і здійснення влади.

В оглядах українського політичного контексту часто йдеться про те, що бізнес-інтереси мають вирішальний вплив на політичні процеси та прийняття рішень. Це стосується не тільки впливу бізнесу національного рівня, який часто пов'язують з олігархами, але й впливових власників бізнесу на регіональному та місцевому рівнях, які використовують свою економічну і політичну вагу для ухвалення політичних рішень, щоб захистити і розширити власні інтереси. Поширеність таких неформальних політичних структур, які маніпулюють формальними політичними та інституційними рамками для власних інтересів, не тільки впливає на доброчесність формальних демократичних процесів, але й суттєво обмежує можливість для більш широкого кола громадян/ок України бути належним і справедливим чином включеними у роботу представницьких органів і прийняття рішень, що впливають на їхнє життя, а також вимагати підзвітності від обраних ними представників/ць. Висновки спостерігачів/ок за виборами часто підтверджують існування таких системних довгострокових викликів.

Дослідження, проведене в контексті цієї ініціативи, не пов'язане з виборчим процесом як таким і, відповідно, відрізняється від аналізу виборчого процесу. Незважаючи на те, що спостерігачі/ки за виборами зосереджують увагу на пов'язаних із виборами подіях і, таким чином, забезпечують швидкий огляд стану демократичного процесу в особливо важливий час, аналіз доброчесності та інклюзивності розглядає більш широкий контекст, в якому відбуваються вибори. Доброчесність та інклюзивність демократичного процесу визначають, наскільки вибори можуть проводитися на рівних умовах. Часто місії зі спостереження за виборами визначають більш

¹ Крим та непідконтрольні уряду території Донецької та Луганської областей не були включені в дослідження.

² Дослідницьку ініціативу підтримали Канада, Франція, Польща та Данія. Водночас, висновки та характеристики, включені до цього звіту, не відображає позицію цих партнерів.

³ Основна група складалася з координаторки проекту, старшого аналітика, аналітикині з гендерних питань та допоміжного персоналу. Опис методології дослідження наводиться в Додатку 1.

широкі системні недоліки демократичного процесу, які впливають на справедливість виборів, але не спрямовані на вивчення глибших причин шляхом аналізу складних характеристик демократичного врядування. Наприклад, у Звіті Місії зі спостереження за парламентськими виборами 2014 року ОБСЄ/БДІПЛ говориться про «масштабну корупцію серед суб'єктів виборчого процесу» та «велику кількість правдоподібних повідомлень про підкуп виборців». Також було визначено, що «заможні донори та бізнес-інтереси продовжують мати непропорційний вплив на хід кампанії», а «медіа середовище в цілому характеризується браком незалежності ЗМІ від політичних або корпоративних інтересів». Також було встановлено, що «суспільне сприйняття корупції є загальнопоширеним та підриває довіру громадськості до політичних та виборчих процесів»⁴. Водночас, місія (з огляду на свій мандат) не може виходити за межі збору та представлення поодиноких доказів і проводити ретельний і систематичний аналіз цих контекстуальних обмежень.

Слід зазначити, що з огляду на те, що український бізнес в переважній більшості контролюється чоловіками, жінки значною мірою виключені з ключових позицій у політичній системі, в якій реальний вплив часто здійснюють впливові власники бізнесу. У тому, що стосується виключення громадян/ок з політичного процесу, у світі проаналізовано становище жінок, а також уразливих груп, включаючи людей з інвалідністю, національну ромську спільноту, спільноту ЛГБТІ та внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Дослідження для цього звіту зосереджувалися на регіонах України. Відтак, у контексті визначення результатів реформ проаналізовано ситуацію на місцевому рівні.

У цьому звіті, що базується на результатах досліджень, проведених 24 регіональними аналітиками/инями, описано механізми реалізації політичної влади в регіонах України, а також те, як це впливає на добросовісність та інклюзивність політичного процесу. Незважаючи на те, що дослідження проводилося у місяці, які передували президентським виборам у березні 2019 року, воно не зосереджувалося на виборах або на виборчій кампанії. Таким чином, воно не мало на меті спостереження за виборами і не прагнуло дублювати роботу різних місій зі спостереження за виборами. Водночас, дивлячись на більш широкий політичний контекст, воно мало доповнити роботу таких місій і забезпечити спостерігачів за виборами корисним контекстуальним аналізом та даними. Аналітики/ині проекту в Києві провели брифінги для довгострокових спостерігачів з різних міжнародних місій спостереження за виборами.

У звіті наводяться проміжні висновки першого етапу дослідження та аналізу. Передбачається продовження досліджень після закінчення президентських виборів і до проведення парламентських виборів пізніше у 2019 році та місцевих виборів у 2020 році. Метою дослідження та аналізу є виявлення проблемних питань і можливих рішень для подальшого розвитку демократичного процесу в Україні на основі принципів добросовісності та інклюзивності.

Різноманіття політичного ландшафту

Україна є великою і неоднорідною країною, що відображається у значній різноманітності політичного ландшафту в різних областях. Хоча у виборах участь беруть національні політичні партії, які працюють на рівні всієї країни, а в багатьох місцевих виборах – також і так звані регіональні партії, політична динаміка значно відрізняється від регіону до регіону, і навіть між містами в межах регіонів. Місцевий політичний ландшафт часто має чимало відмінностей від політичної динаміки на національному рівні, і його не можна аналізувати без урахування конкретної місцевої динаміки відповідного регіону, включаючи, зокрема, вплив потужних бізнес-інтересів на політичні партії та їх представників/ць на місцевому рівні.

⁴ Позачергові вибори народних депутатів України. 26 жовтня 2014 року. Місія зі спостереження за парламентськими виборами ОБСЄ/БДІПЛ. Остаточний звіт.

За декількома винятками, політичні партії не представляють чітких ідеологічних позицій, а найчастіше є інструментами для конкретних політичних лідерів. Коли змінюється політична влада (як, наприклад, це відбувалося після Євромайдану 2014 року), партії, що раніше були при владі, швидко зникали, і з'являлися нові, що відображали новий баланс політичної влади. Такий розвиток подій супроводжується активною міграцією членів/кинь партії від попередніх партій влади до тих, які прийшли їм на заміну. Таким чином, у багатьох випадках на регіональному та місцевому рівнях активні політичні діячі/ки та впливові власники бізнесу продовжують утримувати владу, переходячи з однієї партії до іншої, коли політичні вітри з Києва змінюються. Отже, місцевим бізнес-елітам вдається адаптуватися до політичних змін і зберігати свою владу і вплив, незалежно від результатів виборів або змін влади.

Партійна політика, вибори і формальні структури влади значною мірою є лише видимою частиною айсберга політичного життя. Більш приховані неформальні структури політичної влади та бізнес-інтереси є значно стійкішими, ніж політичні партії, які приходять і йдуть. Регіональні та місцеві органи влади тісно пов'язані з бізнесом у всіх регіонах України без винятку. У Донецькій та Луганській областях ситуація на регіональному рівні відрізняється в тому сенсі, що вони мають особливу правову організацію – військово-цивільні адміністрації, і нині не мають обласних рад. Бізнес-еліти налагоджують та підтримують зв'язки з владою, щоб захищати і розвивати свої інтереси. Але при тому, що ця ситуація характерна для всієї країни, у кожній області є своя специфіка. Це частково пов'язано з різною економічною ситуацією в різних областях.

