

**ГРОМАДЯНСЬКЕ
СУСПІЛЬСТВО**

VS.

**КОРУПЦІЯ
В УКРАЇНІ**

УДК 061.235:343.35(477)

Г87 Громадянське суспільство vs. корупція в Україні. —
Київ: ДУХ І ЛІТЕРА, 2019. — 240 с.

ISBN 978-966-378-756-5

Цю книгу присвячено дослідженню ролі антикорупційних громадських організацій в Україні, вивченню топології діяльності антикорупційного активізму в регіонах України. Головна увага зосереджується на дослідженні типів антикорупційних неурядових організацій, методів роботи та особливостей і причин ефективності або неефективності їхньої діяльності.

*Видання було підготовано
в рамках дослідницького проекту
«Громадянське суспільство проти корупції в Україні:
політичні ролі, стратегії адвокації та вплив»
за фінансової підтримки
Нідерландської організації наукових досліджень
(The Netherlands Organisation for Scientific Research).*

За загальною редакцією Нестеренко О.В.

*Видавці: Костянтин Сігов, Леонід Фінберг
Літературне редагування і коректура: Олена Голуб
Комп'ютерна верстка: Іоан Залевський
Дизайн обкладинки: Богдан Скубко*

© Міждисциплінарний науково-освітній центр
протидії корупції. Усі права захищено

© ДУХ І ЛІТЕРА, 2019

ISBN 978-966-378-756-5

ЗМІСТ

Андрій Мелешевич, Оксана Нестеренко

Вступ 5

Макс Бадер, Оксана Гус,

Андрій Мелешевич, Оксана Нестеренко

**Розділ 1. Антикорупційна діяльність
місцевих громадських організацій:
способи впливу 14**

Оксана Гус, Макс Бадер,

Андрій Мелешевич, Оксана Нестеренко

**Розділ 2. Аналіз контекстуальних факторів,
що впливають на антикорупційну
діяльність в регіонах України 74**

Аліна Лось, Крістіна Хамбекова, Оксана Гус

**Розділ 3. Фреймування корупції
та формування стратегій дій:
кейс регіональних громадських
організацій в Україні. 121**

Марія Мамедбекова

Розділ 4. Фінансування антикорупційних організацій в Україні: поточний стан та потенційні ризики.	185
--	------------

Оксана Нестеренко, Макс Бадер

Замість висновків. Як підвищити ефективність антикорупційної діяльності місцевих громадських організацій	213
---	------------

Автори	229
-------------------------	------------

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 протидівав 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 глибинні 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-oriiientatsii-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-koruptsiu-ukraina-shchoroku-vtrachaie-2-zrostannia-vvp-mvf-181095.html?fbclid=IwAR1QR4bVB9aIAvLIHTjgbykabof7URyFqxn7sbjJT2iQRBWHUmUysfJx7d0>
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.

РОЗДІЛ 1. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: СПОСОБИ ВПЛИВУ

*Макс Бадер, Оксана Гус,
Андрій Мелешевич, Оксана Нестеренко*

Вступ

Існує, мабуть, небагато країн у світі, в яких послаблюючий вплив корупції відчувається так само гостро, як і в Україні. На момент здобуття незалежності Україною її ВВП приблизно дорівнював ВВП Польщі, проте наразі показники валового внутрішнього продукту України майже в 5 разів нижче, ніж у Польщі. З початку століття Україна пережила дві зміни режиму, що трапилися частково через те, що суспільство сприймало політичний клас як еліту, що шукає вигоди. Самі ж українці в економічних та політичних проблемах країни звинувачують корупцію, яка згідно з результатами опитувань суспільної думки визнається одним із факторів, що стримують розвиток держави¹.

Після Революції Гідності 2013–2014 рр., новий уряд розпочав проведення антикорупційної реформи, успіх якої варіював. Громадські організації, що працюють у сфері боротьби з корупцією, часто відігравали центральну роль в ініціюванні та просуванні

цих реформ. Більшість цих організацій складає певна кількість НУО (неурядових організацій) з Києва, які мають потужний професійний потенціал та розвинуту мережу зв'язків з міжнародними партнерами країни. Водночас впродовж останніх років у країні виникли сотні громадських ініціатив, націлених на боротьбу з корупцією. Поза межами Києва громадський антикорупційний активізм може приймати різноманітні форми: від невеликих неурядових організацій (далі — НУО), що функціонують за рахунок іноземного фінансування, до імпровізованих низових ініціатив; від організацій, що відстоюють ідею європейської інтеграції, до націоналістичних ополчень; від організацій, що займаються «традиційними» напрямками діяльності, як підвищення обізнаності та адвокація, до організацій, що використовують примусові методи. В академічних колах консолідованого пояснення ефективності таких ініціатив та причин відмінності в успішності антикорупційної діяльності наразі не існує. У наявній науковій та практично-орієнтованій літературі ряд факторів, що визначають успіх організації в антикорупційній діяльності, пов'язують зі змінами зовнішніх факторів, стратегіями адвокації та організаційними характеристиками антикорупційних організацій. У цій статті оцінюється відносний вплив цих показників ефективності на рівні регіонального антикорупційного активізму в Україні.

Емпіричною базою для цієї роботи склали дані, отримані у ході комплексного дослідження антикорупційного активізму поза межами столиці. Для досягнення цілей дослідження ми провели напів-

структуровані інтерв'ю з представниками антикорупційних громадських ініціатив у містах на всіх підконтрольних Уряду України територіях. До того ж ми проаналізували активність організацій у соціальних мережах та повідомлення засобів масової інформації (далі — ЗМІ) про діяльність опитаних організацій. Науковим внеском цього дослідження є сприяння розумінню ефективності антикорупційних організацій, особливо тих, що функціонують в Україні. Результати нашого дослідження мають практичне значення для міжнародних донорів, що надають фінансову допомогу. Сфера боротьби з корупцією викликає інтерес міжнародних партнерів України, які вважають успіх антикорупційного активізму ключовим фактором для досягнення стабільності, демократизації та економічного розвитку країни. По всій території України донорські організації підтримують антикорупційні організації громадянського суспільства, не володіючи інформацією про їхню ефективність.

У першому розділі статті розглядається значення громадянського суспільства у сфері боротьби з корупцією та виокремлюються основні види інструментів, що використовують антикорупційні активісти. Попри відсутність чіткого розуміння факторів ефективності антикорупційного активізму, у наявній науковій та практично-орієнтованій літературі, однак визначено ряд факторів, які вважають пов'язаними з ефективністю. Другий розділ присвячений огляду трьох типів факторів, що впливають на успіх антикорупційного активізму: зовнішні чинники, стратегії адвокації та організаційні характеристики.

У третьому розділі вводиться набір даних, отриманих у ході інтерв'ю з представниками антикорупційних організацій в регіонах України, при цьому фокус спрямовано на види діяльності, в яких ці організації беруть участь, та на вплив, який вони продукують. Нарешті, у четвертому і основному розділі статті ми перевіряємо фактори, що в науковій та практично-орієнтованій літературі, асоціюються з успішним антикорупційним активізмом, у контексті сучасного антикорупційного активізму в регіонах України.

Громадянське суспільство та антикорупція

Організації громадянського суспільства визнані суб'єктами, що можуть відігравати важливу роль у боротьбі з корупцією. Зокрема, у статті Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції зазначено, що «[к]ожна Держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею».²

Чому організації громадянського суспільства важливі у боротьбі з корупцією? У ранніх дослідженнях на цю тематику корупція зазвичай розглядалася як

проблема принципала-агента (напр., Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1999). Відповідно до цієї моделі, такі принципи, як політики та топ-чиновники, повинні контролювати і, якщо необхідно, санкціонувати дії агентів, яким вони делегують завдання. Втім, у реальності це часто виявляється нездійсненним, оскільки принципи мають неповну інформацію про агентів, і агенти можуть скористатися цією інформаційною асиметрією для вчинення корупційних дій. Вирішення проблеми корупції у межах даної концепції полягає в посиленні механізмів горизонтальної підзвітності шляхом надання принципалам інструментів для запобігання корупції в державному секторі (O'Donnell 1999).

Втім, у наукових колах відбулося усвідомлення того, що запровадження або посилення механізмів горизонтальної підзвітності, таких як функціонування спеціалізованих антикорупційних агенцій, законодавчих слідчих комісій та адміністративних судів, часто є неефективним у середовищі, де корупція є ендемічною. Базуючись на ідеї про системний характер корупції в багатьох державах, розповсюдження набувала ідея прямої підзвітності агентів корупції безпосередньо громадянам. Такий тип підзвітності, що не прив'язаний до періодів виборчих циклів часто називають «соціальною підзвітністю», що тлумачиться як «підхід до створення підзвітності, що спирається на громадянську активність, тобто пересічні громадяни та / або організації громадянського суспільства безпосередньо чи опосередковано беруть участь у контролі над акторами, що звітують» (Malena et al. 2004: i). Концепт соціальної підзвітності

бере початок з двох ідейних підходів. Перший з них — це новий державний менеджмент, який підкреслює підзвітність «користувачам послуг як індивідуальним споживачам, які могли б обрати даний сервіс, або навпаки, відмовитись від нього на користь інших постачальників» (Joshi 2011: 4). Іншим підходом є ідея поглиблення демократії, яка вимагає безпосередньої участі громадян у демократичних процесах, часто на рівнях низьких адміністративних задач (Fox 2007).

Організації громадянського суспільства мають переваги перед іншими типами організацій, що робить їх особливо ефективними для забезпечення соціальної відповідальності (Holloway 2008). 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, вітчизняні організації громадянського суспільства можуть мати глибокі знання про місцеву корупцію, необхідні 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 зумовило увагу до ефективних організацій з боку практиків теорії розвитку.

Проте позитивний імідж організацій громадянського суспільства, що займаються боротьбою з ко-

рупцією, також був поставлений під сумнів. Участь НУО у забезпеченні підзвітності уряду вірогідно суперечить демократичним принципам. Представники громадських організацій не обираються громадськістю і формально не є представниками певного кола виборців. Крім того, якщо діяльність організацій громадянського суспільства є результативною та успішною, громадяни можуть втратити інтерес у захисті своїх прав через участь у регулярних демократичних процедурах (Brett 2003; Hickey and Mohan 2008). Іншим потенційним недоліком антикорупційних організацій є те, що, прагнучи забезпечити підзвітність органів влади, їм самим не вистачає «моральної підзвітності» перед бенефіціарами антикорупційного активізму, та «процедурної підзвітності», що стосується управління внутрішніми процесами та відповідальності у користуванні ресурсами (Edwards and Hulme 1996; Kaldor 2003). Звичайно, організації громадянського суспільства можуть не мати значних успіхів в антикорупційній діяльності. У деяких країнах боротьбу з корупцією очолюють давно утворені громадські організації з великою базою прибічників. В інших країнах, наприклад, у деяких частинах посткомуністичного світу, суспільство, як правило, є фрагментованим, і мало хто бере активну участь у діяльності організацій громадянського суспільства (Bernhard and Karakoç 2007; Howard 2002). Опоненти, до яких іноді належать представники уряду, часто дискредитують діяльність організацій громадянського суспільства у таких країнах через їхню залежність від зовнішнього фінансування та відсутність сильної бази підтримки. Навіть якщо їм вдається самоорга-

нізуватися, антикорупційні громадські організації, як правило, працюють поза сферою формальної політики: вони мають «голос, але не можуть голосувати» (Edwards 2000: 29). Ба більше, ефективність організацій громадянського суспільства стримується відсутністю повноважень на здійснення примусу та покарання (Mainwaring 2003: 7).

Інструментарій та діяльність

Організації громадянського суспільства, що залучені до боротьби з корупцією, можуть обирати з широкого спектру різних видів діяльності та інструментарію (Holloway 2008). Огляд емпіричних досліджень свідчить про те, що діяльність антикорупційних організацій громадянського суспільства підпадає під шість категорій: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування (Carr and Outhwaite 2011; Johnsen et al. 2012).

Багато організацій громадянського суспільства здійснюють моніторинг діяльності осіб або установ, які є або потенційно можуть стати корумпованими (Bukenyu et al. 2002; Olken 2007; Reinikka and Svensson 2005). Загальні сфери моніторингу включають публічні закупівлі, де активісти можуть знайти конфлікти інтересів або розбіжності між цінами закупівель та ринковими цінами; декларації майнового стану політиків і посадових осіб, в яких можуть виявити розбіжності між оголошеними та фактично наявними активами; а також державні витрати, де можуть виявити «витік» державних коштів

на приватні рахунки. Організації громадянського суспільства також здійснюють моніторинг діяльності постачальників послуг на предмет прозорості та доброчесності, використовуючи звіти та громадські перевірки. Нові технології в останні десятиліття розширили можливості для здійснення моніторингу та розповсюдження інформації про корупцію, наприклад, за допомогою краудсорсингу (Ang 2014; Zinnbauer 2015).

Організації громадянського суспільства займаються підвищенням обізнаності з метою інформування громадськості про корупцію та розповсюдження знань про корупцію в більш широкому колі людей. Намагаючись підвищити обізнаність, організації можуть спиратися на існуючі звіти або самостійно проводити моніторинг чи розслідування, а потім повідомляти про отримані результати через незалежні ЗМІ або через соціальні медіа. У межах функції підвищення обізнаності існує відмінність між діями, направленими на сигналювання щодо конкретних кейсів зловживань, та поширенням інформації у межах раніше запланованих кампаній (Smulowitz та Perozotti 2000). Яскравим прикладом проведення стабільної кампанії з підвищення обізнаності є розрахунок індексу сприйняття корупції Transparency International.

Організації громадянського суспільства можуть бути залучені до адвокації законодавчих змін та реформування державного сектору. Цю діяльність вони можуть здійснювати мирним шляхом за допомогою лобізму, але часто адвокаційні заходи приймають форму громадських кампаній і здійснюються коалі-

ціями однодумців. З метою максимізації ефекту, активісти також можуть заручитися допомогою інших суб'єктів, таких як ЗМІ або міжнародні партнери.

Існує декілька способів, за яких організації громадянського суспільства можуть використовувати акції прямої дії. Організації з достатнім авторитетом та ресурсами можуть подавати позови проти корумпованих суб'єктів, коли існує принаймні певна ступінь довіри до незалежності правової системи (Davidson 2007). Вони також можуть чинити тиск на представників органів влади або інших суб'єктів шляхом організації демонстрацій або інших видів громадських заходів, для участі в яких мобілізують своїх прибічників (Grimes 2013: 384). Хоча більшість часу такі протести є мирними, активісти також можуть застосовувати конфронтаційні та примусові методи, наприклад, блокування доріг або фізична протидія корумпованим акторам.

Альтернативою до застосування організаціями громадянського суспільства конфронтаційної стратегії є проведення заходів, спрямованих на посилення експертних компетенцій для здійснення більш ефективної антикорупційної діяльності. Одним із способів посилення компетенцій є освіта та навчання. Антикорупційна освіта може бути спрямована на надання активістам навичок моніторингу; на виховання у посадових осіб норм доброчесності; а також на поглиблення знань громадськості про корупцію (Vukovic 2014: 14). Іншим способом є створення коаліцій, наприклад, з державними суб'єктами, бізнесом і міжнародними акторами. Перевага цього типу зміцнення експертного потенціалу полягає

в тому, що вона збільшує кількість акторів, які мають інтерес та спроможність боротися з корупцією (Fox 2015; Tisné and Smilov 2004).

Зрештою, активісти можуть долучатися до антикорупції через співурядування, коли вони разом з державними органами безпосередньо беруть участь у державному управлінні. Найбільш широко вивченою формою співурядування є громадські бюджети, коли пересічні громадяни, як правило, на муніципальному рівні вирішують, як розподіляти державні кошти (Abers 1998; Wampler 2008). Активісти також можуть бути запрошені урядом для надання консультацій на більш-менш постійній основі, наприклад, шляхом долучення до експертних або громадських наглядових рад (Tisné and Smilov 2004: 19).

Фактори успіху

Існуючі наукові розробки, що намагаються пояснити, яка антикорупційна діяльність громадських організацій буде успішною, недостатньо переконливі. Якоюсь мірою відсутність консолідованого розуміння пояснюється складнощами виміру впливу таких ініціатив внаслідок методологічних викликів (Chêne 2008: 1; Marin 2016: 5). Ще також це обґрунтовується тим, що результат антикорупційних дій таких ініціатив може залежати від контексту (McGee та Gaventa 2010; Hanna et al. 2011). Однак, в науковій і практично-орієнтованій літературі визначено ряд факторів, які пов'язують за певних умов з успіхом в антикорупційному активізмі.

Зовнішні фактори

У контексті цієї роботи зовнішні фактори знаходяться поза прямим контролем організацій громадянського суспільства, і здебільшого пов'язані з політичним, інституційним та законодавчим контекстом, в якому діють антикорупційні активісти. У літературі висвітлено широкий спектр зовнішніх факторів. Поширеною є думка, наприклад, про те, що антикорупційний активізм в середньому є ефективнішим в демократичних країнах і в країнах, де відбувається становлення демократії (Benequista і Gaventa 2012; Bukenya, al. 2012: 25; Goetz and Jenkins 2005). Деякі автори при визначенні ефективності антикорупційного активізму підкреслюють важливість специфічних атрибутів демократії, таких як політична конкуренція (Grimes 2013), верховенство права (Bukenya at al. 2012: 25), повага до громадянських і політичних свобод (Marin 2016), а також свобода ЗМІ (Themudo 2013). Інші вчені та експерти роблять акцент на важливості сприятливої законодавчої бази. Одним з важливих елементів законодавства є те, що організації громадянського суспільства повинні працювати без надмірних правових обмежень. Р. МакГі і Дж. Гавента (McGee and Gaventa 2010: 44) повторюють загальноприйняту думку, коли стверджують, що «в режимі, в якому не дотримуються основоположних свобод зібрання, слова, засобів масової інформації тощо, не слід очікувати, що громадські ініціативи, які виступають за підзвітність та прозорість, матимуть такий же вплив, як і в суспільствах, де дотримуються цих свобод». Ще одним важливим елементом є наявність законодавства,

що регулює доступ до публічної інформації (Bhargava 2012; Transparency International 2001 V: 17). Інституційний контекст також включає децентралізацію як фактор, який іноді пов'язаний з наявністю впливу та результату діяльності антикорупційних активістів. Р. Ханна та ін. (Hanna et al. 2011: 48) стверджують, що запровадження децентралізації є «перспективною інтервенцією», якщо вона відбувається у комплексі з активною громадською участю. Про специфіку цієї ідеї пишуть Р. Верон та ін. (Véron et al. 2006: 1937), попереджаючи, що в умовах слабкої вертикальної підзвітності, громадські активісти можуть стати співниками корупціонерів на місцевому рівні.

Втім, у дослідженнях ефективності антикорупційного активізму найчастіше згадуваним зовнішнім фактором є наявність політичної волі у представників владних структур. М. Джонстон і С. Кпунде (Johnston and Kpundeh 2002: 4), наприклад, стверджують, що «[п]олітична воля — достовірна, доведена і стабільна відданість реформам — має важливе значення для подолання апатії і прямої опозиції, встановлення чітких пріоритетів і мобілізації людей і ресурсів». Аналогічно, Н. Бенеквіста і Дж. Гавента (Benequista and Gaventa 2012: 11) зауважують, що «присутність впливових посадовців, які прагнуть до віри та співпраці з громадськістю, значно розширює результативність залучення громадян, а ще більший вплив буде досягнутий, якщо ці посадові особи матимуть досвід громадського активізму». Інші науковці, однак, попереджають про ризики надмірної залежності від невеликої кількості посадовців, які демонструють політичну волю в нестабільному політичному

середовищі. Дж. Фокс і Дж. Акерон (Fox and Aseron 2016: 39), наприклад, відзначають, що «[д]еякі вчені вказували на потенційні ризики надмірної залежності від окремих високопоставлених чиновників, які є дуже вразливими, бо демонструють політичну волю в відносно нестабільних і нестійких політичних умовах, і замість цього стверджували, що більш ефективною стратегією, яка забезпечить підтримку з боку державних структур, є підтримка керівників середньої ланки, менш залучених до процесу управління». Хоча політична воля часто згадується як важливий чинник, що впливає на результативність антикорупційних заходів, через складнощі операціоналізації цього поняття широка наукова база з цієї тематики відсутня (Grimes 2008; Persson i Sjöstedt 2012).

Крім законодавчого, політичного та інституційного середовища, зовнішні фактори, що відзначаються в дослідженнях антикорупційного активізму, включають також залучення міжнародних суб'єктів та відображення сутності громадянського суспільства. Деякі вчені стверджували, що активне залучення донорів і надання підтримки у проведенні антикорупційних заходів, особливо в контексті європейської інтеграції, можуть бути використані для здійснення тиску на органи влади, які в іншому випадку могли б не співпрацювати (Grigorescu 2006; Vachudova 2009). Стверджується, зокрема, що коли міжнародні актори підтримують та зміцнюють зусилля громадських організацій у сфері адвокації, уряду важче ігнорувати адвокаційну діяльність активістів (Nitsova et al., 2018). Інші вчені менш оптимістично сприймають роль міжнародних суб'єктів, стверджу-

ючи, що велика залежність від донорської допомоги може завдати шкоди успіху громадських антикорупційних ініціатив (Bowser 2001: 13; Vukovic 2014: 24). Значний зовнішній вплив може зменшити зв'язок та довіру між громадянським суспільством та місцевим населенням, таким чином підриваючи легітимність громадянського суспільства і призводячи до застосування надто складних технократичних або нереалістичних стратегій, які не враховують місцевий контекст та аспекти ситуації на місцях (Heeks and Mathisen 2012: 542). Одним з таких аспектів на місцях є здатність цільових груп і суспільства в цілому продуктивно співпрацювати з антикорупційними ініціативами (Jenkins and Goetz 2002: 12; Transparency International 2001: II-7). Якщо, наприклад, громадянське суспільство успішно лобіює прийняття законодавства про доступ громадськості до інформації, але лише деякі громадяни знають, як використовувати цей інструмент, вплив реформи залишається обмеженим. Зрештою, сама природа громадянського суспільства вважається пов'язаною з успіхом антикорупційного активізму. Стверджується, зокрема, що антикорупційний активізм, ймовірно, буде менш ефективним, коли громадянське суспільство є фрагментованим і залученим до конкуренції за ресурси та вплив (Bukenua et al., 2012: 25; Khan 1998: 12). Там, де громадянське суспільство є фрагментованим, організаціям громадянського суспільства важче забезпечувати соціальну підзвітність з боку органів влади, яким, втім, легше зображувати діяльність організацій громадянського суспільства як нераціональну та неактуальну.

Стратегії адвокації

Друга група припущень щодо ефективності антикорупційного активізму стосується стратегій адвокації та навряд чи є спірною. Деякі автори, наприклад, підкреслюють важливість часу. Б. Букеня та ін. (Bukenya et al. 2012: 27), зокрема, зауважують, що «[Н]авіть за умови належного виконання процедур для забезпечення соціальної підзвітності, якщо час обраний невірний, є вірогідність того, що бажані результати не будуть досягнуті». Вищесказане підтверджує, що активісти усвідомлюють важливість правильного вибору часу, серед них А. Мунджиу-Піппіді (Mungiu-Pippidi 2010: 22), яка зазначає, що у країнах Східної Європи для максимізації ефекту антикорупційних кампаній по часовим межах їх часто підлаштовували під час проведення виборів. Наступне припущення, яке не підлягає сумніву, полягає в тому, що антикорупційні ініціативи є ефективнішими, якщо вони реалізуються протягом більш тривалого періоду (наприклад, Goetz and Gaventa 2001: 57). Здійснюючи огляд реалізованих заходів для забезпечення соціальної підзвітності, Б. Букеня та ін. (Bukenya et al. 2001: 57), наприклад, відзначають, що у ряді таких заходів є підстави вважати, що результати з'явилися через те, що ініціативи впроваджувалися протягом більш тривалого періоду. Ряд авторів підкреслюють також і важливість формулювання конкретних цілей (Ghaus-Pasha 2004: 27; Mungiu-Pippidi 2010: 21). У широкомасштабному дослідженні антикорупційних проектів у Східній Європі, М. Тісне і Д. Смілов (Tisné and Smilov 2004: 6), зокрема, стверджують, що

антикорупційні ініціативи повинні відійти від мети підвищення обізнаності про корупцію в цілому, щоб зосередитися на конкретних реформах управління. Р. Дженкінс (Jenkins 2007: 59) підтверджує цю тезу, відзначаючи, що в Індії антикорупційний активізм став більш ефективним, коли була прийнята нова стратегія, спрямована на викриття конкретних випадків корупції, а не засудження ситуації в цілому.

В питанні того, яка стратегія взаємодії з органами влади, кооперативна або конфронтаційна, приносить більший результат, позиції дослідників різняться. Деякі автори (наприклад, Brinkerhoff 1999; Bukenya et al. 2012: 21) стверджують, що існують вагомі докази того, що партнерство між громадянським суспільством і державними органами дає позитивні результати. Інші (наприклад, de Asis 2000; Fox і Aceron 2016: 39) рекомендують активістам громадянського суспільства домагатися конструктивної взаємодії з державними службовцями з метою підвищення ймовірності впливу. Ряд авторів стверджують, що співпраця з державними органами іноді неможлива і залежно від контексту в окремих випадках може не бути оптимальною стратегією. К. Ітон (Eaton 2003: 470), наприклад, зауважує, що «співпраця [...] не завжди є результативною стратегією, коли в уряді функціонують небажані системою реформатори або, якщо реформатори представлені у малому кількісному складі. Така ситуація у подальшому обумовлює обрання більш конфронтаційних стратегій, які мають на меті «викриття і протистояння» тим, хто при владі». М. Шен та Г. Делл (Chêne and Dell 2008: 6) вказують на те, що навіть «співпраця з урядом на вигідних

умовах [...] також може бути контрпродуктивною, оскільки вона може скомпрометувати ініціативи в очах широкої громадськості, як це було у випадку з антикорупційними коаліціями, сформованими за участю уряду, який не мав громадської підтримки».

Зрештою, деякі автори визначили співпрацю між антикорупційними організаціями як фактор, який може допомогти збільшити результативність їхніх антикорупційних заходів. А. Мунджиу-Піппіді (Mungiu-Pippidi 2010: 21), наприклад, зазначає, що успішні антикорупційні ініціативи часто народжуються у стабільних коаліціях, активними партнерами яких є журналісти та ЗМІ. Здійснюючи огляд заходів, направлених на встановлення соціальної відповідальності, Б. Букеня та ін. (Bukenya et al. 2012: 25) вважають, що у половині випадків для досягнення успіху «глибина, обширність і характер взаємодії між організаціями громадянського суспільства мають важливу роль». У свою чергу, непорозуміння між антикорупційними організаціями громадянського суспільства можуть перешкоджати ефективності їхньої роботи, як це демонструє Р. Дженкінс (Jenkins 2007: 62) на прикладі дослідження антикорупційного активізму в Індії.

Організаційні характеристики

Зрештою, третя група факторів, що пов'язують з успіхом антикорупційних організацій, стосується їхніх організаційних характеристик, у тому числі спроможностей та компетенцій, тобто наявності людських та фінансових ресурсів, а також бази при-

хильників. Деякі автори вказують на важливість активістів громадянського суспільства, що володіють певною експертизою, зокрема, спеціалізованими професійними навичками та знанням законодавства, а також розумінням специфіки роботи уряду. М. МкНейл та Т. Мумвана (McNeil and Mumvana 2006), приміром, в огляді ініціатив із забезпечення соціальної підзвітності в Африці відзначають, що ефективність таких ініціатив була порушена відсутністю технічних знань у фінансовому управлінні та аналізі бюджету. А. М. Гетц і Р. Дженкінс (Goetz and Jenkins 2001) зазначають, що представники організацій громадянського суспільства часто не мають необхідних навичок для здійснення моніторингу. М. Граймс (Grimes 2008: 13) стверджує, що громадські ініціативи є менш ефективними, ніж професійні НУО, які «наполегливо шукають і збирають інформацію, подають заяви і чинять тиск на інституції горизонтальної підзвітності».

Ряд авторів зазначають, що антикорупційні ініціативи часто є неефективними лише тому, що вони не підкріплені достатніми фінансовими ресурсами (McNeil Mumvana 2006; Ghaus-Pasha 2004). Особливою проблемою для багатьох антикорупційних організацій є те, що гранти, які вони отримують, розраховані на відносно короткі періоди, що ускладнює залучення організацій до довгострокового планування, а це на практиці часто означає, що вони припиняють свої проекти як тільки завершується термін надання грантової підтримки (Tisné i Smilov 2004). А. Мунджіу-Піппіді (Mungiu-Pippidi 2010: 25) стверджує: саме з цієї причини більшість антикоруп-

ційних ініціатив мають бути довготривалішими для досягнення результату.

Іншою організаційною характеристикою, яка може допомогти пояснити ефективність активізму, є база підтримки антикорупційних організацій. Деякі автори стверджують, що місцеві низові ініціативи, які спираються на існуючий соціальний капітал, мають вищі показники успіху, ніж ті, що створені під впливом зовнішніх структур (Ankamah і Khoda 2017: 8; Doig et al. 2006). А. М. Гетц і Дж. Гавента (Goetz and Gaventa 2001) стверджують, що соціально виключені групи ефективніші у своїх вимогах кращого надання послуг, коли вони мають широку і фізично наявну членську базу, адже таке членство демонструє легітимність і актуальність їхньої діяльності. Б. Буке-ня та ін. (Bukenu et al. 2012: 21) стверджують, що важливо, аби провідні учасники антикорупційних ініціатив мали авторитет і довіру суспільства, що можливо тільки у тому випадку, якщо ці учасники сприймаються як автономні від держави. Отримання зовнішнього фінансування тягне за собою ризик того, що вони втратять довіру внаслідок можливо-го сприйняття, що організації відповідальні радше перед донорами, а не перед виборцями. Як зауважили М. Тісне і Д. Смілов (Tisné and Smilov 2004) щодо антикорупційних проектів у Східній Європі, громадські актори, які отримують зовнішнє фінансування, також можуть втратити довіру, коли існує невідповідність між пріоритетами діяльності донорів та громадськості.

Антикорупційний активізм в Україні

Для досягнення цілей цього дослідження ми створили масив даних, що містить інформацію про антикорупційні організації, які знаходяться поза межами Києва. Крім того, проведено двісті сорок одне напівструктуроване конфіденційне інтерв'ю тривалістю в середньому від однієї до півтора години з представниками цих організацій у період з червня 2018 р. до квітня 2019 р. Організації для інтерв'ю обиралися на основі того, що вони явно або декларативно здійснюють боротьбу з корупцією, яка у даному дослідженні розуміється відповідно до визначення Світового банку, як зловживання своєю посадою у державному чи приватному секторі для отримання власної вигоди (Bhargava 2005). Організації, що представлені в нашому масиві даних, охоплюють широкий спектр. Вони включають офіційно зареєстровані організації та незареєстровані низові ініціативи; організації з різними ідеологічними позиціями, включаючи лібералізм і націоналізм; організації, залучені до «традиційних» заходів НУО, таких як підвищення обізнаності та адвокації, а також організації, що використовують примусові методи. З організацій, з якими ми проводили інтерв'ю, сто вісімдесят дві розташовані в обласних центрах і шістдесят дві знаходяться поза межами обласних центрів. Більшість опитаних організацій пов'язані з боротьбою з корупцією у місцевих органах влади. Крім того, багато організацій розглядають проблеми корупції, пов'язані зі зловживанням представників влади на обласному рівні.

Деякі з організацій, що входять до нашої бази даних, займаються винятково антикорупційною діяльністю (сорок сім з них містять слово «корупція» в назві організації). Для інших структур боротьба з корупцією є лише одним напрямом діяльності. Організації цієї групи не можуть чітко заявити, що вони займаються антикорупційною діяльністю, в деяких випадках це пов'язано з ризиками, що супроводжують антикорупційний активізм в Україні. Сто вісімдесят вісім опитаних організацій займалися боротьбою з корупцією в цілому або з декількома типами корупції, тоді як п'ятдесят три — зосереджуються на корупції у конкретній державній структурі або в політиці в одній конкретній сфері. Серед організацій останньої категорії вісім зосереджені на школах і освіті, сім — на малих і середніх підприємствах, сім — на корупції у галузі екології, п'ять — на будівництві доріг або на безпеці дорожнього руху, чотири — на охороні здоров'я, чотири — на роботі судів, і чотири — на громадському транспорті. Слід зазначити, що антикорупційні прагнення організацій, включених до нашого масиву даних, не завжди обумовлені бажанням боротися з корупцією в інтересах суспільства. Активісти антикорупційних організацій часто звинувачують активістів з інших організацій, наприклад, у лояльності до корумпованих органів влади або у захисті інтересів приватних осіб, при чому такі звинувачення іноді виправдані.

Інструментарій та діяльність

Огляд емпіричних досліджень свідчить про те, що діяльність антикорупційних організацій громадян-

ського суспільства, як вже було зазначено раніше, в основному зосереджена навколо шести типів діяльності: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, 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.

Сто вісім організацій, опитаних у межах нашого дослідження, здійснюють моніторинг політики принаймні в одній сфері. Найбільш поширеним (п'ятдесят п'ять 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. Здійснення моніторингу процесу ухвалення рішень законодавчими органами та органами виконавчої влади можливе завдяки існуванню важливого закону про доступ до публічної інформації, прийнятого у 2011 р. Згідно з цим законом, кожен має право вимагати та одержувати публічну інформацію, яка визначається як «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків [...]», таких як рішення міських рад або інформація про витрати бюджетних коштів³. Другим найпоширенішим (сорок сім організацій) типом моніторингу є контроль над процесом здійснення публічних закупівель. Цей тип діяльності стало легше здійснювати завдяки впровадженню в 2015 р.

ProZorro, електронної системи закупівель, яка тепер використовується для проведення всіх закупівель, вартість яких перевищує певний поріг. Ряд організацій з Києва та поза його межами використовують платформу DoZorro для відстеження свого прогресу⁴. Ця платформа показує, поміж іншого, скільки закупівель було перевірено, скільки порушень виявлено і який результат досягнуто після розкриття порушень. Також розповсюдженим (тридцять три організації) є моніторинг електронних декларацій майнового стану державних службовців, як правило, з метою виявлення невідповідностей між заявленими та фактичними доходами та активами посадових осіб. Наприклад, організація, що знаходиться у м. Дніпро, здійснює моніторинг декларацій майнового стану керівництва обласного відділення Державного агентства автомобільних доріг України. Після того, як організація виявила ряд невідповідностей у деклараціях, відповідні чиновники були змушені вносити виправлення⁵. Систематичний моніторинг декларацій став можливим завдяки запуску у 2016 р. відкритого реєстру декларацій майнового стану для всіх державних службовців. У випадку виявлення корупції в процесі прийняття рішень, здійснення публічних закупівель або у деклараціях про майно, організації громадянського суспільства можуть подати звернення до відповідних органів влади, включаючи прокуратуру та спеціалізовані антикорупційні органи країни, які можуть використовувати цю інформацію для порушення кримінальної справи або провадження. Дев'яносто дев'ять опитаних нами організацій чітко вказали, що принаймні один раз

вони подавали звернення із зазначенням знайдених порушень.

Діяльність ста сімнадцяти організацій, опитаних нами, підпадає під парасольковий концепт підвищення рівня обізнаності. 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. Так, одна організація з м. Рівне досліджувала корупцію при отриманні водійських посвідчень, а потім доводила інформацію до відома громадськості через незавлежні засоби масової інформації, після чого прокурор відкрив кримінальне розслідування⁶. 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 відносини зі ЗМІ, у яких вони можуть публікувати інформацію.

Сорок чотири 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. Як-от, організація з м. Кропивницький розробила цілий комплекс антикорупційних нормативних актів, які були прийняті

міською радою⁷. Іншим прикладом є організація з м. Чернігів, що успішно лобіювала зміни до існуючих нормативних положень з метою зменшення можливостей для зловживання⁸.

Сімдесят організацій прямої дії використовують різні форми боротьби з корупцією. Найбільш поширеними формами акцій прямої дії у діяльності опитаних організацій є подання позовів (сорок дев'ять організацій) проти корумпованих осіб і фірм, а також організація демонстрацій (двадцять п'ять організацій). Організація з Хмельницького, приміром, подала і (потім виграла) позов проти незаконних платежів у школах міста⁹. Демонстрації, організовані антикорупційними активістами, найчастіше відбуваються перед будівлею обл держадміністрації або місьради. Хоча такі демонстрації, здебільшого, є мирними зібраваннями, деякі групи, часто очолювані (радикальними) націоналістами або ветеранами конфлікту на сході країни, використовують силові методи для досягнення своїх цілей. У Кривому Розі, наприклад, активісти вилучили і знищили алкоголь, який незаконно продавався в магазинах, що знаходилися під протекцією місцевої влади¹⁰. Іншим прикладом є кейс активістів в Харкові, які безпосередньо протистояли власникам незаконної автозаправної станції в місті, змушуючи їх закривати свій бізнес¹¹.

Антикорупційні організації в Україні здійснюють два типи діяльності, спрямованих на підсилення експертних компетенцій: створення коаліцій з іншими організаціями громадянського суспільства та проведення тренінгів. На національному рівні коаліція громадських організацій та експертів «Реанімацій-

ний пакет реформ» (далі — РПР) стала ефективним механізмом, що надав акторам громадянського суспільства, 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. Відтак, п'ятдесят дві 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 інтересів або заповнення декларацій про майно. Антикорупційні організації також організовують тренінги для інших активістів, зокрема про те, як моніторити закупівлі та декларації про майновий стан або як проводити антикорупційні розслідування.

Зрештою, шість антикорупційних організацій були запрошені та долучені 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 поліції¹². Іншим прикладом є організація з Дрогобича, якій було доручено впровадження механізмів електронного урядування, спрямованих на скорочення можливостей для корупції¹³.

Вплив

Більшість респондентів з регіональних антикорупційних організацій підкреслюють, що їм важко про-

дукувати значний вплив у результаті здійснення своєї діяльності. Серед причин їхньої обмеженої ефективності найчастіше згадується відсутність фінансових і людських ресурсів, пасивність громадськості, залякування з боку влади чи інших акторів. З восьмидесяти семи організацій, представники яких згадують про відсутність фінансових ресурсів як причину 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 шістдесяти організацій згадують про відсутність кадрових ресурсів як перешкоду ефективності. Основна причина, чому антикорупційним організаціям важко залучити кваліфікованих людей, полягає в тому, що вони мають обмежені можливості для надання конкурентних зарплат. Ще однією причиною, що часто згадується, є те, що талановиті активісти часто переїжджають до Києва або за кордон. Представники тридцяти організацій частково або повністю асоціюють відсутність ефективності своєї діяльності з пасивністю місцевого населення. Вони стверджують, що люди непроінформовані і незацікавлені в корупції, і що багато хто розчарувався у громадській активності та відсутності прогресу у боротьбі з корупцією в роки після Євромайдану. Врешті-решт, представники двадцяти п'яти організацій відзначають залякування як фактор, що обмежує ефективність їхньої роботи. Активісти в таких містах, як Харків, Миколаїв і Херсон, зокрема, 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 вимірний, цілком імовірно, що це утримує деяких людей від участі в антикорупційній діяльності, і що багато з тих, хто працює у сфері боротьби з корупцією, за таких умов здійснюють менше ризикованих кроків.