У деяких регіонах, особливо на сході країни, переважають великі промислові холдинги, що працюють у таких галузях, як металургія, хімічна промисловість та гірничодобувна промисловість. Такі підприємства часто належать людям, які мають значний вплив на національному та регіональному рівнях. У багатьох регіонах країни важливим є сільське господарство. Власники сільськогосподарських підприємств також прагнуть захистити свої інтереси через взаємодію з місцевими радами. На півдні країни, де зосереджено основні порти, і в деяких прикордонних районах має місце особлива вразливість до корупції та вплив кримінальних структур на політичні процеси. У деяких областях на заході велике значення в структурі економіки відіграє сфера послуг, включаючи інформаційні технології. Такі галузі залучають іноземні інвестиції, відтак, власники такого бізнесу не зацікавлені політичним життям регіону. Таким чином, політична конкуренція в цих регіонах дещо менше страждає від впливу бізнес-інтересів, ніж у більшості інших областей України.

Впливовий бізнес

Бізнес здійснює вплив на політичне життя через різні причини. Ключове значення для бізнесу будь-якого розміру має відчуття потреби в політичному «даху», захист їхніх інтересів через доступ до політичної влади. Важливо, що ця потреба у політичних зв'язках виникає через відсутність довіри до судової системи та правоохоронних органів. Багато власників бізнесу, особливо середні та малі підприємства, які є вразливими до захоплення або знищення конкурентами з більш потужними політичними зв'язками, добре розуміють, що їхні інтереси будуть краще захищені ефективною та неупередженою судовою системою. Наприклад, у декількох областях великі сільськогосподарські холдинги використовують свої сильні політичні зв'язки для тиску на менших суперників, щоб отримати контроль над землею. Оскільки такі малі підприємства не мають політичної ваги і можливості звернутися до неупереджених судів, їм може бути важко захистити себе. Але в країні, де судді досі часто сприймаються як упереджені, а правоохоронні органи – як корумповані та пов'язані із впливовими особами, більшість власників малого і середнього бізнесу не мають відчуття, що можуть покластися на суди для

захисту своїх інтересів. Таким чином, з їхньої точки зору, тісна взаємодія з політичною владою є єдиним способом забезпечити можливість вести бізнес без перешкод.

Найчастіше впливові власники бізнесу є членами органів виконавчої влади, місцевого самоврядування. У деяких областях керівники важливих місцевих підприємств є депутатами міських рад. Депутати Верховної Ради України часто також тісно пов'язані з регіональними власниками бізнесу і мають, від свого імені, значну владу в регіоні. Якщо власники бізнесу не беруть безпосередньої участі в політиці, у багатьох випадках вони контролюють депутатів/ок місцевих рад, які від них залежать і голосують відповідно до їхніх інструкцій. Партійна приналежність часто не має значення, і багато депутатів/ок рад змінюють партії, іноді навіть багаторазово. Коли голосування у радах стосується питань, які становлять інтерес для конкретного власника бізнесу, місцеві депутат/ки часто голосують відповідно до інструкцій такої особи. Ці зв'язки часто є найважливішим політичним фактором, що визначає моделі голосування – він є більш значущим, ніж партійна приналежність. Розуміння таких зв'язків, як правило, є ключем до усвідомлення того, як формується і реалізується політика і приймаються рішення на місцевому рівні.

Одним з наслідків такої тіньової концентрації влади в бізнес-колах, які фактично контролюють офіційні політичні інститути, є те, що жінки значною мірою виключені з політичного процесу, оскільки більшість підприємств контролюється чоловіками. Результатом цього є зворотна залежність між рівнем процвітання міста або регіону та рівнем залучення жінок до політичного життя. Області, які є особливо депресивними в економічному аспекті, як правило, мають більше представництво жінок у місцевих радах, а більш економічно благополучні області – навпаки.

Окрім потреби у захисті та «даху», власники бізнесу також прагнуть досягати своїх цілей через прямі зв'язки з політичною владою. Рішення щодо розподілу землі мають велике значення для підприємств, що займаються будівництвом або сільським господарством. Особливо цінною є земля навколо великих та економічно успішних міст. Бізнес, який не має сильних політичних зв'язків, ризикує бути виключеним з ключових рішень щодо розподілу землі.

Політичні зв'язки також важливі для деяких видів бізнесу в контексті отримання доступу до бюджетних ресурсів через державні тендери. Місцеві рішення часто приймаються за лаштунками, тому відповідні питання в місцевих радах (де такі рішення мають офіційно затверджуватися) майже не обговорюються. Часто такі рішення приймають в умовах конфлікту інтересів з боку депутатів/ок, на користь їхніх бізнес-інтересів або бізнес-інтересів їхніх покровителів. Таким чином, бенефіціари великих бюджетних контрактів, як правило, є компаніями з хорошими політичними зв'язками, а місцева політика в деяких місцях зводиться лише до розподілу вигод між різними місцевими інтересами та посередництва, спрямованого на те, щоб всі ключові бізнес-інтереси були задоволені. Інвестуючи в політичні партії та їхні виборчі кампанії, місцеві власники бізнесу очікують прямого повернення своїх інвестицій з точки зору прибуткових контрактів або сприятливих рішень щодо виділення нерухомого майна.

Політичні партії

Тіньова взаємодія політичних та бізнес-інтересів, а іноді навіть кримінальних інтересів, підриває та стримує роль політичних партій як представницьких органів, підзвітних громадянам, які голосують за них на виборах. Специфіка політики, в якій формальні політичні інституції підпорядковані неформальним тіньовим структурам, пов'язаним з бізнесом, викликає деморалізацію, цинізм і втрату віри багатьох громадян, що їхні голоси мають реальний вплив, і що спосіб здійснення політики в Україні може змінитися.

Багато партій функціонують в основному під час виборів і мають мало активності або контактів з громадянами/ками поза межами виборчого циклу. Тим не менш, деякі партії мають більш розвинені галузеві структури, ніж інші, і з 2014 року докладають зусиль до розбудови своїх партійних осередків і вдосконалення внутрішніх комунікацій. За останні роки пройшли навчання тисячі партійних активістів/ок. Найчастіше такі навчання проводять тренер/ки, які самі пройшли тренінги від міжнародних організацій. Є окремі сподівання на те, що ця тенденція підвищує очікування партійних активістів/ок бути включеними до процесу прийняття рішень та призведе до збільшення участі жінок у керівництві діяльністю партій (наприклад, в ролі тренерок). Таке внутрішнє зміцнення партій дійсно може сприяти перетворенню політики на більш інклюзивну та представницьку, особливо якщо член/чині партії матимуть такі вимоги та очікування.

Водночас, ці тенденції, які мають потенціал кардинально змінити природу політики і домінування тіньових неформальних владних структур над формальними політичними інститутами, досі не є достатньо стійкими. Навіть партії з добре розвинутими внутрішніми структурами та членськими мережами на національному та місцевому рівнях досі мають потужних бізнес-покровителів, які приймають ключові рішення щодо місцевих питань. І коли мова йде про виділення таких ресурсів, як земля або бюджетні кошти, то саме місцеві впливові власники бізнесу мають визначальний вплив. Депутатам/кам місцевих рад досі дуже важко протистояти корупційним діям або рішенням, що пропонуються покровителями політичних партій, до яких вони належать. Місцеві депутат/ки, які намагаються зробити це, стикаються з ризиком бути виключеними з процесів прийняття рішень, відстороненими від ресурсів або виключеними з партій.