Деякі респонденти не вказують на конкретні історії успіху своєї роботи, проте 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 долучатися до такої небезпечної поведінки¹⁴. Якщо це вірне твердження, 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 міста¹⁵. Дніпровська організація запобігла незаконній вирубці дерев¹⁶. А активісти з Дрогобича відіграли важливу роль у накладанні штрафів на магазини, що здійснювали незаконний продаж алкоголю¹⁷.

Позитивний вплив від роботи антикорупційних організацій можна розділити на протидію ко-

рупції після її виникнення (антикорупція *ex post*), і запобігання корупції до моменту її виникнення (антикорупція *ex ante*). Під час інтерв'ю наші респонденти представили сто дев'яносто три приклади впливу, у тому числі сто тридцять чотири приклади антикорупції *ex post* та п'ятдесят дев'ять прикладів антикорупції *ex ante*. Найбільш поширеною формою антикорупції *ex post* (п'ятдесят два випадки) є ініціювання кримінальних розслідувань або переслідування корумпованих осіб чи фірм на основі інформації, наданої активістами. Іншим поширеним типом ефекту антикорупційної діяльності *ex post* (двадцять два випадки) є скасування державних закупівель в результаті висвітлення інформації чи офіційного звернення активістів. Респонденти також представили шістнадцять прикладів скасування їхніми зусиллями рішень міських або обласних органів влади, що містять у собі ознаки корупції або корупційні ризики. Як-от, організація з Одеси успішно оскаржила річний бюджет міста на підставі наявності в ньому корупційних складових¹⁸. Іншим прикладом є організація з м. Марганець, яка домоглася того, що активи, які були незаконно приватизовані владою міста, повернули державі¹⁹. Останнім типом впливу антикорупції *ex post*, що стало поширеним (двадцять сім 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 послуги²⁰. А в містах Українка і Святогірськ активісти взяли

за проведення антикорупційних кампаній, які змусили мера залишити посаду²¹.

Менш поширеними є згадки про ефекти від антикорупція *ex ante*. Респонденти назвали п'ятдесят дев'ять 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, запроваджено антикорупційні інструменти після тренінгів з питань доброчесності в державному управлінні, проведених організацією з м. Івано-Франківськ²². У подібній ситуації адвокаційна діяльність організації з Хмельницького призвела до прийняття міською радою нового положення про конфлікт інтересів²³. Херсонська організація успішно лобювала запровадження більшої прозорості при проведенні тендерів місцевими університетами²⁴. А в декількох містах, включаючи Чугуїв, Харків, Херсон, Хмільник і Северодонецьк, активісти успішно переконали місцеву владу знизити поріг для використання системи електронних закупівель ProZorro²⁵.

Шляхи впливу

Дослідження академічної та практично-орієнтованої літератури свідчать, що успіх у боротьбі з корупцією часто пов'язаний із трьома широкими категоріями: зовнішніми факторами, стратегіями адвокації та організаційними характеристиками антикорупційних організацій. Цей розділ присвячений з'ясуванню того, як ці ідеї співвідносяться з боротьбою з корупцією в регіонах України. Ми оцінили ефективність

антикорупційних організацій у нашому масиві даних, використовуючи різні типи доказів, включаючи історії успіху організацій, публікації ЗМІ про діяльність організацій та їхню активність у соціальних мережах. Під час інтерв'ю представникам антикорупційних організацій було запропоновано назвати приклади конкретного впливу (історії успіху), якого вони досягли у результаті впровадження своєї діяльності, і ці приклади впливу стали основним показником ефективності. Показники історій успіху доповнювалися іншими видами доказів, включаючи повідомлення ЗМІ та оцінювання інших організацій. У кожному регіоні ми додатково моніторили місцеві ЗМІ, щоб знайти звіти про діяльність організацій громадянського суспільства та про їхній вплив. Антикорупційні організації часто підтримують зв'язок з місцевими, а іноді й національними засобами масової інформації, з метою поширення інформації про свою діяльність та досягнення. В інших випадках засоби масової інформації звертаються до антикорупційних організацій з метою публікації інформації про їхню роботу. Те, якою мірою ЗМІ публікують інформацію про антикорупційні організації та їхню роботу, є показником загальної ефективності організації. Нарешті, ми проводили моніторинг активності антикорупційних організацій у соціальних мережах. Для більшості антикорупційних організацій громадянського суспільства соціальною платформою є Facebook. Невелика кількість організацій додатково публікують відео на Youtube. При моніторингу Facebook-сторінок антикорупційних організацій ми особливо звертали увагу на кількість підписників,

частоту повідомлень про (анти) корупцію та масштаб взаємодії з іншими користувачами Facebook у цих повідомленнях. Слід зазначити, що деякі ефективні антикорупційні організації громадянського суспільства вирішили мати низьку активність у соціальних мережах і не зацікавлені в залученні уваги з боку ЗМІ.

Зовнішні фактори

Зовнішні фактори знаходяться поза межами контролю організацій громадянського суспільства і, як правило, пов'язані з політичним, інституційним та законодавчим контекстом, в якому вони діють. Законодавче та інституційне середовище, в якому діють організації громадянського суспільства більшою мірою подібне по всій території України, оскільки організації підпадають під дію одного і того ж національного законодавства та взаємодіють з тими самими субнаціональними державними установами та органами самоврядування. Існує, однак, велика різниця в політичній волі до боротьби з корупцією з боку міських і обласних органів влади в різних областях України. Більшість антикорупційних організацій громадянського суспільства в Україні в першу чергу стикаються з корупцією чиновників органів виконавчої та законодавчої влади міста, в якому вони розташовані. Окремі організації також протидіють корупції, в якій беруть участь представники обласної державної адміністрації. Наші респонденти вказують на наявність істотних відмінностей у політичній волі представників влади на обласному та міському рівнях. До міст, що є адміністративними центрами

областей України з відносно високим рівнем політичної волі серед представників місцевої влади входять Чернівці, Івано-Франківськ, Луцьк, Кропивницький та Рівне. У таких містах, як Харків, Одеса, Тернопіль, Ужгород, Запоріжжя, навпаки, політична воля до боротьби з корупцією, на думку опитаних антикорупційних активістів, переважно відсутня. Політична воля, звичайно, може змінюватися з часом і різко зменшуватися або збільшуватися з приходом нових лідерів. Вона також може бути розсіяною, оскільки деякі урядові структури демонструють більшу політичну волю, ніж інші установи.

Хоча не існує жодного фактора, який би пояснював всі варіації політичної волі до боротьби з корупцією в Україні, все ж є одна змінна, яка має важливе значення — це політичний та економічний плюралізм. Ступінь плюралізму, у свою чергу, часто пов'язаний з місцевою політичною економікою та політичною культурою. Особливо бракує політичної волі у містах, в економіці яких домінує одне підприємство або конгломерат підприємств, як наприклад, у Запоріжжі; або в політичному житті яких домінувала одна група протягом значного періоду, як наприклад, у Харкові. Буває, що політична воля майже відсутня серед представників політичних сил у місті, та може виявлятися у більшій мірі на рівні області. В Україні часто спостерігається закономірність, що політичної волі більше не вистачає серед представників міської влади, ніж серед обласних органів влади. Можливо, поясненням для цієї моделі є той факт, що губернатори призначаються президентом і тому мають менше зобов'язань перед місцевою

елітою, а обласні органи влади контролюють менші бюджети, ніж міська влада. В областях, де бракує політичної волі, залучення міжнародних акторів може переконати владу прийняти кооперативну модель взаємодії. Наприклад, респондент з антикорупційної організації в Одесі зазначив, що місцеві органи влади брали участь у засіданнях круглого столу та антикорупційних ініціативах лише тоді, коли були залучені представники Європейського Союзу²⁶.

Ступінь політичної волі представників влади щодо ініціювання та підтримки реформ у значній мірі формує їхнє ставлення до антикорупційного активізму, і ці погляди, у свою чергу, мають серйозні наслідки для стратегій адвокації, яких дотримуються активісти (Huss et al. 2019). Те, наскільки ставлення до корупції представників місцевих органів влади та антикорупційних активістів збігаються, має серйозні наслідки для стратегій адвокації, які використовують активісти. *Наявність політичної волі серед місцевих органів влади дозволяє, зокрема, застосовувати такий неконфронтаційний метод, як адвокація, що спирається на успішне переконання та погодження пропозицій.* Загалом, наші респонденти згадали п'ятдесят дев'ять випадків, коли вдалося досягти успіхів, використовуючи адвокацію. Особливо вражаючими прикладами такої успішної діяльності є ухвалення міськими радами в Кропивницькому та Дніпрі антикорупційних нормативних актів, розроблених та запропонованих активістами, а також створення Ради доброчесності при міській раді в Луцьку²⁷. Більш помірні приклади впливу через адвокаційні заходи включають ухвалення Хмель-

ницькою міською радою пропозицій щодо врегулювання конфлікту інтересів, які лобювали активісти, та розробки однієї антикорупційної організації щодо врегулювання доступу до публічної інформації в Кременчуці²⁸.

Наявність політичної волі для боротьби з корупцією також уможливорює певні форми співпраці між антикорупційними організаціями та органами влади. Найсуттєвішими з таких форм співпраці є приклади співурядування, коли антикорупційні громадські організації разом з державними органами залучені до виконання окремих завдань у сфері державного управління. Наприклад, у Чернігові, активісти були включені до робочої групи, яка розробила нові антикорупційні законодавчі норми²⁹. А в Дрогобичі та у Львові антикорупційні організації співпрацюють з міською владою для запровадження інструментів електронного урядування і мають на меті зменшити можливості для вчинення корупційних дій³⁰.

У деяких містах антикорупційні організації підписали меморандуми про взаєморозуміння або співпрацю з місцевими органами влади, але існує мало доказів того, що ці меморандуми створили значний вплив. У Чернігові антикорупційна організація підписала меморандум про взаєморозуміння з територіальними органами Державної фіскальної служби у Чернігівській області³¹. Антикорупційній організації, що функціонує у Харкові, було важко знайти порозуміння з міською владою, втім вдалося укласти меморандум про співпрацю з Харківською обласною радою³². А в Запоріжжі представники міської влади продемонстрували наявність політичної волі до бо-

ротьби з корупцією, коли підписали меморандум про співпрацю з антикорупційною комісією, до складу якої входила низка представників організацій громадянського суспільства. Однак антикорупційна комісія згодом була розформована, оскільки, на думку наших респондентів, її розглядали як загрозу інтересам місцевих політичних еліт³³. У деяких містах, включаючи Дрогобич, Хмельницький, Миколаїв та Житомир, антикорупційні активісти виступають неоплачуваними радниками мера або губернатора. Хоча реальний вплив, здійснюваний у межах такої «посади» може змінюватися, він надає активістам можливість прямого доступу до політичного керівництва міста або області. Нарешті, у ряді міст, включаючи Одесу, Миколаїв та Нікополь, представники антикорупційних організацій є членами громадських рад. Ці громадські ради були створені протягом останнього десятиліття для сприяння налагодженню діалогу між громадянами та державними органами. Користь таких рад, на думку наших респондентів, обмежена, але вони створюють можливість безпосередньої взаємодії з чиновниками.

Стратегії адвокації

Наявність вибору стратегій адвокації, що може допомогти пояснити різницю в ефективності антикорупційних організацій в Україні, пов'язана з цілями організації, різницею між конфронтаційним та неконфронтаційним підходом та співпрацею з іншими активістами громадянського суспільства. Серед антикорупційних організацій п'ятдесят три

у нашому масиві даних зосереджуються на корупції у конкретній державній структурі або в політиці в одній конкретній сфері. Сто вісімдесят вісім організацій, навпаки, працюють над декількома питаннями одночасно або розглядають корупцію в цілому. Є також докази того, що чіткий фокус антикорупційної діяльності може створити значний вплив. Одна з організацій, що функціонує в Чернівцях, приміром, зосереджується виключно на питанні державних закупівель і подала вісімдесят шість звернень до відповідних органів влади щодо тендерів на суму у мільярди гривень³⁴. Іншим прикладом є організація з Черкас із фокусом на корупції в правоохоронних органах, активна діяльність яких призвела до відставки кількох співробітників правоохоронних органів³⁵. У нашому масиві даних існує стільки ж антикорупційних організацій, які створили істотний вплив, не обираючи специфічної спрямованості.

В академічній і практично-орієнтованій літературі, присвяченій антикорупційному активізму, існують суперечності з приводу того, який підхід є ефективнішим: конфронтаційний або неконфронтаційний. Як ми бачили, у містах, де існує політична воля серед представників місцевих органів влади і де можлива співпраця, антикорупційним організаціям надають більше можливостей для створення впливу. Наприклад, організація з Вінниці успішно лобіювала прийняття обласною радою рішення про підвищення прозорості у діяльності комунальних підприємств області³⁶. В іншому прикладі співпраця антикорупційної групи з Білої Церкви з місцевою владою призвела до запровадження електронної сис-

теми голосування в міській раді з метою боротьби з політичною корупцією³⁷. Там, де співпраця з місцевою владою неможлива через відсутність політичної волі, антикорупційні організації не мають іншого вибору, окрім як застосовувати конфронтаційні методи, такі як моніторинг (потенційних) корупціонерів, підвищення проінформованості про корупцію та акції прямої дії, включаючи подання судових позовів та організації демонстрацій. Застосовуючи такі конфронтаційні методи, антикорупційні організації в регіонах України іноді досягають значного впливу. Наприклад, організація з Миколаєва виграла судову справу, внаслідок чого органи влади були змушені повернути у комунальну власність незаконно продану земельну ділянку³⁸. У Тернополі антикорупційна організація провела акцію проти підвищення цін на квитки у громадському транспорті. За даними цієї організації, зібравши близько трьох тисяч учасників, після чого влада скасувала підвищення цін³⁹. Загалом, хоча антикорупційні організації можуть створювати ефект, покладаючись виключно на конфронтаційні методи, неконфронтаційні методи, що стають можливими завдяки наявності політичної волі, генерують певні типи результатів, які можна досягти лише за допомогою співпраці та які часто є суттєвими та стійкими. Саме тому стратегії кооперації явно пов'язані з впливом.

Врешті решт, співпраця між антикорупційними активістами була визначена деякими респондентами як фактор, що може сприяти підвищенню ефективності їхньої роботи. Існують відомі приклади співпраці громадянського суспільства на національному

рівні в Україні, особливо у формі коаліції «Реанімаційний пакет реформ». Ця коаліція включає широкий спектр організацій громадянського суспільства, серед яких антикорупційні організації, та була залучена урядом до процесу здійснення реформ після Євромайдану, в результаті чого ухвалено декілька важливих законів (Lutsevych 2016; Solonenko 2015). Хоча багато антикорупційних організацій так чи інакше взаємодіють з іншими антикорупційними організаціями на субнаціональному рівні, стійка співпраця існує лише у кількох випадках. У деяких містах, зокрема, Дніпро та Тернопіль, коаліції були сформовані за прикладом коаліції «Реанімаційний пакет реформ». Втім, є мало доказів, які свідчать, що ці коаліції призвели до тісної співпраці або більшої ефективності антикорупційних організацій. Крім коаліцій, що складаються з різних організацій, існує кілька антикорупційних організацій, таких як «Журналісти проти корупції» та «Стоп Корупції», які мають мережу по всій території України з обласними або міськими відділеннями та центральним офісом у Києві. Проте ці мережеві організації не мають центрального штабу з координування та не володіють достатньою кількістю ресурсів для того, щоб допомогти їх місцевим осередкам стати більш ефективними.

Організаційні характеристики

Серед організаційних характеристик антикорупційних організацій, які можуть допомогти пояснити різницю в ефективності, є наявність експертного

та фінансового потенціалу, а також існування підтримки місцевого населення. Як зазначається у звіті Freedom House за 2018 р. для України, в країні існує велика розбіжність між можливостями організацій громадянського суспільства на національному та місцевому рівнях⁴⁰. Антикорупційні організації, що працюють за межами Києва, незмінно покладаються на невелику групу активістів, а в значній кількості випадків — навіть на одну особу. 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, мають певну кількість членів, але членство, як правило, є лише формальним елементом їх офіційного статусу і не має практичного значення. Багато організацій можуть похвалитися волонтерами, від десяти чоловік до кількох 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, шістьдесят відсотків громадян стверджують, що громадські організації відіграють важливу роль у своїх громадах, але лише сім відсотків людей залучені до громадського активізму⁴¹. 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. Шістдесят організацій говорять про недостатню кількість людських ресурсів як причину того, чому їхня діяльність не є більш ефективною.

Хоча антикорупційні організації, що діють поза межами Києва, подібні у тому, що і вони покладаються на невелику кількість активістів та волонтерів, та все ж 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 їх членами та активістами. Членські внески наявні у кількох організацій, але вони є незначними. Вісімдесят сім 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 сталого розвитку громадянського суспільства 2018 року як найслабша точка у межах критерію стабільності організацій громадянського суспільства в Україні⁴². 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, таких як ПРООН, Фонд «Відродження», USAID, а також грантові програми національних посольств в Україні. Сто три організації (43%) зазначили в інтерв'ю, проведених для цього дослідження, що в да-

ний час вони мають або не так давно мали один або більше грантів. Більшість таких грантів, однак, є малими і короткостроковими і тому не дозволяють наймати постійний персонал і конкурувати із 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.

Невелика, але показова кількість організацій у нашому масиві даних отримує (або отримувала) декілька грантів одночасно, включаючи в деяких випадках грант для інституційного розвитку, тобто грант, не пов'язаний з певним видом діяльності. Наші дані свідчать про те, що наявність значної частини фінансування від зовнішніх джерел є важливим фактором ефективності. Отримання декількох грантів одночасно або великі суми грантів поки що не роблять організації-одержувачі багатими, але дозволяють їм залучати кадри і планувати діяльність поза межами отриманих поточних грантів. Гранти на інституційний розвиток, зокрема, дозволяють цим організаціям виділяти час на збір коштів. Більшість організацій з невеликим фінансуванням змушені зосереджуватися на одному типі діяльності або на корупції в одній конкретній сфері. З іншого боку, організації, що мають численні гранти або великий інституційний грант, прагнуть до застосування багатостороннього підходу, використовуючи різноманітні методи активізму та фокусуючись більш ніж на одному виді корупції. Хоча багато організацій зі слабшими фінан-

совими можливостями можуть вказати на одну або дві історії успіху, організація з Харкова зі значним фінансуванням, зокрема, протягом кількох років виграла ряд судових справ, успішно проголосила нову політику в сфері закупівель обласної адміністрації і забезпечила скасування багатьох тендерів⁴³. До того ж, присутність організації в (соціальних) медіа свідчить про те, що вона є дуже успішною у підвищенні обізнаності про корупцію в місті та регіоні. Подібна організація з міста Дніпро також виграла ряд судових справ і, за визнанням її представників, забезпечила анулювання закупівель на суму п'ятиста мільйонів гривень⁴⁴.

Існує ряд потенційних недоліків фінансування громадського активізму іззовні. Один з них полягає в тому, що конкуренція за грантові кошти може викликати суперництво між групами, які за інших обставин могли б працювати разом, і розмежовує ці організації на ті, що мають та ті, що не мають міжнародної фінансової допомоги (Henderson 2002; Petrova Tarrow 2007). Іншим недоліком є те, що процес подання заявок на отримання грантів вимагає часу і зусиль, які можна було б витратити на основну діяльність організації. Деякі експерти також стурбовані, що окремі міжнародні донори можуть не оцінити, які питання та види діяльності найбільш актуальні у певному національному чи регіональному контексті, і змушують своїх грантерів працювати над питаннями другорядного значення (Zaloznaya 2018). Зовнішнє фінансування організацій громадянського суспільства також може знищувати низовий характер локальних ініціатив. Згідно з цим напрямом критики,

рjдysiy' фiнансування у багатьох країнах призвело до виникнення класу професійних НУО, що сконцентровані на пошуку грантів та які дистанційовані від потреб громадськості (Carothers та Barnst 1999; Hahn-Fuhr and Wohrschech 2014). Так само як і у випадку інших країн, про Україну можна стверджувати, що «НУО, що фiнансуються Заходом, формують «НУО-кратію», де професійні лiдери використовують доступ до національних політиків та західних донорів для здійснення впливу на державну політику, проте вони є відірвані від потреб широкої громадськості» (Lutsevych 2013: 1). Ці НУО, що фiнансуються Заходом, не відповідають імiджу організацій громадянського суспільства, які зміцнюють соціальний капітал і тим самим зміцнюють демократію. Хоча іноземне фiнансування часто спрямоване на розвиток громадських організацій, зараз виникають професійні НУО, що шукають гранти та можуть витіснити низові ініціативи (Ishkanian 2007). У формулюванні К. Ханна (Hann 2004) рjдysiy' фiнансування організацій громадянського суспільства призвело до «провалу процесів змін на місцях». Як вже зазначалося, дослідження, присвячені антикорупційному активізму, свідчать про те, що низові ініціативи на місцевому рівні, спираючись на існуючий соціальний капітал, мають вищі показники успіху, ніж ініціативи без залучення широкого загалу. Серед антикорупційних організацій в регіонах України, які не отримують іноземного фiнансування, деякі, безумовно, мають розгалужену базу місцевих прибічників, що допомагає їм мати вплив. Організація з Маріуполя, до складу якої входять працівники одного з великих підпри-

ємств міста, зокрема, була ефективною у розкритті корупції на підприємстві та підвищенні обізнаності про корупцію⁴⁵. ще одним прикладом стала організація з Тернополя, яка створена місцевими рибалками і зосереджується на проблемі браконьєрства та інших формах незаконного використання водних об'єктів, виграла ряд судових справ⁴⁶. А Дніпровська організація, яка фокусується на корупції, пов'язаній з безпекою дорожнього руху, успішно підвищується обізнаність та сприяння притягненню корумпованих суб'єктів до відповідальності⁴⁷. Спільним для цих місцевих ініціатив є чіткий фокус, пов'язаний з особистим чи професійним досвідом їхніх активістів. Це дає їм глибоке розуміння проблем, які вони вирішують за допомогою своєї антикорупційної діяльності. Більш того, оскільки вони поділяють інтереси з більш-менш чітко визначеною групою людей, ці активісти відносно успішно мобілізують населення. Подібним є і те, що, як передбачає теорія, вони не отримують зовнішнього фінансування. Попри те, що низова природа організацій посилює їхні здатності до створення впливу, відсутність матеріальних можливостей перешкоджає їх ефективності. Без такого типу фінансування, яке забезпечують гранти, громадські організації мають, наприклад, менше ресурсів для працевлаштування людей, залучення консультантів, сплати судових витрат або друку матеріалів. Тому низовий характер цих організацій є одночасно їхньою силою і слабкістю.

Висновки

Антикорупційні організації в регіонах України мають справу з безліччю викликів, але багато з них здатні вказати реальні історії успіху. У боротьбі за здійснення впливу вони стикаються з двома ключовими дилемами. По-перше, багато організацій не мають достатнього потенціалу, щоб бути ефективними. Більше половини антикорупційних організацій функціонують без будь-якого виду фінансування за рахунок добровільних внесків основних активістів. Фінансування інших організацій зазвичай відбувається у формі грантів від іноземних урядів, неурядових організацій та фондів. Однак за невеликим винятком такі гранти невеликі і розраховані на короткий період. Враховуючи відсутність істотного фінансування, антикорупційні організації не можуть наймати персонал і оплачувати послуги, а також мають менше можливостей для отримання знань і навичок, які можуть допомогти зробити їх роботу більш ефективною. По-друге, багатьом організаціям бракує надійної бази підтримки. Вони далекі від ідеального типу громадських організацій, які представляли б інтереси своїх членів і сприяли побудові соціального капіталу. Більшість з них замість цього покладаються на відданість, як правило, від одного до п'яти активістів, а членство найчастіше є ефемерним. Оскільки вони не мають суттєвої бази підтримки, антикорупційні організації, як і багато інших організацій громадянського суспільства в Україні, не можуть мобілізувати своїх прихильників для розвитку їхньої справи і часто не мають

достатньої легітимності, щоб сприяти суспільно корисним змінам.

Результати наших досліджень показують, що найбільш ефективними антикорупційними організаціями є ті, які переконливо вирішують одну з цих двох дилем. Деякі організації вирішують дилему спроможності шляхом залучення стійкого та істотного фінансування, як правило, у формі міжнародної допомоги, що дозволяє їм наймати кадри, оплачувати професійні послуги та брати участь у багаторічному плануванні. Інші організації вирішують дилему бази підтримки, використовуючи реальну базу прибічників, наприклад, працівників організації або групи людей, які безпосередньо постраждали від певного типу зловживання. На практиці існує незначна кількість організацій, які вирішують обидві дилеми: організації з видатним експертним потенціалом не будуються на низовому рівні, а активісти низової організації намагаються створити професійну організацію або не зацікавлені в цьому. Таким чином, за результатами нашого дослідження можна припустити, що існують різні, а на практиці — це взаємовиключні шляхи впливу. Ми також виявили, що політична воля серед представників місцевих органів влади є важливим фактором, що сприяє ефективності антикорупційного активізму, оскільки він створює, зокрема, через адвокаційні заходи, більше можливостей для впливу. Політична воля також уможливорює певні форми співпраці з органами влади. Хоча антикорупційні активісти можуть досягати успіхів за допомогою конфронтаційних методів, наслідки, що виникають в результа-

ті співпраці з органами влади, в цілому видаються більш істотними і стійкими.

Ці результати мають практичне значення для акторів, що надають (міжнародну) допомогу. По-перше, те, які типи ефектів можна досягнути в антикорупційному активізмі і які види діяльності призводять до більшого ефекту, залежить від місцевого політичного контексту, і особливо від ступеня політичної волі представників органів влади. Таким чином, міжнародна допомога більш імовірно створює вплив, коли рішення про фінансування ґрунтуються на знанні місцевого політичного контексту. По-друге, часто малі та короткострокові гранти, які антикорупційні організації в Україні отримують від донорів, означають, а не вирішують їхню дилему, оскільки гранти не дозволяють наймати основного персоналу та будувати професійну організацію. Після закінчення терміну дії таких грантів активізм в більшості випадків переривається. Таким чином, міжнародна допомога, скоріш за все, буде ефективною, якщо при відборі грантерів пріоритет надаватиметься істотному, довгостроковому фінансуванню, а не малим грантам, розкиданим по більшій кількості організацій. Зрештою, поки спроможність антикорупційних організацій за межами Києва визначається переважно матеріальними ресурсами, їм часто, за власним визнанням, бракує необхідних професійних навичок та знань. У той же час невелика кількість антикорупційних організацій, що працюють у Києві, мають професійну спроможність для ефективного здійснення антикорупційного активізму, зокрема, через адвокацію, підвищення обізнаності та проведення

розслідувань. Потенційно продуктивним напрямком міжнародної допомоги є сприяння передачі знань та навичок від антикорупційних організацій з більш високим експертним потенціалом до тих, де відповідно менший цей потенціал.

Список джерел та літератури

Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics & Society* 26 (4): 511–37

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.

Ankamah, Samuel Siebie, and S. M. Manzoor E. Khoda. 2018. "Political Will and Government Anti-Corruption Efforts: What Does the Evidence Say?" *Public Administration and Development* 38 (1): 3–14.

Benequista, Nicholas, and John Gaventa. 2012. "What we now know about citizen action and development outcomes." In *Gouvernance en révolution (s). Chroniques de la gouvernance 2012*. Institute for Research and Debate on Governance. Paris: Charles Léopold Mayer Publishing House.

Bernhard M. & Karakoç, E. 2007. Civil society and legacies of dictatorship. *World Politics* 59 (4): 539–567.

Bhargava, Vinay. 2005. *The Cancer of Corruption*. World Bank Global Issues Seminar Series. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf>

Bhargava, Vinay. 2012. Strategies for Empowering Communities to Demand Good Governance and Seek Increased Effectiveness of Public Service. Partnership for Transparency Fund Working Papers Series No.4/2012.

Bowser, Donald. 2001. *Corruption; Trust and the Danger to Democratization in the Former Soviet Union*. Berlin. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.529.7140&rep=rep1&type=pdf>.

Brett, E. A. 2003. "Participation and accountability in development management." *Journal of Development Studies* 40 (2): 1–29.

Brinkerhoff, Derick W. 1999. "Exploring State — Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1):59–86.

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

Carothers, Thomas, and William Barndt. 1999. "Civil society." *Foreign policy*: 18–29.

Carr, Indira, and Opi Outhwaite. "2011. The role of non-governmental organizations (NGOs) in combating corruption: Theory and practice." *Suffolk UL Rev.* 44: 615;

Chêne, Marie. 2008. The Impact of Strengthening Citizen Demand for Anti-Corruption Reform. U4 Expert Answer. Transparency International and CMI Chr. Michelsen Institute.

Chêne, Marie, and Gillian Dell. 2008. *UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption*. U4 Anti-Corruption Research Centre. Available at: <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/downloadasset/368>

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

De Asis, Maria Gonzales. 2000. Reducing Corruption: Lessons from Venezuela. The World Bank. PREM Notes.

Doig, Alan, David Watt, and Robert Williams. 2006. "Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and a Good Enough Reality." *Public Administration and Development* 26 (2): 163–172

Eaton, Kent. 2003. "Restoration or Transformation? Trapos versus NGOs in the Democratization of the Philippines." *The Journal of Asian Studies* 62 (2): 469–96.

Edwards, Michael. 2000. *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*. London: The Foreign Policy Centre in association with NCVO.

Edwards, Michael, and David Hulme. 1996. "Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations." *World development* 24, no. 6: 961–973

Fox, Jonathan. 2007. "The uncertain relationship between transparency and accountability." *Development in practice* 17, no. 4–5: 663–671.

Fox, Jonathan A. 2015. "Social accountability: what does the evidence really say?" *World Development* 72: 346–361.

Fox, Jonathan, and Joy Acheron. 2016. *Doing Accountability Differently: A Proposal for the Vertical Integration of Civil Society Monitoring and Advocacy*. U4 Issue N4. Chr. Michelsen Institute Bergen — Norway.

Ghaus-Pasha, Aisha. 2004. *Role of Civil Society Organizations in Governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, 24–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea

Goetz, Anne Marie, and Rob Jenkins. 2001. "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3 (3):363–83.

Goetz, Anne Marie, and John Gaventa. 2001. *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. IDS Working Paper 138

Grigorescu, Alexandru. 2006. "The corruption eruption in East-Central Europe: The increased salience of corruption and the role of intergovernmental organizations." *East European Politics and Societies* 20, no. 3: 516–549.

Grimes, Marcia. 2008. *The conditions of successful civil society involvement in combating corruption: A survey of case study evidence*. QoG Working Paper Series 22. Gothenburg, Sweden: The QoG Institute.

Grimes, Marcia. 2013. "The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government." *Studies in Comparative International Development* 48:380–402.

Hahn-Fuhr, Irene, and Susann Worschech. 2014. "External Democracy Promotion and Divided Civil Society — The Missing Link." In *Civil Society and Democracy Promotion*, edited by Timm Beichelt, Irene Hahn-Fuhr, Frank Schimmelfennig, and Susann Worschech, 11–41. London: Palgrave Macmillan UK

Hann, Chris. 2004. 'In the Church of Civil Society' in Marlies Glasius, David Lewis and Hakan Seckinelgin (eds), *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*. London: Routledge.

Hanna, Rema, Sarah Bishop, Sara Nadel, Gabe Scheffler, and Katherine Durlacher. 2011. *The Effectiveness of Anti-Corruption Policy: What Has Worked, What Hasn't, and What We Don't Know — a Systemic Review*. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Heeks, Richard, and Harald Mathisen. 2012. "Understanding Success and Failure of Anti-Corruption Initiatives." *Crime, Law and Social Change* 58 (5):533–49.

Henderson, Sarah L. 2002. "Selling civil society: Western aid and the nongovernmental organization sector in Russia." *Comparative Political Studies* 35, no. 2: 139–167.

Hickey, S., and Mohan, G. 2008. "The politics of establishing pro-poor accountability: What can poverty reduction strategies achieve?" *Review of International Political Economy* 15 (2): 234–258.

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>

Howard, Marc Morjé. 2002. "The weakness of postcommunist civil society." *Journal of democracy* 13 (1): 157–169.

Huss, Oksana, Max Bader, Andriy Meleshevych, and Oksana Nesterenko. 2019. *Analysing contextual factors for anti-corruption activism in the regions of Ukraine*. Unpublished manuscript, Leiden University.

Ishkanian, Armine. 2007. "Democracy promotion and civil society". In: Albrow, Martin, Marlies Glasius, Helmut K. Anheier, and Mary Kaldor (eds.) *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and*

Democracy. Global Civil Society — Year Books. SAGE publications Ltd, London, UK, pp. 58–85

Jenkins, Rob. 2007. “Civil society versus corruption.” *Journal of Democracy* 18 (2): 55–69.

Jenkins, Rob, and Anne Marie Goetz. 2002. “Civil society engagement and india’s public distribution system: lessons from the rationing Kruti Samiti in Mumbai.” Prepared and Presented at the ‘Making Services Work for Poor People’ World Development Report (WDR) 2003/04 Workshop held at Eynsham Hall, Oxford.

Johnsøn, 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.

Johnston, Michael, and Sahr Kpundeh. 2002. Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Development. The World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>

Joshi, A. 2010. *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. Institute of Development Studies, Brighton

Joshi, A. 2011. “Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Annex 1 Service Delivery”, prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop October 2010. Retrieved from <http://www.transparency-initiative.org/workstream/impact-learning>

Kaldor, Mary. 2003. “Civil society and accountability.” *Journal of Human Development* 4 (1): 5–27.

Khan. Mustaq H. 1998. “The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption” In OECD/UNDP (ed.) *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: UNDP, Management Development and Governance Division.

Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.

Lutsevych, Orysia. 2013. *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*. Chatham House Briefing Paper. Retrieved from: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf

Lutsevych, Orysia. 2016. "Civil society versus captured state: a winning strategy for sustainable change." *Development in Practice* 26, no. 5: 646–656.

Mainwaring, Scott. 2003 "Introduction" in Mainwaring, S, and Welna, C (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

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

Marin, Jose Maria. 2016. *Evidence of Citizen Engagement Impact in Promoting Good Governance and Anti-Corruption Efforts*. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Transparency International/Chr. Michelsen Institute Bergen.

McGee, Rosemary, and John Gaventa. 2010. *Synthesis Report — Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. Open Society Foundation. Transparency & Accountability Initiative.

McNeil, Mary, and Terry Mumvama. 2006. *A Stocktaking of Social Accountability Initiatives by Civil Society in Anglophone Africa*. World Bank Institute, Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program

Mungiu-Pippidi, Alina. 2010. Civil Society as an Anti-Corruption Actor in East Central Europe. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. Working Papers.

Nitsova, Silviya, Grigore Pop-Eleches, and Graeme Robertson. 2018. *Revolution and Reform in Ukraine. Evaluating Four Years of Reform*. PONARS Eurasia, July.

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.

Olken, Benjamin A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115 (2):200–249.

Paul, S. 2011. "Stimulating Activism through Champions of Change", in S. Odugbemi and T. Lee, (eds.), *Accountability through public opinion: from inertia to public action*. Washington DC: The World Bank, pp. 347–358.

Petrova, Tsveta, and Sidney Tarrow. 2007. "Transactional and participatory activism in the emerging European polity: The puzzle of East-Central Europe." *Comparative Political Studies* 40, no. 1: 74–94.

Persson, Anna, and Martin Sjöstedt. 2012. "Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?" *Perspectives on Politics* 10 (0): 617–32.

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.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.

Solonenko, Iryna. 2015. "Ukrainian civil society from the orange revolution to Euromaidan: Striving for a new social contract." In *OSCE Yearbook 2014*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co: 219–236.

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

Themudo, Nuno. 2013. "Reassessing the Impact of Civil Society: Nonprofit Sector, Press Freedom, and Corruption." *Governance* 26 (1). Blackwell Publishing Inc

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.

Transparency International (TI), ed. 2001. *Corruption Fighters' Tool Kit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies*. Berlin.

Vachudova, Milada. 2009. "Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates". *Journal of Common Market Studies*, 47 (Annual Review): 43–62.

Véron, René, Glyn Williams, Stuart Corbridge, and Manoj Srivastava. 2006. "Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India." *World Development* 34 (11):1922–41.

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

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>.

Zaloznaya, Marina, William M. Reisinger, and Vicki Hesli Claypool. 2018. "When civil engagement is part of the problem: Flawed anti-corruptionism in Russia and Ukraine." *Communist and Post-Communist Studies* 51, no. 3: 245–255.

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.

Примітки

1. National Democratic Institute. "Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition", 2016. Режим доступу: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Ukraine%20Research%20December%202016%20web%20%28%29.pdf>; Фонд «Демократичні Ініціативи» імені Ілька Кучеріва, «Оцінка проблематитки корупції в громадській думці». Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>
2. Див. https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf
3. Закон України «Про доступ до публічної інформації». Див. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
4. Див. <https://dozorro.org/>
5. Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018 р., Дніпро.

6. Інтерв'ю з представником громадської організації, 29 вересня 2018 р., Рівне.
7. Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018 р., Кропивницький.
8. Інтерв'ю з представником громадської організації, 10 грудня 2018 р., Чернігів.
9. Інтерв'ю з представником громадської організації, 26 листопада 2018 р., Хмельницький.
10. Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 травня 2019 р., Кривий Ріг.
11. Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 червня 2018 р., Харків.
12. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018 р., Черкаси.
13. Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018, Дрогобич.
14. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018, Черкаси; інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018, Маріуполь.
15. Інтерв'ю з представником громадської організації, 8 листопада 2018.
16. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018, Дніпро
17. Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018, Дрогобич.
18. Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018, Одеса.
19. Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 26 листопада 2018.
20. Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018, Кропивницький.
21. Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 17 листопада 2018; інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 27 листопада 2018.

22. Інтерв'ю з представником громадської організації, 16 жовтня 2018, Івано-Франківськ.
23. Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 жовтня 2018, Хмельницький.
24. Інтерв'ю з представником громадської організації, 7 листопада 2018, Херсон.
25. Інтерв'ю, проведене телефоном, 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, Хмільник.
26. Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018, Одеса.
27. Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018, Кропивницький; інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018, Дніпро; інтерв'ю з представником громадської організації, 8 жовтня 2018, Львів.
28. Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 жовтня 2018, Хмельницький; Інтерв'ю з представником громадської організації, 29 травня 2018.
29. Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 листопада 2018, Чернігів.
30. Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 жовтня 2018, Львів; інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018, Дрогобич.
31. Інтерв'ю з представником громадської організації, 10 грудня 2018, Чернігів.
32. Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 червня 2018, Харків.
33. Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 жовтня 2018, Запоріжжя.
34. Інтерв'ю з представником громадської організації, 22 жовтня 2018.
35. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018, Черкаси.

36. Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 20 грудня 2018.
37. Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 14 грудня 2018.
38. Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 листопада 2018, Миколаїв.
39. Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018, Тернопіль.
40. Див. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>. Дата звернення 20 листопада 2018 р.
41. Фонд «Демократичні Ініціативи» імені Ілька Кучеріва, «Громадянське суспільство в Україні: виклики і завдання». Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-viklyki-i-zavdannya>. Для порівняння, відсоток людей, що беруть активну участь у діяльності громадських організацій в Польщі, наприклад, складає 20%. Див. «2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia», p.80. Режим доступу: https://eu-russia-csf.org/fileadmin/State_of_Civil_Society_Report/18_05_2017_RU-EU_Report_spaudai_Hyperlink_Spread.pdf
42. Індекс також демонструє, що кількість зовнішнього фінансування для організацій громадянського суспільства, що працюють над такими питаннями, як залучення громадян, регіональний розвиток і боротьба з корупцією, зріс, див. <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>, p.223. Дата звернення 2 листопада 2018 р.
43. Інтерв'ю з представником громадської організації, 11 червня 2018, Харків.
44. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018, Дніпро.
45. Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018, Маріуполь.
46. Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018, Тернопіль.
47. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018, Дніпро.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ КОНТЕКСТУАЛЬНИХ ФАКТОРІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА АНТИКОРУПЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

*Оксана Гус, Макс Бадер,
Андрій Мелешевич, Оксана Нестеренко*

Вступ

Революція гідності 2013–2014 рр. спричинила активізацію громадської діяльності у сфері анти-корупції в Україні. Цьому сприяли декілька факторів. Політична корупція була однією з найважливіших причин Революції Гідності¹. Таким чином, Революція 2013–2014 рр. посилила антикорупційні настрої серед українців, що, в свою чергу, призвело до посилення закликів до всеохоплюючої антикорупційної реформи. Після революції були суттєво покращені правові положення щодо прозорості, доступу до публічної інформації та відкритих даних, що надало активістам більше інструментів для боротьби з корупцією. Реформа децентралізації, що триває, також містить значні елементи, пов'язані із антикорупцією. В результаті цієї реформи було скорочено повноваження центрального уряду, місцева влада в Україні отримала додаткові фінансові ресурси від

центру та додаткові повноваження щодо надання послуг на місцевому рівні. Проте, децентралізація зумовила небажані наслідки, пов'язані з корупцією — корупційні схеми були перенесені з центру на місцевий рівень, що створює важливі виклики для місцевих громадських антикорупційних організацій. Антикорупційній діяльності громадських організацій в Україні на національному рівні приділяється значна увага, однак про природу антикорупційного активізму в регіонах країни відомо мало. До того ж, конкретні умови, які формують антикорупційний активізм у регіонах України, майже не досліджені.

Про бажання місцевих еліт протистояти корупції відомо мало. Дослідники та аналітики часто називають політичну волю ключовою передумовою успішного активізму у сфері антикорупції. Джонстон і Кпунде (2002: 4), наприклад, стверджують, що «політична воля — вірогідна, продемонстрована і стабільна відданість реформам — має важливе значення для подолання апатії і прямої опозиції, встановлення чітких пріоритетів і мобілізації людей та ресурсів». Так само, Бенекіста і Гавента (2012: 11) зауважують, що «наявність впливових чиновників, які прагнуть відкрити двері можливості для громадян, значно розширює те, чого можна досягти шляхом залучення громадян — і розширює це ще більше, якщо такі чиновники мають досвід активізму». Наше дослідження антикорупційного активізму в регіонах України свідчить про те, що політична воля дійсно є важливим фактором, який сприяє ефективності антикорупційного активізму, оскільки вона створює, зокрема із застосуванням адвокації, більше можливостей

для впливу. Тим не менш, ми зіткнулися з великою кількістю випадків антикорупційних ініціатив, які були ефективними, в той час як політична воля місцевих органів влади протидіяти корупції залишалась низькою.

У таких містах як Запоріжжя, Нікополь та великих містах Закарпаття, всі представники громадських організацій погодилися, що політична воля влади боротися з корупцією відсутня. Не менш негативні оцінки політичної волі з незначними винятками були надані в Дніпрі, Харкові, Кропивницькому, Київській області, Миколаєві, Одесі, Полтаві та Тернополі. Водночас оцінка успішності громадських організацій (ГО) у цих регіонах показала несподівані результати. Хоча успішність антикорупційного активізму в Запоріжжі, Нікополі, Дніпрі та Миколаєві є низькою, як і передбачалося теорією, існує ряд обласних центрів, таких як Харків, Кропивницький, Одеса, Полтава, Тернопіль, міста Київської області та Закарпаття, в яких, за словами активістів, вдалося досягти від середнього до високого рівня успіху. Ці результати піднімають питання — чому існують успішні антикорупційні ГО в умовах наявності мінімальної політичної волі місцевої влади. Це питання потребує кращого розуміння моделі взаємодії антикорупційних ГО та місцевих органів влади.

Метою даного дослідження є аналіз цього емпіричного питання шляхом вивчення інституційних та структурних контекстних факторів, які формують суспільно-орієнтовані антикорупційні ініціативи в регіонах України. Слід особливо підкреслити роль інституційних структур для забезпечення прозорості

та підзвітності, локальних мереж еліт, а також ступеня відкритості до активізму. Стаття базується на всебічному дослідженні антикорупційного активізму за межами столиці. З метою дослідження ми провели двісті сорок два напівструктуровані інтерв'ю з представниками громадських ініціатив у сфері боротьби з корупцією в п'ятдесяти семи містах України, які знаходяться під контролем українського уряду. Перші два розділи статті концептуалізують корупцію в Україні та визначають відповідні контекстні фактори впливу на антикорупційний активізм. Далі ми проводимо емпіричний аналіз інституційних чинників прозорості і підзвітності та важливості місцевих мереж еліт. У заключному розділі обговорюються наслідки наших висновків для міжнародної підтримки антикорупційного активізму в Україні.

Концептуалізація корупції в Україні

Проблема корупції в Україні є значно більшою, ніж час від часу порушення закону державними службовцями. Корупція — це глибоко вкорінена в суспільстві неформальна інституція. Незважаючи на те, що нормативно більшість населення погоджується з тим, що корупція є негативним явищем, вона стала нормою як на побутовому щоденному рівні, так і на високому рівні ухвалення політичних рішень, перейшла межу між громадськими та приватними інтересами на користь останніх. В цих умовах політику в Україні найкраще концептуалізувати як систему корупції (Huss 2017)². Це специфічний тип структури управління, що включає політичний режим та його фор-

мальні та неформальні інституції, а також структури та процеси, які впливають на поведінку учасників і характеризуються високим ступенем неформальності та відносин між патронами та клієнтами. У пострадянському контексті термін «система» зазвичай використовується для позначення системи корупції (Shevtsova 2005).

Система корупції в Україні має п'ять взаємопов'язаних особливостей. Першою особливістю є тісна взаємозалежність між політикою та олігархічним³ бізнесом. Політики і олігархи пов'язані в рамках неформальних патронатних мереж, які діють в межах правил фаворитизму (Hale 2015; Kostiuchenko, Melnykovska 2019). По-друге, Україна вважається демократичною країною, де рішення про ключові посади на різних рівнях ухвалюються шляхом проведення виборів. Однак чесна політична конкуренція відсутня через олігархічний вплив на політичні партії (Zubytska 2018). Більшість політичних партій в Україні є не ідеологічними утвореннями, а натомість проектами політичної технології. (Bader, Meleshevich 2012; Bader 2010; Meleshevich 2007) Вони слугують «бізнес-платформами для певних груп або осіб, а не каналами для захисту інтересів громадян» (Kjellström et al. 2010: 2). По-третє, норма неупередженого розподілу державних ресурсів в основному порушується через фаворитизм у процесі ухвалення рішень. Відповідно, доступ до державних ресурсів обмежений для загальної маси населення, що характерно для суспільства з порядком обмеженого доступу⁴ (North et al. 2007). По-четверте, система стримувань і противаг майже не працює. Політич-

ні актори опинилися в замкненому колі: вони або дотримуються правил системи корупції, або ж опиняються поза нею. На практиці це означає, що не існує універсального та неупередженого покарання за корупцію, оскільки правоохоронні органи та суди є частиною системи. Нарешті, система корупції є динамічною через гібридність політичного режиму в Україні⁵. Вибори створюють невизначеність для політиків і олігархів з точки зору того, хто отримає доступ до політичної еліти. Ця невизначеність була підкріплена двома революціями, які відбулися з початку XXI століття. Невизначеність призводить до виникнення гнучких мереж суб'єктів та різноманітних стратегій, що використовуються політичною та економічною елітами для збереження впливу (Zubytska 2019). Розмаїті мережі впливових акторів можуть призвести до наявності децентралізованих або централізованих умов, що відображає певний рівень економічної та політичної конкуренції і визначає різні типи системи. Система корупції забезпечує інституціональні умови не тільки для політики на національному рівні, але і в регіонах України. Місцеві особливості системи (наприклад, наявність природних ресурсів, прихильність громадян, мережі еліт) створюють структури політичних можливостей, тобто визначають перспективи та виклики для антикорупційного активізму.

Теоретизація контекстуальних факторів, необхідних для успішного антикорупційного активізму

Література в галузі дослідження громадянського суспільства та корупції все частіше підкреслює важливість місцевого контексту для перспектив активізму (Carothers 2016; Hanna et al. 2011; McGee і Gaventa 2011; Williamson та Eisen 2016). Теорія структури політичних можливостей (*political opportunity structure theory*) широко застосовується як аналітична модель, яку використовують ГО для аналізу свого оточення, визначення критичних факторів в різних політичних умовах і розробки відповідної стратегії (Kamstra 2017: 32). Хоча в структурі політичних можливостей існує багато різних підходів, дослідники, як правило, зосереджуються частіше на більш структурних аспектах, що стосуються формальних політичних інституційних механізмів, тоді як інші концентрують увагу на можливостях орієнтуватися на процеси, пов'язані з місцем еліт та підтримкою в рамках політичного процесу (Giugni 2009 цитується в: Kamstra 2017: 32). Для цілісного аналізу регіонального антикорупційного активізму в Україні обидва підходи видаються корисними. Формальні політичні інституційні інструменти, особливо на національному рівні, дозволяють окреслити загальні рамки для учасників, а можливості, орієнтовані на процес, пов'язані з місцем еліт, виявляють особливості локальних мереж акторів. Усе це забезпечує рамки для розмежування концепції політичної волі.

Політична воля — це один з найпоширеніших факторів впливу в межах громадянської активності

в цілому та антикорупційного активізму зокрема (Bader, Marchevska, Mössinger 2018: 16). Однак, деякі вчені стверджують, що політична воля, яка в широкому сенсі трактується як воля лідерів ініціювати і підтримувати реформи, ґрунтується на недосконалому розумінні поведінки керівництва. Наприклад, Persson і Sjöde (2012: 617 ff.) стверджують, що надмірно волюнтаристське ставлення до лідерів знижує вплив контексту на їхню поведінку. Persson і Sjöstedt (2012) підходять до концепції з двох теоретичних перспектив — принципала-агента і колективної дії. Вони дійшли висновку, що поведінка політичного керівництва дуже залежить від контексту. Як раціональні актори, політичні лідери розраховують свої переваги та втрати, які визначаються інститутами та відносинами влади? Автори стверджують, що крім інституційних рамок, політична воля також обумовлена наявністю цілісної і чітко окресленої громадськості, що забезпечує громадський моніторинг і контроль за правлячою елітою. У цьому випадку політична воля визначається реакцією політичного керівництва на низку контекстних факторів, включаючи дії громадянського суспільства. Відкритість влади до реформування свідчить про політичну волю влади. Ступінь відкритості одночасно демонструє реакцію влади на активізацію громадянського суспільства і визначає політичний простір для активізму (рис. 1).

Уся література з питань прозорості та підзвітності (*Transparency & Accountability*) розглядає обидва явища як основні передумови успішної антикорупційної діяльності. Припущення про позитивний вплив прозорості та підзвітності на протидію корупції ви-

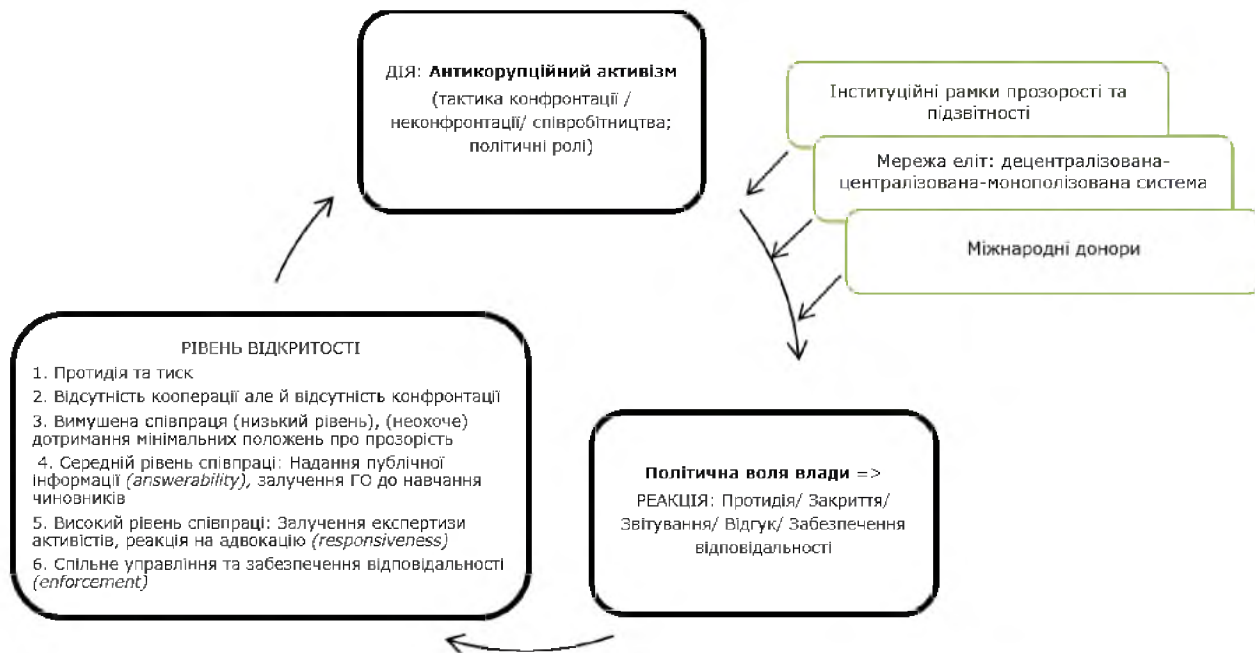


Рисунок 1: Контекстуальні фактори, які зумовлюють успішність антикорупційного активізму

пливає з підходу принципала-агента (Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1978), який відображає ієрархічні відносини між громадянами — «керівниками» та «агентами» — державними службовцями. Відповідно до теорії принципала-агента, керівник передає агенту шляхом прямих виборів або непрямих призначень повноваження на надання державних послуг та адміністрування державних ресурсів. Агенти будуть залучені до корупції, якщо відповідно до їх розрахунків вигоди від корупційних дій перевищуватимуть витрати (наприклад, покарання). Інформаційна асиметрія — головна передумова корупції, оскільки керівник не в змозі постійно контролювати дії агента, і тому агент має певну свободу та можливість переслідувати власні інтереси (ІІЕР 2019). Як наслідок, прозорість є найважливішим інструментом уникнення асиметрії інформації, зменшення дискреції, розкриття або запобігання корупції. Прозорість забезпечує не тільки формальний контроль влади у формі горизонтальної підзвітності, але й громадський контроль у вигляді вертикальної (безпосередньої) або соціальної (опосередкованої) підзвітностей. Окрім функції контролю, доступність публічної інформації посилює політичну та економічну конкуренцію (ІІЕР 2019). Конкурентний ринок створює стимули до уникнення корупції для державних посадових осіб та до надання кращих державних послуг (Cheng та Moses 2016: 25 ff.). До того ж, прозорість виконує функцію вибору та забезпечує участь громадян, надаючи їм всю необхідну інформацію, що надає можливість здійснення впливу широкої громадськості на прийняття рішень (Hansson, Belkacem, Ekenberg 2015; Heller 2015).

Однак існують обмеження і навіть ризики у процесі імплементації прозорості. Дослідники і практики попереджають, що в контексті ендемічної корупції прозорість без підзвітності призводить до розчарування і може демобілізувати громадську активність, замість того щоб підвищувати відповідальність (Bauhr, Grimes, та Harring 2010; Bauhr та Grimes 2014; Galster 2018; Rumbul, Parsons, та Bramley 2018). Крім того, навіть режим, який ігнорує фундаментальні демократичні принципи, може називати себе відкритим і прозорим за відсутності таких факторів як підзвітність та ухвалення рішення громадянами (Yu, Robinson 2012). Таким чином, прозорість є лише одним з факторів, що свідчить про відкритість режиму, і його слід розглядати у поєднанні з підзвітністю.

Виходячи з індуктивної основи з наших емпіричних даних, відкритість і закритість місцевих політичних органів в цій роботі концептуально узгоджуються з шістьма можливими ситуаціями (Рисунок 1):

1. Повне ігнорування законодавства про прозорість поєднане з протидією антикорупційній діяльності та тиском на активістів.
2. Відсутність співпраці, а також відсутність конфронтації.
3. Низький рівень відкритості: небажання дотримуватися мінімальних положень про прозорість (відсутність реакції на запити про інформацію, надання неточних даних, відкладання запитів), вимушене співробітництво між органами влади та активістами.

4. Середній рівень відкритості: надання відповідей на запити щодо інформації, участь в освітніх ініціативах, тренінгах, організованих активістами для представників влади.
5. Високий рівень відкритості: залучення експертних знань активістів, реагування на адвокаційні заходи.
6. Спільне управління — залучення активістів до здійснення реформ, горизонтального забезпечення відповідальності.

Ми робимо припущення, що ступінь відкритості або закритості впливає на тактику (конфронтаційну або неконфронтаційну) та моделі співпраці (співпрацю або конфронтацію) ГО.

Емпіричні дані демонструють різницю у відкритості різних регіонів України незалежно від єдиного національного законодавства про прозорість та підзвітність. В літературі є свідчення, що структурні умови, такі як мережа акторів та владні відносини між ними, мають відношення до відкритості режиму та успіху антикорупційного активізму (Chayes 2016; Gel'man 2008; Hale 2015; Johnston 2014; Mungiu-Pippidi 2015; Stefes 2006). Таким чином, центральним питанням є розподіл суспільних ресурсів у громаді. Важливо, чи відбувається розподіл державних ресурсів під впливом однієї, декількох або багатьох груп інтересів і чи є конкуренція або коаліція серед неофіційних патронатних мереж. Відповідно, ми розрізняємо децентралізовану систему корупції з принаймні двома конкуруючими пірамідами, централізовану системою корупції з однією або декількома залуче-

ними пірамідами і монополізовану систему корупції з одним потужним центром.⁶

Крім локальних суб'єктів важлива також роль зовнішніх суб'єктів. Міжнародні донори можуть впливати на ефективність антикорупційного активізму у суспільстві кількома способами. Прямим шляхом є забезпечення фінансування ГО відповідно до вимог донорських організацій. Антикорупційні ГО, які отримують таке фінансування, мають стимули до участі у певних видах антикорупційної діяльності та реалізації певних політичних угод (Beichelt et al. 2014). Інший спосіб впливу донорів — це посередництво між громадянським суспільством та державними органами. На національному рівні їхні пропозиції часто будуються на ґрунтовних консультаціях з представниками громадянського суспільства. Громадська організація з міста Дніпро звернула увагу на відсутність таких консультацій на місцевому рівні.⁷ Влада в Україні реагує на пропозиції міжнародних донорів не тільки внаслідок політик умовності, але й тому, що вони зацікавлені в сприятливому публічному іміджі. Якщо міжнародні організації залучаються до їхніх проектів, тоді навіть органи, що спочатку були закритими для співпраці, починають брати участь у круглих столах з питань боротьби з корупцією.⁸

Інституційні рамки антикорупції в Україні: роль прозорості та підзвітності

Як прозорість, так і підзвітність є загальними термінами, які включають в себе велику кількість практик.