Одним з важливих показників змін є кроки до розширення участі жінок у політичному житті. За прикладом Верховної Ради України у багатьох місцевих радах утворилися асоціації депутатів з рівних можливостей. Деякі політичні партії сформували «жіночі крила». Однак вони рідко займаються питаннями гендерної рівності. Справді, деякі з них засновані на традиційних стереотипах щодо жінок як тих, хто «піклується про інших» тощо. Хоча спостерігається прогрес у просуванні жінок у внутрішніх партійних структурах, жінки частіше виконують адміністративні функції (керівниці департаментів у секретаріатах партій), а не функції, пов'язані з розробкою політики, які досі залишаються переважно «чоловічими». Зважаючи на те, що визначальний вплив на політику здійснюють власники бізнесу, серед яких переважають чоловіки, жінки рідко призначаються на посади в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язані з контролем або розподілом ресурсів. Так само, жінки не призначаються на посади, що містять корупційні можливості. Загалом, жінки краще представлені на нижчих рівнях місцевого самоврядування, таких як сільські чи районні ради, де доступ до ресурсів менше.

На місцевих виборах 2015 року було запроваджено 30% гендерну квоту в партійних списках. Однак багато партій не виконали цю квоту. Партійні списки, які не відповідали вимогам квоти, були зареєстровані, оскільки Центральна виборча комісія зробила висновок, що невиконання цього положення не тягне за собою жодних юридичних наслідків. Примітно, що жінки рідко балотувалися на посаду міського голови і рідко були включені у верхні частини партійних списків на виборах до міських рад. Це пов'язано з тим, що міські ради контролюють значні фінансові ресурси і, відтак, представляють великий інтерес для власників бізнесу (переважно – чоловічої статі), які стоять за більшістю політичних партій. 136 із 144 міст обласного значення очолюють чоловіки. У жодному місті-обласному центрі та в жодному місті з населенням більше мільйона мером не є жінка. Хоча представництво жінок у місцевих радах трохи зросло, зміни відбулися переважно лише формально. У низці випадків жінки, які були обрані депутатками, віддали свої мандати колегам-чоловікам, що йшли за ними в партійних списках.

Деякі нові партії взяли на себе більше зобов'язань забезпечити рівне представництво жінок і чоловіків, але це невеликі партії з обмеженими ресурсами. З іншого боку, у випадках, коли жінка є авторитетною та відомою в громаді, партії часто прагнуть включити її до своїх списків. Слабка позиція жінок у політичному житті відображає той факт, що жінок, які відіграють важливу роль у суспільстві чи бізнесі, досі недостатньо.

Фінансування політичних процесів

Тіньові зв'язки між політикою та бізнес-інтересами підкріплюються непрозорими відносинами між грошима та політикою. З часу проведення останніх парламентських виборів в Україні були внесені зміни та посилені правила щодо фінансування партій та виборчих кампаній. Запроваджене державне фінансування політичних партій, посилено вимоги до звітності, а Національне агентство з питань запобігання корупції, створене у 2016 році, отримало повноваження здійснювати нагляд за дотриманням цих правил.

Хоча ці зміни є позитивними, залишаються значні сумніви щодо того, чи є нові механізми достатніми для забезпечення прозорого політичного фінансування. Надзвичайно сумнівно, чи ці механізми будуть чимось більшим, ніж перевірки того, про що повідомляють партії в своїх деклараціях, і чи дозволятимуть вони визначати високий рівень незадекларованого фінансування політичних партій. Громадські активісти звертають увагу на те, що партії часто не звітують про значні внески, включаючи внескиготівкою, замовні матеріали в ЗМІ та Інтернет-рекламу. Поширена сумнозвісна практика використання «джинси» (прихованої політичної реклами), коли засоби масової інформації, що належать або пов'язані з певними бізнес-структурами, які стоять за політичними партіями, публікують замовні матеріали під час виборчих кампаній або за межами виборчого циклу як репортажі з новинами, підтримують потрібних кандидатів або виставляють їхніх опонентів у негативному світлі, але при цьому не зазначають, що ці матеріали є рекламними. Окрім цього, така непрозора політична діяльність також передбачає широкомасштабний прямиий розподіл коштів через мережі прихильників/ць, тобто, купівлю голосів. Для належного спостереження за дотриманням правил фінансування політичних партій необхідно забезпечити достатні ресурси на місцях, що б дозволило виявляти випадки фінансування політичної діяльності, про які самі партії не звітують. Також варто посилити спроможність та моніторинг діяльності НАЗК здійснювати моніторинг та реагування на виявлені порушення, адже наразі в громадськості є багато питань до діяльності інституції в цьому напрямку.

Іншим джерелом занепокоєння є те, що народним депутатам/кам надаються значні кошти у формі державних субвенцій для регіонального та соціально-економічного розвитку. Протягом останніх років масштаби подібних субвенцій, які були запроваджені у 2005 році та широко використовувалися владою до Революції Гідності, зросли. Вони дають можливість народним депутатам надавати підтримку пов'язаним з ними підприємствам через публічні закупівлі (тендери) та використовувати ці кошти безпосередньо для конкретних проектів для цілей власного політичного піару. Таким чином, вони посилюють зв'язки між політикою та бізнесом і надають народним депутатам/кам (зокрема, мажоритарникам/цям) адміністративний ресурс, що дає їм перевагу над конкурентами. Часто місцеві компанії, відібрані для виконання робіт, на фінансування яких виділяються такі субвенції, також належать відповідним народним депутатам або їх партнерам.

Такі субвенції повинні використовуватися для соціально-економічного розвитку регіонів. Їх контролює комісія за участі народних депутатів/ок при Міністерстві фінансів України, що викликає серйозний конфлікт інтересів. Проте, хоча субвенції виділяються на конкретні проекти, критерії їх затвердження непрозорі. Під час дослідження не було виявлено об'єктивних,

заснованих на формулах і прозорих критеріях, які були б офіційно визначені або застосовувалися на практиці. Розмір субвенцій для різних регіонів є дуже неоднорідним. На практиці, самі народні депутати/ки відіграють ключову роль у визначенні сфер та заходів, на які їх слід направляти. Багато субвенцій фінансують такі види заходів, які надають депутатам/кам можливість поліпшити свій імідж (наприклад, субвенції для проведення ремонту шкільних або лікарняних будівель або місцеві спортивні заходи). Окрім цього, як здається, система субвенцій створює невідгідне становище для жінок. У 2017 році з-поміж 49 народних депутаток у Верховній Раді України лише чотири мали можливість отримати користь від субвенцій у 2017 році, причому їх сумарний обсяг становив лише 1,4% від загальної суми субвенцій, розподілених через народних депутатів України. Місцеві ради в деяких областях також мають можливість залучати кошти для проектів у своїх округах.

Оскільки проекти, що фінансуються за рахунок субвенцій, можуть відповідати безпосереднім потребам громади, вони часто користуються популярністю у місцевих виборців/чинь. Водночас, така практика підкріплює квазіфеодальний характер місцевої політики, утворюючи роль місцевих громад як одержувачів «подарунків» від своїх політичних покровителів в обмін на голоси на виборах. Оскільки вона також несе значні корупційні ризики і не ґрунтується на об'єктивних критеріях, вона фактично надає чинним парламентарям/кам серйозну перевагу, з якою можуть конкурувати інші претендент/ки.