Прозорість описує ступінь доступу до даних та документів, який уряд надає суспільству для оцінки дій уряду та впливу на політичні рішення (Harrison et al. 2012: 87). Опубліковані дані повинні бути актуальними, доступними, релевантними та точними (Bauhr та Grimes 2017: 433 De Ferranti et al. 2009: 7). На практиці впровадження принципу прозорості відбувається у формі чотирьох механізмів: доступ до інформації, відкриті дані (*open data*), розкриття інформації про статки посадових осіб та управління даними (Galster 2018).

Рівень доступу до інформації в Україні вважається високим через прогресивне законодавство та його впровадження із використанням нових технологій.⁹ Згідно з рейтингом «Глобальне право на інформацію», Україна посідає 28 місце в списку країн і має 108 з 150 балів. Відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», доступ до жодної інформації державних органів не може бути обмеженим, якщо тільки в результаті оцінювання не буде встановлено, що інформація є конфіденційною або секретною, або лише для внутрішнього використання (Нестеренко 2012). Відповідно, громадяни мають право вимагати та одержувати інформацію від органів державної влади («запит на інформацію»). Ба більше: у 2015 році зміни до закону зобов'язали державні органи та органи місцевого самоврядування публікувати та регулярно оновлювати публічну інформацію у вигляді відкритих даних. Відкриті дані — це контент, що генерується сучасними технологіями, який може вільно використовуватися, змінюватися та поширюватися будь-ким з будь-якою метою (Galster 2018:

11). Дані є відкритими за замовчуванням, надаються безкоштовно на веб-сторінках органів влади та публікуються в машинописному форматі. Дотримання Положень про відкриті дані в Україні посприяло досягненню значного прогресу у галузі громадського контролю державного та місцевих бюджетів¹⁰, державних закупівлях¹¹ та розкриттю інформації про бенефіціарів¹² (Хьюз та Гус 2017). Навіть більше, запуск системи електронних декларацій активів для представників органів державної влади та надання онлайн-доступу до цих декларацій вважаються важливими досягненнями у сфері запобігання корупції в Україні.¹³ Система стала важливим інструментом громадського контролю. З погляду ведення документообігу закон передбачає зобов'язання створювати структурні підрозділи або призначати в державні органи посадовців, відповідальних за свободу інформації для належного управління даними.

Інтерв'ю, проведені нами, демонструють, що національне законодавство про прозорість має важливий вплив на антикорупційний активізм на місцевому рівні. Багато респондентів відзначало, що з 2015 року нові положення щодо відкритих даних, доступу до інформації та розкриття інформації про статки посадових осіб активізували антикорупційну діяльність в регіонах України. Не тільки нові організації, але й старші ГО розширили свої наглядові функції. Моніторинг прийняття рішень на місцевому рівні є найпоширенішим видом діяльності, якою займаються значна частина всіх ГО у регіонах з метою оприлюднення інформації про корупцію та її ризики. Більшість ГО використовують інфор-

маційну політику та політику підзвітності і прагнуть до горизонтальної та вертикальної підзвітності. Кожна п'ята ГО спеціалізується на моніторингу державних закупівель — найбільш поширеній сфері антикорупційної діяльності, а більше тридцяти ГО спеціалізуються на моніторингу конфлікту інтересів та декларування активів. Обидві сфери підлягають громадському контролю через положення про відкриті дані та електронне впровадження відповідного законодавства. Активісти використовують відкриті дані та запити на інформацію як основні інструменти для своєї моніторингової діяльності. Понад тридцять ГО зазначили, що підвищення прозорості та доступу до публічної інформації, включаючи електронне урядування, стало основою одного з їхніх провідних видів діяльності.

Незважаючи на величезний прогрес у законодавстві, існують проблеми у забезпеченні прозорості. Наші респонденти повідомляли, що досить часто органи влади надають неповну або неякісну інформацію або ж надають її із запізненням. Часто ці перешкоди вказують на відсутність професіоналізму з боку органів влади, але іноді вони є проявом цілеспрямованої закритості влади, щоб уникнути уваги громадськості. Якщо органи влади відмовляються надавати відповіді на інформаційні запити, то їх можна вважати закритими органами. Регіони, де влада непрозора, співвідносяться з регіонами з низькою політичною волею до боротьби з корупцією. Це, насамперед, Дніпро, Харків, Одеса, Суми, Запоріжжя. У регіонах із закритими державними органами активісти підкреслюють важливість неформальних

зв'язків з окремими особами, які приймають рішення, надають інформацію та готові допомогти.

І навпаки, наші респонденти пов'язують готовність влади в окремих регіонах відповідати на запити на інформацію, публікувати відкриті дані та впроваджувати інструменти електронного урядування з наявною політичною волею до боротьби з корупцією. Наприклад, до цієї категорії відносяться Чернівці, Дрогобич, Івано-Франківськ, Луцьк, Львів, Маріуполь і Рівне. Багато активістів вважають виконання законодавства про доступ до публічної інформації та відкритих даних першим кроком до співпраці з місцевими органами влади. Близько п'ятдесяти ГО відзначають, що конструктивний моніторинг влади та прохання надати інформацію є неконфронтаційною тактикою, яку вони використовують.

Підзвітність може розглядатися як така, що складається з трьох компонентів: звітування (*answerability*), реакція (*responsiveness*) та забезпечення відповідальності (*enforcement*). (Bauhr та Grimes 2017: 434; Lindberg 2013: 209) Звідомлення означає, що державні органи надають громадянам звіт щодо своєї діяльності, і вони пояснюють та обґрунтовують свої рішення. Цей компонент тісно пов'язаний з прозорістю. Державні органи є такими, що реагують, якщо вони позитивно сприймають адвокацію, та враховують інтереси громадян. Забезпечення відповідальності означає, що громадяни мають повноваження та засоби для ефективного застосування санкцій до державних службовців. В літературі розрізняють два ґрунтовних способи забезпечення відповідальності:¹⁴ горизонтальні (внутрішньодержавні) і вер-

тикальні (виборчі) (Bauhr та Grimes 2017; Mendel et al. 2014). Горизонтальна відповідальність охоплює «мережу інституційних відносин», що створює систему стримувань і противаг (Mendel et al. 2014, 3). Наприклад, принцип верховенства права та незалежної судової системи або парламентський нагляд за виконавчою владою — це механізми горизонтальної відповідальності (ІЕР 2019). Крім того, незалежні інституції, такі як антикорупційні комісії, комісії з прав людини, омбудсмени, інформаційні комісії та судові комісії є прикладами горизонтальної підзвітності (Mendel et al. 2014: 4). Вертикальну або виборчу підзвітність можна забезпечити за допомогою прямих і непрямих механізмів. Вибори — це прямий шлях, за допомогою якого громадяни можуть висловити свої думки уряду (політична відповідальність). Громадський тиск через засоби масової інформації та моніторинг уряду через мережі громадянського суспільства є непрямыми формами вертикальної (репутаційної) підзвітності.

Широке антикорупційне законодавство, прийняте після Революції 2014 року,¹⁵ було спрямоване на створення спеціалізованих антикорупційних установ для розслідування випадків корупції, а саме: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП), Вищий антикорупційний суд України, а також Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) для моніторингу конфлікту інтересів та порушень кодексу поведінки. Законодавство збільшило покарання за корупцію, що включає адміністративну або кримінальну відповідальність за корупційні

правопорушення. Мережа спеціалізованих антикорупційних органів надала місцевим активістам нові інструменти для боротьби. Відповідно, ГО можуть подавати заяви щодо випадків корупційних дій до всіх цих установ та звертатися до уповноважених органів з питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади. Що стосується реагування на цивільні заяви, кожен орган відповідає по-різному залежно від їх компетенції та юрисдикції. Проте в більшості випадків ГО очікують від органів влади відкриття кримінальних проваджень або початку розслідування.

Згідно з емпіричними даними, понад сто ГО використовують політику підзвітності, близько дев'яноста ГО повідомили, що вони подають позови і передають інформацію спеціальним антикорупційним органам, але більшість з них бачать дуже малу результативність. Більшість громадських організацій повідомляють, що їхній успіх закінчується там, де починається безкарність для державних органів, оскільки місцеві правоохоронні органи або приховують, або ігнорують корупцію. Відповідно до теорії, багато активістів говорять про зачароване коло, в якому судові органи, правоохоронні органи та особи, які приймають рішення, потрапляють у пастку і покривають один одного. Унаслідок, наші респонденти неодноразово відзначали, що поширена безкарність, незважаючи на високу прозорість і широку публічність корупції, призводить до розчарування громадян і активістів.

Проте ми виявили чотири вражаючі винятки: у регіонах з переважно низькою та середньою політичною волею активісти відзначають, що поліпшення

місцевої судової системи є важливими факторами успіху для роботи антикорупційних ГО. Представники однієї ГО у Кропивницькому зазначили, що єдиними установами які працюють є суди.¹⁶ ГО у Львові інформували, що місцеві судді проходять перевірку у громадській раді доброчесності, яка забороняє акредитацію корумпованих суддів.¹⁷ Цей факт привніс позитивну динаміку до антикорупційної діяльності. Активіст у Сумах повідомив про подібні позитивні приклади, зокрема, три судді були звільнені через корупцію.¹⁸ Більше того, моніторинг і відповідальність в суді стали нормою, а місцеві судді стали коментувати свої рішення. ГО у Тернополі сповістила, що моніторинг та присутність численних активістів на судових слуханнях змушує суддів приймати неупереджені рішення, незважаючи на тиск корумпованих державних органів.¹⁹ Це приклади, коли громадський моніторинг та участь, у поєднанні з відносною відкритістю державної установи, розбиває порочне коло і посилює горизонтальну підзвітність. Незважаючи на загальну відсутність політичної волі, успіх антикорупційного активізму в цих регіонах є вищим за середні показники.

Відсутність відповідальності та забезпечення виконання серед місцевих політичних органів змушує багато організацій використовувати тактику конфронтації, наприклад, демонстрації та громадський тиск (акції прямої дії), щоб викликати реакцію з боку влади. Численні ГО, особливо в регіонах з низькою політичною волею (Харків, Одеса, Тернопіль, Закарпаття), повідомляють, що тиск громадськості є корисним інструментом для забезпечення реагування

органів влади на антикорупційні ініціативи. П'ятнадцять респондентів сповістили, що перебувають у вимушеній конфронтації з владою, незважаючи на неконфронтаційну тактику своїх ГО.

Велика кількість активістів працюють у рамках формальних і неформальних коаліцій, що дозволяє ГО з різноманітними політичними ролями та функціями використовувати спільний потенціал і створювати суспільний тиск шляхом колективних дій. ГО з неконфронтаційною тактикою, такою як адвокація, дослідження та освіта, покладаються на ГО з конфронтаційною тактикою з метою створення необхідного суспільного тиску та примусу влади з низькою політичною волею до дій. Позитивні приклади ефективних формальних коаліцій є у Рівному та Тернополі. В Одесі існує ефективна неформальна коаліція активістів. Ці приклади демонструють, як скоординовані дії можуть посилити вплив активістів в умовах закритості влади та низької політичної волі до боротьби з корупцією. Загалом, приблизно чверть ГО беруть участь в офіційних коаліціях або неформальних мережах активістів, більшість з яких має середній та високий рівень успіху.

Інший широко поширений інструмент суспільного тиску, який використовує близько ста ГО, це публікація інформації про корумпованих чиновників — публічне звинувачення (*shaming and blaming*). Ці ГО застосовують політику впливу (*leverage politics*) та спрямовують свою діяльність на вертикальну підзвітність. Їх метою є інформування громадськості про випадки корупції в процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Головне припущення полягає

в тому, що опублікована інформація впливатиме на вибір електорату і стимулюватиме відповідальність і чутливість місцевих політичних органів влади. Багато респондентів повідомляють, що органи державної влади лише декларують про боротьбу з корупцією або вживають мінімальних антикорупційних дій з метою покращення суспільних відносин, а демонстрація політичної волі — часто зростає тільки перед виборами. Двадцять три респонденти повідомляють, що обласні органи влади мають більшу політичну волю до боротьби з корупцією, ніж місцеві органи влади, що, як правило, пояснюється зацікавленістю обласних органів влади у створенні позитивного іміджу в очах громадськості. Часто публічна демонстрація політичної волі або боротьби з корупцією, як інструмент покращення зв'язків з громадськістю, може звільнити шлях для адвокації та громадського контролю.

Структурні фактори та мережі акторів

Наявна наукова література вказує на політичну та економічну конкуренцію як важливі фактори, що впливають на громадську активність та антикорупційні реформи (Edwards 2009; Khan 1998; Shen та Williamson 2005). Дослідники корупції, які вивчають структурні передумови для корупції, підкреслюють важливість не тільки формальної, а й неформальної конкуренції. Характеристика системи корупції змінюється залежно від формальних та неформальних мереж еліт і владних відносин між ними. Метафора однієї або декількох пірамід, за-

стосована Хейлом (2015) та Штефесом (2006, 2008), дозволяє оцінити конкуренцію за державні ресурси та відтворити мережу місцевих акторів. Наші респонденти періодично застосовували метафору однієї або декількох пірамід для опису регіональної організації політичних та економічних еліт. Вони також підкреслюють, що тип елітарної мережі має важливе значення для успішності однієї антикорупційної тактики та невдачі іншої.

Децентралізована система корупції зазвичай існує в умовах політичної нестабільності та фрагментації правлячої еліти. (Huss 2018b: 41) Джерелом фрагментації може бути нездатність правлячої еліти до залучення локальних мереж або ж протести громадян. Корупція залишається системною, але вона не має централізованого контролю. У такому випадку кілька пірамід корупції існують пліч-о-пліч, позбавляючи політичне керівництво ролі виключного бенефіціару незаконної діяльності, що відбувається під його наглядом (Stefes 2006, 3). Більше того, злиття політичної влади та економічних ресурсів є недосконалим, що заважає політичному керівництву зміцнювати своє панування за допомогою патронату та клієнтелізму. Значна фрагментація економічних ресурсів спричиняє зростання опозиції. Політична конкуренція, що виникає внаслідок цього, підтримує плюралізм ЗМІ і надає суспільству можливість висловити голос критики. Водночас, фрагментарне керівництво є занадто слабким і не здатним змінити систему корупції, навіть якщо для цього є особиста воля.

Активісти вказують на існування принаймні двох конкуруючих пірамід у містах Черкаси, Чернівці,

Кропивницький, а також на рівні області у Дніпрі і Тернополі. Наші респонденти пояснюють наявність високого рівня політичної волі в Дніпропетровській та Тернопільській областях відсутністю централізованого контролю на регіональному рівні, на відміну від місцевого рівня. Неформальна конкуренція за ресурси призводить до формального політичного плюралізму і демонструє демократичні тенденції, хоча ці тенденції в основному оманливі. Наприклад, незважаючи на те, що в згаданих регіонах існує плюралізм засобів масової інформації, незалежної преси майже не існує. Кожна неформальна група інтересів контролює медіа-ресурси, які вони використовують для політичної реклами перед виборами. Хоча в ГО Кропивницького підкреслюють, що є відкритий простір для антикорупційної діяльності, у Чернівцях декілька активістів повідомляють про тиск з боку влади, особливо у випадках, коли розслідування активістів стосується корупційних державних закупок і контроль за природними ресурсами.

Децентралізована система корупції сприяє успішній антикорупційній активності двома шляхами: антикорупція є корисним інструментом для вибіркової дискредитації опонентів і водночас для розвитку позитивного іміджу серед громадськості (Huss 2018a). В умовах невизначеності та фрагментації влади важливість іміджу зростає як засіб отримання достатньої кількості голосів під час виборів. Наші респонденти зазначають, що конкуренція між кількома пірамідами відкриває можливості для боротьби з корупцією. Представник ГО з Кропивницького стверджує, що неформальна фрагментація еліт є позитивним фак-

тором, що впливає на успіх активізму: «В умовах жорсткої конкуренції між корупціонерами одна партія допомагає боротися з іншою. Таким чином можна було домогтися звільнення деяких корумпованих чиновників»²⁰. Ще один активіст з Тернополя стверджує, що «корупція є інструментом боротьби між кланами»²¹, засоби масової інформації залежать від різних груп, інформація про корупцію «зливається» в пресу, а громадською думкою маніпулюють.

З іншого боку, централізована система корупції потребує сильного керівництва, здатного реалізувати високий рівень контролю і часто виникає в умовах авторитарного режиму (Huss 2018b: 41 ff.). Хейл описує єдину піраміду влади як «гігантську політичну машину, засновану на вибірковому застосуванні примусу та винагороди, на індивідуалізованій вигоді і покаранні» (Hale 2015: 11). Таким чином, корупція використовується і як батіг, і як пряник. Політичне керівництво не обов'язково отримує матеріальні переваги від корупційних дій, але часто толерує корупційні дії інших впливових акторів, щоб забезпечити їхню лояльність, а також мати можливість впливати на них за допомогою шантажу (Darden 2008). Політичне керівництво прагне домінувати над структурами корупції, щоб прив'язати економічну еліту до свого правління, гарантуючи певні вигоди в обмін на виключну фінансову підтримку під час політичних кампаній (Stefes 2006: 29). Здатність контролювати структури корупції посилює повноваження керівництва. Злиття політичної та економічної влади стабілізує політичний режим, але також перешкоджає розвитку справжньої демократії і пригнічує

опозицію, оскільки незаконні вигоди можуть бути використані для викривлення політичного процесу до такої міри, що уряди перестануть відповідати перед своїми громадянами. Суттєвими для даного типу системи є не тільки здатність контролювати структури корупції, але й здатність обмежувати корупційну діяльність, особливо на нижчих рівнях державного апарату. Штефес стверджує, що політичне керівництво в централізованій системі корупції може бути навіть зацікавленим у припиненні корупційної діяльності на нижчому адміністративному рівні, оскільки ціна поширеної корупції серед нижчих посадових осіб більша за переваги, які отримуються, приміром, у вигляді хабарів, що надходять до верхівки (2006: 29).

Яскравими прикладами централізованої системи корупції, на думку наших респондентів, є такі міста як Чернігів, Дніпро та Нікополь, Харків, Одеса, Тернопіль, Ужгород, Запоріжжя. У цих містах наші співрозмовники часто зазначали домінуючу роль одного учасника — мера, або місцевого представника бізнесу, який може співпрацювати з іншими учасниками. Є кілька міст, де ступінь централізації нижчий. Наприклад, в Івано-Франківську домінуюче положення займає провідна політична партія, яку в міській раді представляють підприємці з будівельного сектору. Аналогічно, про неповну централізацію повідомляють активісти в Херсоні, де понад третина членів міської ради займають провідні посади в комунальних підприємствах. Централізація часто супроводжується захопленням держави.

Регіони з централізованою системою корупції були охарактеризовані нашими співрозмовниками

як регіони, які практично не мають політичної волі боротися з корупцією. Це в цілому означає, що, незважаючи на існування формального плюралізму в місцевих радах, одна людина або одна група відіграє центральну роль у формальному та неформальному прийнятті рішень щодо розподілу державних ресурсів. Як правило, домінуючий контроль над ресурсами супроводжується сильним політичним впливом на місцеві ЗМІ, які або належать домінуючій коаліції, або на які здійснюється тиск. Проте наші емпіричні дані виявили відмінності в успішності антикорупційного активізму в умовах централізованої системи корупції, що викликає питання про відповідні контекстуальні фактори.