ЗМІ та політична доброчесність

ЗМІ відіграють вирішальну роль у забезпеченні політичної доброчесності через свою роль у інформуванні громадськості про політичні події. Медіа-ландшафт України є різноманітним, з великою кількістю телевізійних засобів масової інформації на національному та місцевому рівнях. Незважаючи на зростання ролі Інтернету та соціальних медіа, телевізійні канали залишаються основним джерелом інформації про політику для більшості громадян/ок. У великих містах місцеві засоби масової інформації мають серйозне значення, причому в деяких великих містах існує до 30 телевізійних каналів з особливо сильною конкуренцією між політичними та бізнес-групами. Приватні ЗМІ, як правило, пов'язані з корпоративними інтересами їхніх власників/ць, а політичні партії підтримують ці інтереси. Власники засобів масової інформації часто впливають на редакційну політику і зазвичай використовують ЗМІ для підтримки свого політичного порядку денного, здійснюють негативне висвітлення суперників/ць і все частіше дискредитують організації громадянського суспільства, які виступають з критикою таких власників/ць. Регіональні ЗМІ часто займаються самоцензурою, утримуючись від публікації матеріалів, які завдають шкоди інтересам їх власників/ць або інтересам підприємств, пов'язаним з органами влади або з клієнтам/ками, рекламу яких вони розміщують. Журналіст/ки, які критично висвітлюють діяльність місцевої політичної та бізнес-еліти, часто відчують тиск, у т.ч. перешкоди, погрози та фізичне насильство.

На відміну від великих міст, у малих містах і сільських районах існує дуже мало альтернативних джерел новин. Комунальні ЗМІ, що належать місцевим радам або місцевим органам виконавчої влади, останнім часом проходять процес роздержавлення. Цей процес часто характеризувався конфліктами щодо таких питань, як приміщення. Проте, контент роздержавлених комунальних ЗМІ зазвичай залишається компліментарним щодо діяльності влади, а це означає, що вони часто вважаються тісно пов'язаними з місцевими органами влади і не займаються журналістськими розслідуваннями, аналітикою або чутливими темами.

У 2016 році державна телерадіокомпанія, що складається як з національного, так і з регіональних філій, була перетворена у суспільного мовника. У більшості областей регіональні філії суспільного мовника є головним джерелом незалежної інформації, вільної від впливу

політичних та бізнесових центрів сили. Водночас, суспільному мовнику бракує достатнього фінансування, що обмежує його вплив⁵. Таким чином, більшість громадськості отримує інформацію від приватних ЗМІ, власники/ці яких тісно пов'язані з місцевими політичними елітами. Значною мірою приватні ЗМІ є частиною описаної вище системи стосунків між політичними та бізнес-елітами, що стримує розвиток справді репрезентативних та всеохоплюючих демократичних процесів.

Участь громадськості

На місцевому рівні існують механізми, покликані сприяти участі громадськості у прийнятті рішень через консультативні ради, електронну демократію та бюджети участі. Такі механізми дають громадянам/кам можливість брати участь у формуванні політики. Багато громадських активістів/ок пішли ще далі і були обрані депутатам/ками місцевих рад. Такі активіст/ки були потужною базою підтримки та заохочення реформ, які розпочалися після Революції Гідності. Вони часто ініціюють та просувають нові ідеї та практики на місцевому рівні. Проте багато хто з них розчарувалися після того, як стикнулися з постійним опором змін з боку органів місцевого самоврядування.

Загалом, громадянське суспільство є набагато сильнішим у великих містах, ніж в менших містах та районах (частково через відсутність кваліфікованих людей або коштів у менших містах, а також через залякування та насильство). В останні роки, а особливо в 2018 році, тиск на громадянське суспільство посилюється. Окремі напади на активістів/ок, такі як вбивство Катерини Гандзюк в Херсоні, отримали міжнародну увагу. Також мали місце багато інших випадків, про які не так відомо. Лише в 2018 році понад 50 активістів/ок у різних областях України зазнали фізичних нападів. Зокрема, часто від нападів страждали антикорупційні активіст/ки, а також активіст/ки за права ЛГБТІ, гендерну рівність та феміністки. Напади на активістів/ок зазвичай здійснюють групи чоловіків, часто в спортивному одязі або камуфляжі, іноді вони є представниками праворадикальних організацій. В окремих випадках місцеві органи влади або правоохоронні органи не вживають достатніх дій для запобігання та реагування на такі напади.

Здебільшого громадські активіст/ки можуть проводити свою діяльність безпечно, доки вона не стосується чутливих питань, таких як корупція, потенційно незаконна діяльність місцевих органів влади та місцевого самоврядування, зокрема, щодо виділення землі або будівництва, або прав ЛГБТІ. Чим більш пов'язаними є місцеві органи влади та бізнес, тим більш небезпечною може бути антикорупційна діяльність. Південні області України особливо схильні до таких ризиків.

У великих містах громадянське суспільство, як правило, є сильнішим, оскільки підтримує грантову підтримку від донорів, які дають їм змогу працювати в сферах, до яких місцеві еліти ставляться критично (зокрема, антикорупційні заходи та права ЛГБТІ). Тиск і поширене насильство проти громадських активістів/ок можна розглядати як симптом того, що вони успішно протистоять незаконній діяльності місцевих еліт.

Діяльності громадських активістів/ок також перешкоджають спроби місцевих чиновників/ць, власників/ць бізнесу та підконтрольних їм ЗМІ щодо дискредитації активістів/ок в очах громадськості. Іноді вони публічно піддаються нападам як «грантоїди», їх звинувачують у нанесенні шкоди громадам. Такі напади є поширеними в Україні, але особливо небезпечні вони в менших населених пунктах, де менше громадських активістів/ок, що можуть надавати взаємну підтримку і солідарність. Ще більшу шкоду для громадських активістів/ок наносять так звані

⁵ Окрім цього, джерелами незалежної інформації вважаються ЗМІ, що підтримуються міжнародними донорами.

«альтернативна громадськість», які іноді фінансуються з місцевого бюджету або місцевим бізнесом, політиками

Залучення громадськості до прийняття рішень часто є більш декларативним, ніж реальним. Загалом, органи влади готові брати до уваги внесок громадянського суспільства доти, доки його ініціативи не загрожують встановленим моделям розподілу ресурсів або місцевим бізнес-інтересам. Дорадчі органи часто працюють недостатньо ефективно. До багатьох з них входять представники/ці «альтернативних ОГС», пов'язаних з владними структурами. Такі групи часто служать для імітації громадських консультацій. Фактично вони нівелюють участь громадськості у прийнятті рішень, узаконюючи рішення органів влади та тендерних комітетів, знеохочують ініціативи незалежних ОГС та маргіналізують такі ОГС у регіонах. Деякі місцеві посадовці/иці також зазначають, що представники/ці громадськості часто не мають компетенції виконувати консультативні функції, стверджуючи, що вони беруть участь у дорадчих органах з метою отримання певних преференцій. Окрім цього, громадянське суспільство часто є фрагментованим і не може успішно об'єднатися для проведення спільних адвокаційних кампаній.