Важливою особливістю централізованих систем корупції є здатність влади до примусу. Дійсно, в більшості регіонів, де політична воля знаходиться на рівні від низького до середнього, ГО повідомляють про активну протидію антикорупційному активізму в різних формах: від чорного піару до переслідування і особистих погроз. ГО, які працюють у сфері корупції у галузі будівництва або природних ресурсів (земля, ліс, екологія), а також державних закупівель, особливо вразливі до тиску та загроз у ході їхньої діяльності. Хоча багато активістів повідомляють, що тиск на них є важливою перешкодою для їхнього антикорупційного активізму, дані не демонструють кореляції між середнім рівнем успішності антикорупційного активізму в регіонах та політичним тиском. Наприклад, у Запоріжжі, де і політична воля, і успішність антикорупційного активізму є одними з найнижчих, небагато активістів повідомляють про

тиск. Водночас, незважаючи на численні повідомлення про тиск на активістів в Одесі, Тернополі, антикорупційні ГО у цих регіонах звітують про середній та високий рівні успіху.

Активісти відзначають важливий позитивний контекстуальний чинник в умовах високої централізації та повної закритості місцевих політичних органів влади: навіть невелика кількість політиків, які підтримують високу чесність у місцевій раді, може мати значення, якщо вони діють спільно з ГО. У всіх регіонах з низькою політичною волею та середнім та високим рівнем успішності антикорупційного активізму ГО повідомили, що окремі члени місцевих політичних органів є ключовими для отримання необхідної інформації для запобігання корупції або адвокації антикорупційної політики в місцевій раді. Одна громадська організація у Львові повідомила, що вони навіть змінили свою тактику з конфронтаційної на неконфронтаційну, коли зрозуміли, що є окремі місцеві політики, відкриті до конструктивного діалогу.²²

В умовах закритості влади місцеві активісти у сфері боротьби з корупцією часто демонструють прагнення стати активними у політичних партіях або створити нові політичні партії для того, щоб увійти до місцевої ради та оновити політичну еліту. Особливо у Харкові, Кропивницькому, Одесі, Полтаві, Сумах та містах Закарпаття — всі ці міста з низькою політичною волею — кілька опитаних стверджували, що участь у політичному процесі є єдиним способом спричинити зміни. В Тернополі одна організація повідомила про розчарування у цій стратегії, оскільки нові політики, які вийшли з громадянського суспіль-

ства, асимілювалися і не виправдали очікувань місцевих активістів.²³

Цікавою характеристикою централізованої системи корупції на відміну від децентралізованої системи корупції є те, що сильне політичне керівництво здатне контролювати корупцію та забезпечувати політичну волю до боротьби з нею. Наприклад, активіст у Харкові повідомляє, що міський голова демонструє волю до боротьби з дрібною корупцією, яка мало впливає на зменшення загального негативного впливу корупції, оскільки дрібна адміністративна корупція є менш небезпечною, ніж політична корупція в регіоні.²⁴ Активіст з Одеси повідомляє, що міський голова використовує обвинувачення в корупції для покарання невірності його «клієнтів»²⁵. Позитивним прикладом сильного керівництва, здатного забезпечити застосування антикорупційних інструментів, є Дрогобич: незважаючи на опір деяких місцевих політиків, включаючи його заступника, мер добивався впровадження електронного урядування через інструмент «Смарт Сіті», який покращує громадський контроль та участь громадян у прийнятті рішень. Місцеві опитані повідомляють, що імпульсом для цього було стимулювання економічної конкуренції та іноземних інвестицій, а також забезпечення підтримки громадян на наступних виборах. Це у порівнянні з Харковом та Одесою, однак, Дрогобич — це невелике місто з невеликими ресурсами, і сектор розподілу землі в місті залишається вразливим до корупції.²⁶

Монополізація корупції є крайньою формою її централізації (Huss 2018b: 42 ff.). У монополізованій системі корупції політичне керівництво спирається

на дуже вузьке коло осіб. Головною метою лідерства в цій системі є не лише управління структурами корупції, як у централізованій системі, але й особиста участь в них, а також їх очолення. Структура управління такою системою мало нагадує піраміду, але має вертикальну форму (зверху вниз). Така система має бути корисною для дуже небагатьох акторів, все частіше виключаючи не тільки політичну конкуренцію, але і потенційних конкурентів серед олігархів або інших груп впливу з системи. Монополізована система має руйнівні наслідки як для політики, так і для економіки. Дохід від корупційних дій надходить з найнижчого рівня вгору. Інакше кажучи, державні службовці нижчого рівня, які беруть участь у корупційних діях, змушені відмовитися від певної частки свого доходу на користь верхівки. Монополізація корупції призводить до підвищення цін на всі корупційні угоди, оскільки не існує конкуренції у наданні «корупційних послуг». Це негативно впливає на малі та середні підприємства, оскільки податкові преференції поширюються на великий бізнес, а державний бюджет має бути заповнений підприємцями, що залишилися.

Прикладом монополізованої системи корупції, на думку респондентів, є промислове місто Маріуполь. Його економіка тісно переплітається з великими підприємствами, а місцева політика дуже залежить від великого бізнесу. Наші респонденти повідомили про узурпацію державного управління одним олігархом. Як наслідок, у місті не існує ані політичної, ані економічної конкуренції, а більшість місцевих ЗМІ належить одній бізнес-групі. Місцеві

активісти описують її як патерналістську систему.²⁷ Одна ГО оцінює рівень політичної волі місцевих політичних органів влади щодо боротьби з корупцією як високий, однак ця оцінка стосується, зокрема, інструментів прозорості та доступу громадськості до інформації²⁸. Цікаво, що в 2019 році Маріуполь став другим найбільш прозорим містом в Україні. Хоча висока прозорість у поєднанні з високим рівнем захоплення держави здається протиріччям, цей приклад відображає критичні думки, що містяться в літературі про прозорість і підзвітність, а саме — що прозорість не обов'язково є показником підзвітності або демократії (Bauhr та Grimes 2017; Yu та Robinson 2012). Політичне керівництво, в якого немає конкурентів, не лише здатне, але й зацікавлене в забезпеченні дотримання антикорупційних заходів у сфері державного управління на низькому рівні, і в той же час доступ до розподілу державних ресурсів на вищому політичному рівні залишається незмінним.

Наявність природних і матеріальних ресурсів є додатковим структурним фактором, який може змусити місцеву владу стати політично закритою. Наші респонденти вказують, що наявність більшої кількості ресурсів у містах, ніж на регіональному рівні є причиною меншого рівня політичної волі до боротьби з корупцією в деяких містах. Крім того, ГО часто повідомляють, що навіть порівняно відкриті місцеві політичні органи демонструють низьку політичну волю до боротьби з корупцією, коли мова йде про розподіл землі та природних ресурсів, як наприклад у Дрогобичі.

Висновки та наслідки для політики

Спираючись на результати досліджень корупції та літературу про громадянське суспільство, ми розглянули взаємозв'язок основних контекстних факторів успіху антикорупційного активізму в Україні, таких як інституційні рамки для прозорості та підзвітності, мережі еліт та наявність конкуренції за доступ до державних ресурсів між неформальними групами інтересів. Крім того, ми розглядаємо політичну волю як важливий контекстний фактор, операціоналізуючи його як реакцію влади на антикорупційний активізм. Реакція, однак, залежить від інституційних і структурних умов. Таким чином, дії антикорупційних активістів у поєднанні з іншими контекстними факторами і реакцією влади призводять до певної ступеня відкритості, який визначає політичні можливості для активістів (див. Рис. 1). Іншими словами, ступінь відкритості до антикорупційного активізму є як результатом, так і передумовою діяльності ГО та реакції влади.

Ми концептуалізували відкритість як таку, що може відповідати шести можливим ситуаціям: 1. Протидія та тиск; 2. Відсутність співпраці, але також відсутність конфронтації; 3. Низький рівень відкритості та вимушена співпраця; 4. Середній рівень співпраці і забезпечення належного доступу до публічної інформації; 5. Високий рівень співпраці та сприйняття адвокації; 6. Спільне управління та забезпечення підзвітності. Ступінь відкритості корелює з деякими типами мереж еліт (див. Табл. 1). Якщо різні групи інтересів зібрані під одним силь-

ним керівництвом, система корупції централізована. У цих умовах активісти повідомляють про закритість еліт або протидію антикорупційному активізму. Крайньою формою централізації є монополізована система, в якій дуже мало акторів отримують користь від нецільового використання державних ресурсів. Згідно з теорією та нашими даними, монополізована система може супроводжуватись відносно високим ступенем прозорості, оскільки не існує загрози для правлячої еліти, що її участь у прийнятті рішень буде обмежена. У той же час монополізована система закрита для спільного управління, у тому числі з активістами громадянського суспільства. Корупція децентралізована, якщо кілька неформальних груп інтересів конкурують за доступ до державних ресурсів. Конкуренція та невизначеність еліт підвищують інтерес до позитивного іміджу в очах громадськості, і цей інтерес слугує стимулом до дотримання інституційних положень щодо прозорості та демонстрації відповідальності та відповідності суспільним запитам. Проте навіть у цих обставинах забезпечення відповідальності є обмеженим, а спільне управління обмежується сферами, де не можна отримувати певну ренту. Крім того, система неупередженого розподілу суспільних благ дозволяє здійснювати моніторинг наявної публічної інформації, відповідальності та реагування місцевих політичних органів на запити громадськості, а також застосування санкцій до корупціонерів. У регіонах України антикорупційні активісти вказують на існування всіх трьох типів систем корупції, а не системи неупередженого управління.

Окрім структурних факторів, прозорість та підзвітність є дуже важливими інституційними факторами, що формують тактику та політичну роль ГО і впливають на тип реакції з боку влади. Наші респонденти підтверджують, що інституціональні рамки прозорості та підзвітності, які значно покращилися після революції 2014 року, дали поштовх антикорупційному активізму. Зокрема, положення, які стосуються доступу до публічної інформації та відкритих даних зробили антикорупційний моніторинг доступним для широкого загалу. Крім того, низка спеціалізованих антикорупційних органів стали альтернативою високополітизованим інституціям правоохоронних органів. Як наслідок, більшість громадських організацій у сфері боротьби з корупцією в регіонах України проводять розслідування випадків корупції, здійснюють моніторинг місцевих рішень, оприлюднюють інформацію та подають заяви щодо корупційних справ до спеціалізованих антикорупційних установ.

Водночас спостерігається високий рівень розчарування в забезпеченні підзвітності, викликаний тим, що горизонтальні механізми підзвітності є дисфункціональними в рамках правил системи корупції. Вертикальна та соціальна підзвітність функціонують лише в умовах певної відкритості влади. Ці умови виконуються в децентралізованій системі корупції. Рідкісні випадки успішної антикорупційної діяльності в централізованій системі корупції є результатом вдосконалення судової системи або підтримки окремих осіб серед місцевих політичних органів влади.

Додатковим фактором успіху суспільного антикорупційного активізму в умовах політичної закритості

є колективні дії та наявність альтернативних, суспільно-політичних сил (як альтернатива олігархічним ініціативам). У регіонах з низьким рівнем політичної волі та успішним антикорупційним активізмом, таких як Тернопіль чи Одеса, ГО створюють формальні та неформальні коаліції для збільшення впливу колективних дій та громадського тиску на владу. Крім того, цілий ряд громадських організацій повідомляють, що в умовах політичної закритості єдиною можливістю впливати є зміна правил зсередини. Ці ГО зосереджуються на своїй ролі шкіл демократії і намагаються розвивати політичні партії. Для досягнення мети колективної дії вирішальне значення має застосування символічної політики. З семидесяти антикорупційних ГО, що використовують переважно символічну політику, приблизно половина працює в контексті низького рівня політичної волі, проте демонструє середній і високий рівень успіху.

Що стосується тактики адвокації, то ГО, які використовують неконфронтаційну тактику та встановлюють діалог з владою, демонструють більший успіх. Деякі ГО повідомили, що конфронтаційна тактика працює рідко, що призвело до розробки неконфронтаційних підходів. У той же час ряд респондентів повідомили, що в умовах низького рівня політичної волі вони часто змушені вдаватися до конфронтації. Таким чином, якщо влада закрита, тиск на громадськість (акції прямої дії) може бути єдиним інструментом впливу.

Результати наших емпіричних даних сприяють розумінню зовнішньої підтримки антикорупційного активізму (див. Таблицю 1). В умовах централізованої

або монополізованої системи корупції та політичної закритості метою є підвищення політичного та економічного плюралізму та сприяння колективним діям громадян з метою збільшення можливостей для ефективної діяльності. Хоча застосування політики підзвітності в цих умовах не є вдалим, інформаційна та символічна політика здаються найбільш корисними для досягнення більшого ступеня плюралізму. У поєднанні з освітньою та представницькою політичною роллю ГО інформаційна та символічна політика підсилюють колективні дії великої групи громадян, посилюючи тиск на владу. В умовах децентралізованої системи корупції, де неформальна та формальна конкуренція веде до відкритості влади, метою є подальше посилення конкуренції та підвищення спроможності до співпраці між активістами та владою. Основна увага приділяється тут неконфронтаційній тактиці для того, щоб впливати на владу в діалозі через конструктивні пропозиції (наприклад, антикорупційна адвокація) або через освітні ініціативи (наприклад, навчання про конфлікт інтересів, державні закупівлі тощо). Навіть невеликий ступінь політичної конкуренції відкриває політичний простір для суспільного впливу. ГО мають достатній простір для виконання комунікативної та кооперативної ролі, оскільки політики реагують на це. В цьому контексті застосування політики впливу та підзвітності може бути успішним.

Мережа акторів	Централізована система корупції		
		Монополізована система корупції	
			Децентралізована система
Ступінь відкритості влади (імплементация прозорості та підзвітності)	Протидія та тиск	Відсутність співпраці, але і відсутність конфронтації	Вимушена співпраця (низький рівень): (неохоче) дотримання мінімальних положень про прозорість
Запропоновані (залежні від контексту) пріоритети для активістів та донорів	Підвищення політичного та економічного плюралізму, сприяння колективним діям (наприклад, мережам та коаліціям) активістів та громадян для збільшення можливостей впливу		
			Зміцнення конкуренції
Можливі запропоновані тактики	Інформаційна політика Символічна політика Покладання на тактику конфронтації		
			Додатково: Політика впливу Розвинуті неконфронтаційні
Можливі запропоновані політичні ролі	(Зовнішня) освітня роль (особливо у якості школи демократії) Репрезентативна роль		
			Додатково: комунікативна

Таблиця 1: Тактики та ролі антикорупційного активізму, що залежать від контексту

корупції		
Система неупередженого правління		
Середній рівень співпраці: належне інформування громадськості (відповідальність), залучення ГО до навчання місцевих політичних органів влади	Високий рівень співпраці: залучення експертизи активістів, реагування на адвокацію	Спільне управління: залучення активістів до імплементації реформ, забезпечення підзвітності
Підвищення професіоналізму органів державної влади, посилення та розширення можливостей для участі громадян у антикорупційній політиці		
тактики у поєднанні з тактикою конфронтації		
Додатково: Політика підзвітності		
Використання здебільшого неконфронтаційної тактики, "конструктивна" конфронтація (моніторинг органів влади)		
та кооперативна ролі		

Джерело: запропоноване авторами

Список джерел та літератури

Bader, Max. 2010. "Party Politics in Georgia and Ukraine and the Failure of Western Assistance." *Democratization* 17 (6): 1085–1107. <https://doi.org/10.1080/13510347.2010.525857>.

Bader, Max, and Andrey Meleshevich. 2012. "Analyse: Die politischen Parteien der Ukraine vor den Parlamentswahlen | bpb." Ukraine Analysen. bpb.de. May 21, 2012. <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/136876/analyse-die-politischen-parteien>.

Bader, Max, Denitsa Marchevska, and Kira Mössinger. 2018. "Civil Society and Anti-Corruption: An Overview of the Literature." Leiden: Leiden University.

Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. 2014. "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability: Indignation or Resignation." *Governance* 27 (2): 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.

Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. 2017. "Transparency to Curb Corruption? Concepts, Measures and Empirical Merit." *Crime, Law and Social Change* 68 (4): 431–58. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9695-1>.

Bauhr, Monika, Marcia Grimes, and Niklas Harring. 2010. "Seeing the State: The Implications of Transparency for Societal Accountability." *QoG Working Paper Series* 15 (June).

Beichelt, Timm, Irene Hahn, Frank Schimmelfennig, and Susann Worschech, eds. 2014. *Civil Society and Democracy Promotion*. Hampshire: Palgrave Macmillan. <http://proxy.cm.umoncton.ca/login?url=http://lib.mylibrary.com?id=572164>.

Benequista, Nicholas, and John Gaventa. 2012. "What we now know about citizen action and development outcomes." In *Gouvernance en révolution (s). Chroniques de la gouvernance 2012*. Institute for Research and Debate on Governance. Paris: Charles Léopold Mayer Publishing House.

Carothers, Thomas, ed. 2016. *Ideas for Future Work on Transparency and Accountability*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2016/05/02/ideas-for-future-work-on-transparency-and-accountability-pub-63318>.

Chayes, Sarah. 2016. *The Structure of Corruption: A Systemic Analysis Using Eurasian Cases*. Washington, D. C: Carnegie Endowment for International Peace. http://carnegieendowment.org/files/CP274_Chayes_EurasianCorruptionStructure_final1.pdf.

Cheng, Xuejiao Joy, and Kurt D. Moses. 2016. "Promoting Transparency through Information: A Global Review of School Report Cards." Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.

Darden, K. 2008. "The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution." *Politics & Society* 36 (1): 35–59. <https://doi.org/10.1177/0032329207312183>.

De Ferranti, David, Justin Jacinto, Anthony J Ody, and Graeme Ramshaw. 2009. *How to Improve Governance A New Framework for Analysis and Action*.

Edwards, Michael. 2009. *Civil Society*. 2nd ed. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.

Galster, Andreas. 2018. "Transparency and Open Government." 35th Session CG35 (2018) 14final. Strasburg: Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d341c.

Gel'man, Vladimir. 2008. "Out of the Frying Pan, into the Fire? Post-Soviet Regime Changes in Comparative Perspective." *International Political Science Review* 29 (2): 157–80. <https://doi.org/10.1177/0192512107085610>.

Giugni, Marco. 2009. "Political Opportunities: From Tilly to Tilly." *Swiss Political Science Review* 15 (2): 361–67. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2009.tb00136.x>.

Grimes, Marcia. 2013. "The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government." *Studies in Comparative International Development* 48 (4): 380–402. <https://doi.org/10.1007/s12116-012-9126-3>.

Hale, Henry E. 2015. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Problems of International Politics. New York, NY: Cambridge University Press.

Hanna, Rema, Sarah Bishop, Sara Nadel, Gabe Scheffler, and Katherine Durlacher. 2011. "The Effectiveness of Anti-Corruption Policy."

London: EPPI–Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Hansson, Karin, Kheira Belkacem, and Love Ekenberg. 2015. “Open Government and Democracy: A Research Review.” *Social Science Computer Review* 33 (5): 540–55. <https://doi.org/10.1177/0894439314560847>.

Harrison, Teresa M., Santiago Guerrero, G. Brian Burke, Meghan Cook, Anthony Cresswell, Natalie Helbig, Jana Hrdinova, and Theresa Pardo. 2012. “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective.” *Information Polity* 17 (2): 83–97. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-0269>.

Heller, Nathaniel. 2015. “A Working Definition of ‘Open Government.’” *Global Integrity: Data, Learning & Action for Open Governance*. 2015. <https://www.globalintegrity.org/2012/05/working-definition-opengov/>.

Huss, Oksana. 2017. “The Perpetual Cycle of Political Corruption in Ukraine and Post-Revolutionary Attempts to Break Through It.” In *Revolution and War in Contemporary Ukraine: The Challenge of Change*, edited by Olga Bertelsen, 317–52. Soviet and Post-Soviet Politics and Society. Stuttgart: ibidem; Columbia University Press.

Huss, Oksana. 2018a. “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. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78589-9_5.