Однією з найбільш успішних форм участі громадськості в політичному житті в містах, областях та нових об'єднаних територіальних громадах, що формуються в процесі децентралізації, є бюджети участі. Це допомагає активізувати місцевих жителів/ьок і сприяє появі нових лідерів/ок. Місцеві бюджети мають статтю видатків на місцевий розвиток, у межах якої громадськість може голосувати за певні ініціативи. Водночас, у деяких випадках місцеві органи влади використовували бюджет участі для фінансування заходів, які зазвичай фінансуються з інших статей бюджету – наприклад, для проведення ремонту в школах. У таких випадках часто спостерігається використання адміністративного ресурсу.

Електронні петиції користуються популярністю серед місцевих жителів/ьок, особливо в містах. Однак вони не завжди працюють ефективно. У деяких містах/областях петиції розглядаються на засіданнях ради – . Водночас, в інших населених пунктах/областях петиції розглядаються мером або виконавчим комітетом. Окрім цього, у регіонах, де петиції користуються популярністю, іноді створюються конкуруючі петиції, що містять протилежні заклики, що слугує так званому “погашенню” важливих ініціатив громадськості.

Залучення жінок та вразливих груп до демократичних процесів

Перешкоди для включення жінок у політичні процеси та процеси прийняття рішень обговорювалися вище. Результати досліджень підтвердили поширеність системної нерівності. Основними викликами для досягнення гендерної рівності в Україні нині є низький рівень участі жінок у демократичних процесах, зокрема, представленості жінок на вищих політичних посадах, патріархальну культуру, відсутність політичної волі до змін та глибоко укорінені гендерні стереотипи. Рівень участі жінок у політиці та доступ жінок до прийняття рішень можна розглядати як ключовий показник гендерної рівності в суспільстві. Зокрема, гендерну рівність у процесі прийняття рішень можна оцінювати за тим, наскільки можуть жінки впливати на прийняття суспільно-важливих рішень на рівні з чоловіками.

Хоча потреба в більш ефективній участі жінок у демократичних процесах загалом добре визнана і відкрито обговорюється, перед іншими групами постають ще більші виклики. Представники ЛГБТІ-спільноти та національної ромської спільноти зіштовхуються з конфліктним, а іноді й ворожим середовищем. Конфлікт на сході України також створив нову вразливу групу – внутрішньо переміщені особи (близько 1,5 мільйона осіб).

ЛГБТІ-спільнота в Україні значною мірою виключена з громадського життя, її представники/ці часто зіштовхуються з погрозами і фізичним насильством. У 2018 році кількість нападів на ЛГБТІ активістів значно зростає. Офіційна статистика може не відображати реальний масштаб проблеми, оскільки правоохоронні органи, як правило, неохоче реєструють заяви про напади на представників/ць ЛГБТІ-спільноти, а самі постраждалі рідко викликають поліцію через побоювання та зневіру. У 2018 році моніторингова мережа Центру «Наш світ» зафіксувала 358 порушень закону, обумовлених гомофобією/трансфобією, дискримінацією, та інших порушень прав ЛГБТІ в Україні (для порівняння: у 2017 році було зафіксовано 226 таких випадків).

Такі напади особливо часто трапляються у великих містах. Збільшення кількості нападів відбувалося одночасно з підвищенням громадської активності та видимості з боку ЛГБТІ-спільноти. У все більшій кількості місць проводилися марші рівності та прайди, хоча при цьому було необхідно забезпечувати захист з боку правоохоронних органів, і часто учасники/ці цих заходів зіштовхувались з ворожими діями проти себе. Водночас, незважаючи на більшу видимість ЛГБТІ-спільноти у деяких великих містах, у більшості регіонів України немає організацій, які б підтримували і захищали її права. Люди стикаються із залякуванням та виключенням з громадського життя. Ті громадські організації, які працюють з ЛГБТІ-спільнотами, часто роблять це непомітно, уникаючи публічності через загрозу нападів та тиску. Коли представник/ця спільноти ЛГБТІ подає скаргу до правоохоронних органів щодо нападу на підставі його сексуальної орієнтації, поліція найчастіше не фіксує, що злочин скоєно на ґрунті ненависті або дискримінації, а реєструє його як хуліганство.

Перед ЛГБТІ-спільнотою постають виклики, пов'язані не лише із зростанням ворожнечі та нападів з боку праворадикальних організацій, але з поширенням загального негативного середовища, яке підтримують багато місцевих органів влади. Це є частиною більш широкої тенденції: місцеві органи влади часто закликають до підтримки традиційних сімейних цінностей і протистоять рухам, спрямованим на сприяння рівності між жінками і чоловіками або правами ЛГБТІ. На сексистські та гомофобні заяви під час засідань місцевих рад часто немає жодної реакції з боку органів влади, громадськості та правоохоронних органів⁶.

Водночас, ситуація не є настільки гнітючою. Наприклад, у 2017 році Київська міська рада ухвалила заяву про підтримку ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульської конвенції). Деякі депутат/ки міської ради беруть участь у маршах за рівність. Поліція забезпечила ефективний захист прайдів та маршів рівності у низці міст. Але інші органи місцевого самоврядування значно менше підтримують ці процеси. У 2018 році понад 40 місцевих рад робили звернення до центральних органів влади про «захист інституту сім'ї в Україні та заборону популяризації одностатевих стосунків і надання ЛГБТІ рівних прав». Хоча деякі політичні партії мають загалом більш сприятливу позицію щодо гендерної рівності та прав ЛГБТІ, їхні представники вважають, що оскільки такі питання не мають широкої підтримки виборців/чинь, вони не ризикують висловлювати свої позиції з таких чутливих питань публічно.

Ромська громада є дуже маргіналізованою в соціальному, економічному та політичному аспекті (навіть у тих місцях, де вони проживають компактно). Багато ромів також стикаються з дискримінацією, у тому числі з боку органів влади та правоохоронних органів, а також зазнають насильства та нападів, зокрема, з боку праворадикальних груп. У різних частинах України, навіть у межах однієї області, ситуація є різною. У деяких населених пунктах роми краще інтегровані, ніж в інших. Але загальна ситуація є дуже тривожною. Кількість нападів на ромів зростає за останні роки, особливо в 2018 році, коли було зафіксовано вісім нападів, з яких два вбивства.

⁶ Водночас, слід зазначити, що в останні місяці все більше міст підписують Європейську хартію рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад.

Насильницькі напади не обмежуються тими областями, де проживає більше ромів, вони також трапляються і в місцях, де їхня чисельність невелика. Роми значною мірою виключаються з громадського життя і політичних процесів. Вони часто зіштовхуються з проблемами доступу до соціальних, медичних та освітніх послуг, особливо тому, що часто не мають паспортів. У деяких місцях фактично відбувається сегрегація дітей ромів у школі. Р Загалом, органи місцевого самоврядування вживають замало зусиль для інтеграції ромських громад та захисту їх від дискримінації та насильства.

Люди з інвалідністю, як правило, добре організовані і мають громадські організації, які представляють їхні інтереси. Певною мірою вони беруть участь у прийнятті рішень на місцевому рівні через органи та підрозділи, що займаються питаннями доступності. Проте такі органи часто зосереджені на реалізації проектів соціальної допомоги, а не на залученні людей з інвалідністю до політичного та громадського життя. Більше того, у багатьох випадках місцева влада розглядає «інклюзивність» лише як «доступність», але не як участь у процесі прийняття рішень. Інтерес політиків/инь до людей з інвалідністю, як правило, зростає під час виборів, коли їм видають певну символічну допомогу в межах виборчих кампаній. У всіх областях люди з інвалідністю стикаються з бар'єрами щодо участі в демократичних процесах, у тому числі у виборах, з огляду на загальну недоступність інфраструктури, зокрема, громадських будівель та громадського транспорту. Люди з порушеннями зору також страждають від недоступності інформаційних матеріалів та електронних інструментів демократії.

Становище внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у різних областях також є різних. Частково це залежить від їх чисельності в тій чи іншій області. Найбільша кількість ВПО проживає в підконтрольних Уряду районах Донецької та Луганської областей в населених пунктах, найближчих до міст і сіл, з яких вони виїхали. У деяких областях представники/ці ВПО активно беруть участь у громадському житті. Але в областях, де їхня кількість є незначною, вони, як правило, не мають власних організацій. Їхні проблеми зазвичай не є пріоритетними для місцевих органів влади або громади. Важливим чинником, що сприяє розгляду питань ВПО, є залучення міжнародних організацій, які надають кошти місцевим громадам, де вони проживають. Водночас, місцеві органи влади часто розглядають ВПО як тягар (зважаючи на те, що вони потребують житла, соціальної допомоги тощо). Оскільки ВПО не мають права голосувати на місцевих виборах (та в мажоритарних виборчих округах на парламентських виборах), місцеві органи влади часто не цікавляться їхніми проблемами, якщо тільки не отримують настанов від центральних органів влади про надання допомоги ВПО, не беруть участь у міжнародних проектах або громадськість не здійснює тиск на них з цього питання. Якщо ВПО не організовані, органи місцевої влади часто ігнорують їхні потреби. Загалом, ВПО недостатньо включені до місцевих процесів прийняття рішень.

Вплив реформ

З 2014 року прогрес у здійсненні демократичних реформ був нерівномірним. Досі немає помітних досягнень у руйнуванні зв'язків між політичними та бізнес-інтересами та реальному підвищенні інклюзивності політичного життя та процесів прийняття рішень. Кумівство та корупція продовжують залишатися визначальними рисами українського політичного процесу в очах багатьох громадян, що серйозно гальмує розвиток демократичних процесів, заснованих на доброчесності та інклюзивності. Водночас, різні зусилля з реформування можуть з часом змінити правила гри, оскільки вони поступово зменшують простір для корупційних практик та сприяють формуванню більш рівноправних умов для демократичних процесів.

Як зазначалося вище, відсутність довіри до судової та правоохоронної систем, а також відсутність реального прогресу у боротьбі зі зрощенням судової влади та місцевих еліт є

серйозними перешкодами для зміни того, як розробляється і реалізується політика та здійснюється прийняття рішень. Так, судова система є занадто гнучкою та підконтрольною неформальним бізнес-елітам та пов'язаним з ними структурам, і вони використовують її для захисту власних інтересів та активів, таким чином забезпечуючи безкарність для себе. Підприємства, які створені та діють в рамках закону, будуть готові відмовитися від використання тіньових політичних зв'язків, щоб захистити себе від корумпованих державних службовців та політиків лише після того, як вони побачать, що їхні законні інтереси захищаються справді незалежними судами.

Ще одна важлива реформа, яка може скоротити простір для корупції, стосується публічних закупівель. Впровадження електронної системи закупівель ProZorro часто наводиться як важливий внесок у вирішення деяких з найбільш виразних прикладів корупції в системі державних закупівель шляхом запровадження нових стандартів прозорості. Також стверджується, що система зберегла для державного бюджету значні кошти. Тим не менш, багато місцевих рад і підприємств знайшли способи уникнути обмежень системи ProZorro. Наприклад, оскільки ProZorro застосовується лише для тендерів, що перевищують певний поріг, одна зі схем з обходу цієї системи полягає в тому, щоб укласти контракти на суми, нижчі за порогові. Підприємства, що не мають покровителів і беруть участь у тендерах, іноді виключаються з них через процесуальні причини. Окрім цього, тендери можуть бути оформлені таким чином, щоб виграти міг лише один заздалегідь визначений постачальник. За деяких обставин може відбуватися закупівля без відкритих конкурсів. Особливо складно належним чином застосовувати систему ProZorro в малих містах, де коло потенційних постачальників є обмеженим, і вони в будь-якому випадку тісно пов'язані з місцевими органами влади.

Ще однією важливою реформою, яка може змінити поточний розподіл влади на місцевому рівні та заохотити більшу громадянську участь у прийнятті рішень, є децентралізація, зокрема фіскальна децентралізація та об'єднання місцевих громад у більш життєздатні одиниці. Цей процес, ініційований у 2015 році, розвивався нерівномірно у різних областях України. Децентралізація передбачає об'єднання міст і сіл у нові територіальні громади з більшими бюджетними ресурсами та владними повноваженнями, ніж вони мали раніше. Незважаючи на первинні позитивні досягнення, стало очевидним, що результати не завжди були настільки позитивними для якості демократичного врядування, наскільки це очікувалося. У деяких випадках виявляється, що місцеві еліти адаптувалися і змогли використати процес децентралізації для досягнення власних цілей.

Місцеві впливові особи, власники бізнесу та аграрні групи часто відігравали важливу роль у тому, наскільки просто проходив процес створення нових об'єднаних громад. Наприклад, у деяких випадках місцеві впливові особи бачили в децентралізації можливість зміцнювати і поширювати свій вплив (а саме так майже завжди і було) на більшу територію через створення нової об'єднаної громади. І навпаки, в інших випадках впливові особи, що конкурують між собою, більш обережно ставилися до об'єднання громад, оскільки мали побоювання, що їхні конкуренти отримають більше користі від змін. Таке суперництво між конкуруючими суб'єктами іноді було чинником визначення меж між новими громадами.

Окрім цього, оскільки об'єднання громад розширює доступ до бюджетних ресурсів, представники місцевих підприємств часто зацікавлені в нових об'єднаних громадах та, відповідно, у збільшенні доступу до таких ресурсів. Одним з непередбачених наслідків цього є те, що в деяких випадках участь жінок у нових об'єднаних громадах фактично була меншою, ніж у сільських радах, що передували їм. Представництво жінок у сільських радах загалом було вищим, ніж на інших рівнях місцевого самоврядування.

Попередні висновки та плани щодо подальших досліджень

Незважаючи на зусилля реформаторів/ок з українських політичних інституцій і громадянського суспільства, як здається, засадничі принципи політичного життя, які визначають доброчесність і інклюзивність демократичного процесу, мало змінилися протягом п'яти років після Революції гідності. В областях України у політиці та процесах прийняття рішень продовжують домінувати зв'язки між політичними та бізнес-інтересами, що існують поза формальними інститутами влади, але контролюють їх. Ця корумпована система підтримує себе через контроль і розподіл ресурсів у межах замкнутого кола влади. Значна частка українських громадян/ок відчувають, що вони не є повноцінно та по-справжньому залученими до політичного життя, та розчаровані тим, що політична еліта зважає на їхні інтереси лише під час виборів. Становище жінок у системі, в якій домінують чоловіки, є особливо вразливим. Хоча представництво жінок у місцевих радах дещо зросло, їх досі недостатньо, щоб фундаментально змінити традиційну політичну культуру, панівне становище в якій обіймають чоловіки. Таким чином, вони нечасто обіймають посади, які визначають загальні напрями політики та розподіл ресурсів. Вразливі групи, такі як внутрішньо переміщені особи, ЛГБТІ-спільнота, роми та люди з інвалідністю також більшою чи меншою мірою недостатньо включені до політичного та громадського життя. Зокрема, ЛГБТІ та роми не лише виключені, але й стикаються з маргіналізацією та фізичним насильством.

Це комплексне дослідження дозволило більше дізнатися про проблеми, які перешкоджають Україні будувати доброчесні інституції, які дійсно включають всіх її громадян. Також було сформовано бачення та запитання для докладніших досліджень та аналізу, зокрема:

- Наскільки політичні партії мають ефективні внутрішні механізми для взаємодії та прийняття рішень? Чи роблять партії більше зусиль для збільшення участі жінок, молоді та інших менш представлених груп у політичному житті?
- Якою є динаміка взаємодії між місцевими організаціями партій та власниками місцевого бізнесу? Чи змінилася внутрішня динаміка у партіях з 2014 року? Чи існує попит на інклюзивність у політичних партіях серед активістів/ок?
- Як на місцевому рівні здійснюється фінансування політичних партій? Якою мірою внески на ведення кампаній та на функціонування політичних партій відображаються в партійних звітах? Чи існує місцеве регулювання для забезпечення дотримання правил?
- Як виділяються державні субвенції? Чи кандидат/ки використовують їх як державні ресурси для досягнення власних інтересів? Чи є альтернативні форми фінансування місцевого розвитку, які є прозорими та не використовуються для політичних цілей?
- Як реформа державних закупівель вплинула на здійснення закупівель на місцевому рівні? Чи призвела вона до більшої прозорості, більш відкритого прийняття рішень на місцевих тендерах?
- Яким був вплив децентралізації та створення нових об'єднаних громад? Чи місцеві впливові особи, у тому числі власники бізнесу, знайшли можливості отримати вигоду для себе від збільшення ресурсів на місцевому рівні? Яким був вплив децентралізації на включення жінок, молоді та вразливих груп до політичного та громадського життя?

Перший етап ініціативи з аналізу доброчесності та інклюзивності демократичних процесів дозволила отримати результати проміжного базового аналізу стану справ у 24 областях України. За її результатами зібрано інформацію про загальну інституційну ситуацію та контекст, в якому відбуваються демократичні процеси та виборчі кампанії та в яких здійснюється політична влада, зокрема на місцевому рівні. Також було проаналізовано більш широке громадянське суспільство, показники прозорості та стану дотримання прав людини, що впливають на демократичну участь на місцевому рівні.

Друга фаза ініціативи буде проведена напередодні парламентських виборів 2019 року та повторена перед місцевими виборами 2020 року. Її завданням буде проаналізувати необхідні умови та параметри для того, щоб краще забезпечити дотримання доброчесності та інклюзивності в демократичному процесі. Основна увага буде приділена довгостроковим тенденціям та бар'єрам і перешкодам для просування доброчесності та інклюзивності в демократичному процесі в Україні. Друга фаза дослідження передбачатиме аналіз та виявлення проблем і тенденцій, але водночас вона буде спрямована на більш широку, довгострокову мету побудови ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях, у тому числі шляхом суттєвого зменшення корупції та забезпечення відповідального, інклюзивного, представницького прийняття рішень на основі участі різних соціальних груп.

Методологія дослідження

ПРООН надає допомогу органам влади, громадянському суспільству та народу України у просуванні демократичної політики та практик, необхідних для прискорення прогресу у сфері сталого людського розвитку; розширення можливостей громадянського суспільства; сприяння децентралізації та місцевому самоврядуванню; захисту прав людини та гендерної рівності; забезпечення доступу всіх громадян/ок України до правосуддя та підтримки антикорупційних зусиль в Україні. ПРООН зосереджується на просуванні відкритих практик органів влади, верховенства права та прав людини, більшій прозорості та підзвітності на всіх рівнях врядування, а також на залученні громадян/ок до процесу прийняття рішень та політики.

ПРООН підтримує інклюзивні політичні стратегії в близько 70 країнах світу, включаючи роботу щодо заохочення прозорості та підзвітності політичних партій у парламентах і поза її межами, розширення представництва жінок, молоді та маргіналізованих груп, розбудову їх спроможності сприяти національному діалогу з ключових питань розвитку (таких як демократичне врядування), та посилення їх зв'язків із громадянським суспільством.

Право на участь в управлінні, безпосередньо або через вільно обраних представників/ць, та право рівного доступу до державної служби є основоположними правами людини, закріпленими у Загальній декларації прав людини (стаття 21). Загальна декларація також передбачає, що воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування. В Україні існує добре налагоджений механізм спостереження за виборами (через місії зі спостереження за виборами із залученням короткострокових і довгострокових спостерігачів), а спеціалізовані міжнародні установи мають спеціальний мандат для проведення таких спостережень і надання рекомендацій, досі не вживалося системних зусиль для аналізу та усвідомлення того, наскільки принципи доброчесності є характерними для демократії у період між виборчими циклами. Окремі питання заслуговують на особливу увагу, включаючи порушення принципів доброчесності демократичного процесу, що може мати місце у вигляді зловживань адміністративним ресурсом, контролю над ЗМІ або інших форм обмеження простору для політичних конкурентів, включаючи обмеження простору для громадянського суспільства або порушення прав людини можливих учасників демократичного процесу.

ПРООН розробила методологію проведення **Інституційного та контекстного аналізу** (Institutional and Context Analysis, ICA), яка включає аналіз політичних та інституційних факторів, а також процесів, що стосуються використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів країни у визначеному контексті, та впливу цього на реалізацію програм та політичних рекомендацій ПРООН, зокрема у сфері демократичного врядування. У центрі уваги ICA – аналіз того, як різні суб'єкти в суспільстві впливають на ймовірність успіху програм в контексті наявних стимулів та обмежень⁷.

Іншим важливим методологічним підходом, який був розроблений ПРООН та застосовується в Україні останніми роками, є **Оцінка вразливості доброчесності сектору** (Sector Integrity Vulnerabilities Assessment, SIVA) – методологія оцінки ризиків – тобто, можливостей для корупції та системних прогалин у різних секторах та державних установах. Цей аналіз передбачає перехід від формальної процедури оцінки корупційних ризиків на основі анкетування (для якого

⁷ Див. Керівництво з інституційного та контекстного аналізу, Центр ПРООН з питань врядування, Осло, 2012.

потрібна участь інституцій, які мають таку вразливість), до індивідуальних обговорень з ключовими особами (експертами). SIVA допомагає визначити прогалини в системі, які уможливають корупцію. При цьому експерти не мають звинувачувати конкретних осіб – натомість, вони говорять про те, яким чином прийняті правила та порядок діяльності в певній установі сприяють корупції.

При проведенні дослідження також будуть використовуватися результати відповідних міжнародних досліджень та настанови, зокрема «**Поглиблення демократії: стратегія підвищення доброчесності виборів у всьому світі. Доповідь Глобальної комісії з виборів, демократії та безпеки**» (Міжнародна організація IDEA та Фонд Кофі Аннана, 2012), в якій визнано, що фальсифікація виборів і неправомірні дії часто відбуваються за місяці або іноді за роки до виборів, і підкреслюється, що доброчесні вибори – з акцентом на включення, прозорість і підзвітність – можуть стати каталізатором кращого врядування, більш дієвого захисту прав людини, більшої безпеки та людського розвитку.

Інституційний та контекстний аналіз ПРООН концептуально ґрунтується на низці припущень про те, як працює демократичний процес і як він пов'язаний з доброчесністю. З них можна вивести чіткий комплекс запитань, у тому числі:

1. Розвиток вимагає змін у владних відносинах та/або в системі стимулювання. Групи створюють системи, які захищають їхні привілеї. Беріть до уваги, що різні суб'єкти будуть підтримувати зміни в соціально-економічному та політичному порядку лише тоді, коли це не загрожує їхнім власним привілеям. Багато пріоритетів у сфері розвитку спрямовані саме на такі зміни. Ставте запитання: Які умови потрібні, щоб ці соціальні суб'єкти могли сприяти змінам у сфері демократичного врядування та доброчесності?

2. Впливові суб'єкти в першу чергу винагороджують тих, хто їх підтримує. Під час аналізу буде враховуватися логіка політичного виживання. Ті, хто при владі, мають винагороджувати тих, хто їх туди привів, перш ніж вони можуть винагородити когось іншого. Ставте запитання: На кого покладаються впливові особи, щоб залишатися при владі?

3. Усі суб'єкти в суспільстві мають інтереси та мотивацію. Не слід вважати, що кожен і кожна в суспільстві «хочуть демократичного врядування та доброчесності». Мотивація деяких суб'єктів потенційно створює конфлікт між їхніми приватними та громадськими інтересами. Широкі групи (наприклад, громадянське суспільство або промисловці) часто мають протилежні інтереси, як і групи в межах цих категорій. До них відносяться такі інтереси, як підтримання ґендерного статусу-кво, що може здатися ірраціональним або навіть шкідливим, але відображає глибоко закріплені погляди та почуття. Замість того, щоб запитувати про «політичну волю», нам варто ставити таке запитання: Які мотиви можуть змусити основних суб'єктів поставити громадські інтереси над своїми приватними інтересами?

4. Ресурси формують мотивацію. Джерела доходів формують мотивацію впливових осіб бути більш чутливими до певних груп, а не до інших. Ставте запитання: Від яких ресурсів залежать впливові особи і наскільки присутність і підтримка міжнародних партнерів може на них впливати?

5. Усі зацікавлені сторони мають обмеження. Сама наявність мотивації не означає здатність діяти за нею. Традиції та інституції, як формальні, так і неформальні, формують здатність суб'єктів діяти відповідно до своєї мотивації. Ставте запитання: Які обмеження впливають на впливових осіб, і чи існують важливі неформальні правила, що формують сутність формальних демократичних процесів?

Для наближення до українського контексту дослідження буде спиратися на останні висновки та рекомендації методології **Оцінки доброчесності під час виборів IFES** (Electoral Integrity Assessment, EIA, 2018), яка дозволяє виявити прояви вразливості, що виникають внаслідок шахрайства, недобросовісної роботи або системних маніпуляцій, а також забезпечує глибокий аналіз сфер, в яких було (і може бути знову) порушено законодавство, типів вразливості до шахрайства і проблеми, які насправді впливають з недбалості. Хоча оцінка IFES зосереджується на виборчому процесі як такому, методологія може застосовуватися і для аналізу доброчесності демократичного процесу і в період перед виборами.

Ініціатива була започаткована в межах **Програми демократичного врядування ПРООН**, яка спрямована на сприяння мирному та інклюзивному суспільству для сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та інклюзивних установ на всіх рівнях, у тому числі шляхом суттєвого зменшення корупції та хабарництва у всіх їх формах і забезпечення відповідального, всеохоплюючого, спільного і представницького прийняття рішень на всіх рівнях⁸.

Дослідження виконане **командою з 24 аналітиків/инь у всіх областях України** протягом **трьох місяців** до початку виборчої кампанії (листопад 2018 – лютий 2019 рр.), з метою поглиблення розуміння доброчесності демократичних процесів. Аналітики провели інтерв'ю з ключовими зацікавленими сторонами, проаналізували дані та підтримували координацію зі спостерігачами та інформаторами в регіонах України, в тому числі через дорадчу групу. Керівництво роботою команди аналітиків здійснювала Національна координаторка дослідження із залученням старшого міжнародного аналітика. Також до проекту були долучені додаткові фахівці/чині (експертка з гендерних питань, координаторка проекту та помічниця проекту на неповний робочий день).

Національнакоординаторка розробила **методологію** на основі описаних вище інструментів ПРООН та інших керівництв для визначення демократичного контексту та факторів доброчесності. Методологія була проаналізована та узгоджена під час **вступного семінару** за участі всіх регіональних аналітиків/инь, інших відповідних фахівців/чинь співробітників/ць та експертів/ок. Для роботи аналітиків/инь було розроблено набір конкретних дослідницьких запитань.

Для аналізу ключових тенденцій та висновків дослідження було проведено два семінари/брифінги з регіональними аналітиками/инями. Були складені та систематизовані звіти, сформовані під час **первинної фази польових робіт** (24 регіональні та національний). **Зведені висновки та рекомендації** були представлені національним зацікавленим сторонам, яких стосуються питання доброчесності демократичного процесу, а також виборчого процесу 2019 року. Організатори обмінялися інформацією з усіма відповідними установами, які підтримують просування виборчої та політичної реформи та заходи, спрямовані на підвищення рівня доброчесності та довіри громадськості.

На першому етапі дослідження було проведено аналіз усіх областей за такими напрямками: загальна інформація про область (соціально-економічна ситуація, бізнес, населення, правоохоронні органи), політика (вибори, процеси прийняття рішень, партії, громадська активність), ЗМІ (медіа-ландшафт, упередженість, свобода слова, проблеми), громадянське

⁸ Таким чином, ініціатива безпосередньо сприятиме досягненню Порядку денного на період до 2030 року, зокрема, Цілі 16.

суспільство та права людини, участь жінок, людей з інвалідністю, ромів та ЛГБТІ в демократичному процесі.

У межах дослідження регіональними аналітиками/инями було проведено 591 інтерв'ю (загалом було опитано 250 жінок та 341 чоловіка), у тому числі з 29 представниками/цями бізнесу, 154 представниками/цями органів влади, 75 представниками/цями вразливих груп, 181 представником/цею установ державного сектору, 95 представниками/цями ЗМІ та 57 представниками/цями політичних партій. Окрім цього, основна команда в Києві провела понад 25 інтерв'ю з ключовими інформаторам/ками на національному рівні. Загальний національний звіт був підготовлений на основі дослідження та аналізу 24 обласних звітів, спілкування із зацікавленими сторонами, аналізу досліджень на подібні теми 2015-2018 рр. та результатів зустрічей з регіональними аналітиками/инями у січні 2019 року. Аналіз демократичних процесів на національному рівні не був предметом дослідження, але в межах дослідження було проаналізовано конкретний контекст (законодавчий, економічний, політичний тощо) розвитку України та національна специфіка.