Huss, Oksana. 2018b. “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.

IIEP. 2019. Open government in education: Clarifying concepts and mapping out initiatives. IIEP-UNESCO. Paris. Forthcoming.

Johnston, Michael. 2014. *Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Johnston, Michael, and Sahr Kpundeh. 2002. Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Development. The World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>

Kamstra, Jelmer. 2017. "Dialogue and Dissent Theory of Change 2.0: Supporting Civil Society's Political Role." Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. https://www.nwo.nl/binaries/content/documents/nwo-en/common/documentation/application/wotro/assumptions--dialogue-and-dissent-theory-of-change/Annex+1_Dialogue+and+Dissent+Theory+of+Change+-+June+2017.pdf.

Khan, Mustaq. 1998. "The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption." Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. New York: UNDP, Management Development and Governance Division.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, Calif.: University of California Press. <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=837316>.

Kostiuchenko, Tetiana, and Inna Melnykovska. 2019. "Sustaining Business-State Symbiosis in the Time of Political Turmoil: The Case of Ukraine in 2007–2018." In *Friends or Foes of Transformation? Economic Elites in Post-Soviet Ukraine*, edited by Oksana Huss, Olena Petrenko, and Dieter Ziegler. Economic History Yearbook, 2019/2. Bochum. Forthcoming.

Lindberg, Staffan I. 2013. "Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes." *International Review of Administrative Sciences* 79 (2): 202–26. <https://doi.org/10.1177/0020852313477761>.

Marin, Jose Maria. 2016. "Evidence of Citizen Engagement Impact in Promoting Good Governance and Anti-Corruption Efforts." U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2016. <https://www.u4.no/publications/evidence-of-citizen-engagement-impact-in-promoting-good-governance-and-anti-corruption-efforts>.

McGee, Rosie, and John Gaventa. 2011. "Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives." *IDS Working Papers* 2011 (383): 1–39. https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2011.00383_2.x.

Meleshevich, Andrey A. 2007. *Party Systems in Post-Soviet Countries: A Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia, and Ukraine*. New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9780230603615>.

Melnykovska, Inna. 2015. "Big Business and Politics in Ukraine: The Evolution of State-Business Relations." *Employment and Economy in Central and Eastern Europe* 1. http://www.emecon.eu/fileadmin/articles/1_2015/1%202015%20MelnykovskaN.pdf.

Mendel, Toby, Michael Meyer-Resende, Evelyn Maib-Chatré, Raymond Serrato, and Irina Stark. 2014. "International Standards on Transparency and Accountability." Briefing Paper 47. Berlin: Democracy reporting international. http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2016/03/dri-bp-47_international_standards_on_transparency_and_accountability_2014-03.pdf.

Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ: монографія/ О. В. Нестеренко. — Харків: Акта, 2012.

North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast. 2007. *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*. Vol. 4359. World Bank Publications. http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited_Access_Orders_in_the_Developing_WorldWPS4359.pdf.

Persson, Anna, and Martin Sjöstedt. 2012. "Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?" *Perspectives on Politics* 10 (03): 617–32. <https://doi.org/10.1017/S1537592712001648>.

Пляйнес, Хайко. 2018. "Олігархи й політика в Україні. Зв'язки між неформальними маніпуляціями та динамікою політичного режиму", переклад Роксоляни Свято, Україна Модерна, число 25: 223–244..

Razumkov Centre. 2010. "Ukraine's Party System: Specifics of Establishment, Problems of Functioning, Trends of Evolution." 5 (116). National Security and Defence. Kyiv: Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after Olexander Razumkov.

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Rumbul, Rebecca, Alex Parsons, and Jen Bramley. 2018. "Participatory Budgeting: A Meta-Level Review." MySociety Research. January 25, 2018. <http://research.mysociety.org/publications/participatory-budgeting>.

Shen, Ce, and John B. Williamson. 2005. "Corruption, Democracy, Economic Freedom, and State Strength: A Cross-National Analysis." *International Journal of Comparative Sociology* 46 (4): 327–45. <https://doi.org/10.1177/0020715205059206>.

Shevtsova, Lilia. 2005. *Putin's Russia*. Rev. and expanded ed. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.

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

Stefes, Christoph H. 2008. "Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison." *Caucasian Review of International Affairs* 2 (2): 73–83. http://www.cria-online.org/Journal/3/Governance,_the_State,_and_Systemic_Corruption_-_Armenia_and_Georgia_in_Comparison_by_Stefes_Christoph_done.pdf.

Williamson, Vanessa, and Norman Eisen. 2016. "The Impact of Open Government: Assessing the Evidence." Working Paper. Washington, DC: Center for effective public management at Brookings.

Yu, Harlan, and David G. Robinson. 2012. "The New Ambiguity of 'Open Government.'" *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.

Zubytska, Lidiya. 2018. "The Rise and Establishment of Oligarchs as Party Substitutes in Ukraine: An Assessment of Post-Revolutionary (Orange) Years." In *The Economic Elite of Ukraine from a Comparative Historical Perspective*, edited by Oksana Huss, Volodymyr Kulikov, and Olena Petrenko. Ukraina Moderna 25. Kharkiv.

Zubytska, Lidiya. 2019. "Oligarchs in Ukrainian Foreign Policymaking: Examining Influences in Transitional Politics." In *Friends or Foes of Transformation? Economic Elites in Post-Soviet Ukraine*, edited by Oksana Huss, Olena Petrenko, and Dieter Ziegler. Economic History Yearbook, 2019/2. Bochum. Forthcoming.

Хьюз Т., Гус О. Посібник з питань прозорості та громадської участі в Україні. — Рада Європи, 2017. — 55 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/handbook-ukraine-ukr/168078541c>.

Примітки

1. Згідно з дослідженням 7–8 грудня 2013 року, проведеним Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології, 49,6% учасників Майдану вважали надзвичайно важливим покарати корумповану політичну еліту. Опитано 1037 респондентів. Див. «Майдан-2013», Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», режим доступу 21 травня 2016 р., <http://www.dif.org.ua/en/events/gvkrlgkaeths.htm>.

2. Концепція системи корупції відрізняється від явища системної корупції: в той час як системна корупція включає постійно повторювані корупційні практики і процеси, які сліднують певним закономірностям, незалежно від масштабів корупції, концепція системи корупції зосереджується на структуризації і формуванні формальних і неформальних інститутів за допомогою корупції і має на меті проаналізувати роль великої політичної корупції в усіх її формах у політичній системі.

3. Пляйнес визначає «олігарха» як «особу, яка володіє найбільшими підприємствами в країні, контролює її засоби масової інформації, а також має власних прямих представників в політиці — коротко — «політично активні підприємці» (Пляйнес 2018, 228). Часто економічну термінологію, наприклад, «великий бізнес» (Мельниковська 2015) або «фінансово-промислові групи (ФПГ)» (Центр Разумкова 2010), використовують маючи на увазі олігархію.

4. Основна робота North et al. (2007; 2009) розробляє концепцію відкритого та обмеженого доступу. Відповідно, загальною рисою порядків з обмеженим доступом є те, що політичні еліти ділять контроль над економікою, і кожна з них отримує певну частку ренти (North et al. 2007), що обмежує конкуренцію та заважає доступу до державних ресурсів для інших соціальних груп. Суспільний порядок, що виникає, має зовсім іншу логіку, ніж порядок відкритого доступу з відкритою конкуренцією, конкурентними багатопартійними демократичними політичними системами і виключною монополією уряду над застосуванням примусу.
5. Гібридний режим означає, що політична система не цілком авторитарна, оскільки особи, які перебувають при владі, змінюються за рішенням електорату. Однак система і не повністю демократична, оскільки порушення формальних правил на користь маленької правлячої коаліції настільки значне, що воно несумісне з концепцією дорадчої демократії.
6. Ця типологія більш детально розроблена і застосована до України в дисертації: Гус, Оксана. 2018. «Формування та практика корупції як політичної тактики в гібридних режимах: тематичне дослідження політичного домінування в Україні», захищена 19.12.2018 р. в Інституті розвитку і миру, Університет Дуйсбург-Ессен, очікує публікації.
7. Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018 року, м. Дніпро.
8. Інтерв'ю з представником громадської організації, 25 жовтня 2018 року, м. Одеса.
9. Більш детальну інформацію див. за посиланням: <https://www.rti-rating.org/country-data/Ukraine/>
10. Закон № 183 «Про відкритість використання публічних коштів» передбачає оприлюднення в Інтернеті інформації про операції з державними та місцевими бюджетами.
11. Електронна система ProZorro відома у всьому світі як зразкова система публічних електронних закупівель.
12. Україна є першою країною в Європі, яка законодавчо зобов'язала всі компанії розкрити інформацію про своїх бенефіціарів.

13. «Антикорупційні реформи в Україні: 4-й раунд моніторингу Стамбульського антикорупційного плану дій», ОЕСР, 2017, с. 57, доступ за посиланням: <https://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Ukraine-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>
14. Для огляду інших форм підзвітності див. Lindberg (2013).
15. 14 жовтня 2014 року було ухвалено пакет антикорупційних законів, включаючи Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки та Закон № 1700-VII «Про запобігання корупції».
16. Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 грудня 2018 року, Кропивницький.
17. Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 жовтня 2018 р., Львів
18. Інтерв'ю з представником громадської організації, 12 червня 2018 року, Суми.
19. Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018 р., Тернопіль.
20. Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018 року, Кропивницький
21. Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018 р., Тернопіль
22. Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 жовтня 2018 р., Львів
23. Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 листопада 2018 року, Тернопіль
24. Інтерв'ю з представником громадської організації, 25 лютого 2019 р., Харків
25. Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018 року, Одеса
26. Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018 року, Дрогобич
27. Інтерв'ю з представником громадської організації, 5 жовтня 2018 р., Маріуполь
28. Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018 р., Маріуполь

РОЗДІЛ 3. ФРЕЙМУВАННЯ КОРУПЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЙ ДІЙ: KEYC РЕГІОНАЛЬНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Аліна Лось, Крістіна Хамбекова, Оксана Гус

Події Революції гідності дали потужний поштовх громадянському суспільству в Україні для активізації у сфері боротьби з корупцією. Проведення антикорупційної реформи як засобу відмежування нової влади від асоційованого з корупцією режиму В. Януковича¹ вважалося одним із пріоритетів. Згідно з результатами опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології у 2013 р., 49,6% респондентів вважали покарання корумпованої політичної еліти пріоритетною вимогою, що висувалася у ході Революції гідності². На хвилі суспільного невдоволення корупцією активні представники громадянського суспільства почали об'єднуватися в неурядові рухи й організації та стали діяти паралельно з органами влади у сфері антикорупції, створюючи альтернативні важелі впливу на місцях. Це, в свою чергу, стало підтвердженням того, що в Україні корупція підірвала суспільну довіру до державних інститутів та ослабила віру населення в ефективність реформ³. За таких умов громадські організації (далі — ГО), значна частина

яких отримала визнання та матеріальну підтримку від іноземних акторів, почали поділяти функції з державними структурами, як то, здійснювати громадський контроль, проводити моніторинг, вести власні розслідування та ін.

Організації, розташовані в Києві та орієнтовані на національний рівень, були активно залучені до впровадження змін для мінімізації корупції. Відтак, активісти коаліції громадських організацій Реанімаційний пакет реформ (далі — РПР) стали ініціаторами спільної роботи з посадовцями у сфері створення нового антикорупційного законодавства. За участі експертних груп РПР⁴ були розроблені та доопрацьовані проекти антикорупційних законів⁵. У 2014 р. вперше написання Антикорупційної стратегії відбулося із залученням активістів, представлених організацією РПР, проведенням публічних обговорень із громадськістю, а також врахуванням міжнародних рекомендацій⁶. Ухваленню Антикорупційної державної програми передували відкриті дискусії, у ході яких активісти громадянського суспільства висловлювали рекомендації, а також здійснювали збір пропозицій та зауважень в електронній формі⁷. Відтак, у сфері боротьби з корупцією в Україні громадські організації, які діють на національному рівні, отримали можливості та компетенції не лише для моніторингу та контролю, а і для того, щоб ефективно здійснювати адвокацію, активно долучатися до процесу реформування та проводити заходи для запобігання корупції.

З іншого боку, регіональні організації у сфері антикорупції в Україні не завжди мають такі можливо-

сті для здійснення впливу. Відтак, спектр громадських ініціатив на регіональному рівні різноманітний⁸: від неформальних низових індивідуальних ініціатив, у межах яких діяльність здійснюється з різною періодичністю на добровільних засадах, до професійних формалізованих громадських організацій, які в своїй діяльності покладаються на фінансування, отримане від грантів, та функціонують на постійній основі. Серед громадських організацій в регіонах наявні як великі інституціолізовані організації з ієрархічною формою управління, так і недосконалі ГО горизонтальної моделі управління зі слабкою роллю керівника та з відсутністю централізованого ухвалення рішень. Спеціалізація громадських організацій на регіональному рівні також різниться: від об'єднань, для яких антикорупція є пріоритетним напрямом діяльності до організацій, що вбачають у корупції загрозу для своєї діяльності та намагаються усунути корупційні ризики, що впливають на їхню роботу.

Попередні дослідження антикорупційного активізму в Україні переважно фокусуються на структурних та інституційних факторах, які впливають на стратегії антикорупційних ГО та їх успіх⁹. На противагу усталеним підходам, у даній статті автори послуговуються основними принципами пост-структуралізму і фокусуються на понятті корупції та смислових навантаженнях, які йому надають різні актори. Залишаючись однією з основних проблем у державі, явище корупції, втім, не має стійкого значення та, на думку О. Гус, тлумачиться як таке, що постійно змінюється з огляду на часові рамки та суспільно-політичний контекст¹⁰. Як зазначає в своїх роботах

Л. Кьохлін, такі ознаки корупції, як тимчасовість та невизначеність, відповідають функції «порожньої позначки» (англ. «empty signifier»), виступаючи, за словами автора, символічними вузловими точками [в конструюванні дискурсу], через які артикулюються прояви політичної незгоди, різні ідентичності та вимоги, а також артикулюються розбіжності та продукується консенсус у суспільстві¹¹. В свою чергу, одним із інструментів наповнення «порожніх позначок» виступає *фреймінг*.

Згідно з тлумаченням засновника цього терміну Р. Ентмана (1993): «Фреймувати означає обирати деякі аспекти сприйнятої реальності та виділяти їх в процесі комунікації з метою актуалізації (просування) певної проблеми, визначення, причинного зв'язку, моральної оцінки та / або рекомендацій щодо взаємодії з описаним об'єктом. Фреймувати, отже, *визначати проблему* (define problems) означає встановлювати, що вона собою представляє в баченні окремого носія; *діагностувати причини* (diagnose causes) — виявляти що або хто створює проблему; *робити моральні судження* (make moral judgments) — оцінювати причинні фактори та наслідки; і *рекомендувати рішення* (suggest remedies) — пропонувати та обґрунтовувати шляхи вирішення проблеми і передбачати їх ймовірний ефект»¹². Тож, за Р. Ентманом, основною функцією фреймінгу є висвітлення лише однієї певної частини знань/інформації про об'єкт на фоні опущення всього іншого. Головним же інструментом для досягнення цього є актуалізація або «виділення певної частини інформації як більш помітної, значущої або пам'ятної для аудиторії»¹³.

Громадські організації, як одні з основних акторів у сфері антикорупції, здійснюють фреймінг корупції та розробку стратегії антикорупційної діяльності у межах власних організацій на основі індивідуальних розумінь, ідентичностей, особистого досвіду, політичних зобов'язань, а також регіонального контексту. При цьому розуміння корупції та тлумачення причин часто не співпадає не лише між різними акторами, а й у межах однієї організації, що призводить до неузгодженості фреймів між собою та складністю комунікації власних стратегій.

Таким чином, регіональні громадські організації у сфері антикорупції в Україні викликають особливий інтерес авторів, уособлюючи менш досліджені, однак більш чисельні та різноманітні утворення, що у багатьох випадках мають великий потенціал для адвокації позитивних змін на місцях. *Метою* даного дослідження є з'ясування основних характеристик функціонування регіональних громадських організацій у сфері антикорупції в Україні, зокрема, дослідження того, яке смислове навантаження вони закладають у поняття «корупція» та як це впливає на практичну діяльність цих організацій. *Припущенням*, на нашу думку, є те, що існує суперечність на теоретичному рівні розуміння корупції організаціями та на практичному рівні — втілення антикорупційних стратегій. Ці суперечності можуть послабити ефективність організацій.

В рамках даного дослідження ми припускаємо, що ефективність антикорупційної діяльності громадських організацій до певної міри обумовлюється специфікою обрання того чи іншого підходу до фре-

ймування корупції. Згідно з теорією, свідомий підхід до визначення корупції дозволяє чіткий аналіз проблеми та розробку стратегії дій, що відповідає проблемі корупції у конкретному контексті. Інакше кажучи, вважаємо, що найбільш ефективними організаціями є ті, що використовують цілісний підхід у своїй антикорупційній діяльності, починаючи від закладання сенсів до розуміння явища корупції та закінчуючи вибором відповідних стратегій антикорупційних дій.

З метою емпіричної перевірки цього припущення, ми аналізуємо ряд глибинних анонімних інтерв'ю з 242 громадськими організаціями в Одеській, Дніпропетровській, Чернігівській, Харківській, Житомирській, Полтавській, Херсонській, Запорізькій, Вінницькій, Миколаївській, Кропивницькій, Сумській, Львівській, Черкаській, Хмельницькій, Волинській, Рівненській, Івано-Франківській, Тернопільській, Закарпатській, Чернівецькій, на підконтрольних українському уряду територіях Донецької та Луганської областей України.¹⁴

Відповідно до теоретичного рівня дослідження, ми аналізуємо дані інтерв'ю на предмет того, як голови місцевих антикорупційних ГО або особи, відповідальні за антикорупційний напрям, визначають корупцію, діагностують її як проблему, оцінюють наслідки корупції, а також, які рішення та форми антикорупції пропонують та/або реалізують. Одним із запитань було: в чому вони вбачають *мету* їхньої антикорупційної діяльності задля кращого розуміння та більш точного аналізу співвідношення між визначенням (розумінням) корупції та рекомендо-

ваними рішеннями/стратегіями практичної дії. Для аналізу отриманого масиву інформації ми розробили систему кодування на основі співставлення фреймів корупції та різних теоретичних підходів до розуміння корупції як явища.

За структурою дана стаття складається зі вступу, теоретично-методологічного розділу, емпіричної частини та висновків. Перший розділ присвячений розкриттю теоретичних засад основних підходів до розуміння корупції. В ньому авторами вперше представлено значення корупції як можливих опцій для фреймування. У другому розділі відображено результати кількісного та якісного досліджень. Зокрема, на основі кількісних даних, отриманих в результаті інтерв'ю з опитаними регіональними антикорупційними організаціями, підраховано співвідношення організацій в контексті фреймування корупції. У частині, що присвячена якісному аналізу отриманих результатів, теоретичні фрейми співставлено з реальними кейсами регіональних громадських організацій як продуцентів різних моделей розуміння корупції, її причин та наслідків, цілепокладання, а також антикорупційних стратегій дій, механізмів та інструментів впливу.

Теоретично-методологічні рамки дослідження¹⁵

Теоретичною основою даної статті є теорія соціального конструктивізму та концепція фреймінгу.

Повертаючись до питання цього дослідження, варто зазначити, що теорія соціального конструкти-

візму дозволяє нам представити основні теоретичні підходи та значення корупції як *можливі опції для фреймування* на прикладі регіональних організацій у сфері антикорупції в Україні.

З теоретичної точки зору, явище корупції може розглядатися крізь призму чотирьох світоглядних підходів до її розуміння: 1) моральної патології особистості; 2) раціональної дії; 3) системи та інституцій; 4) культури та історії. Так само, ці підходи об'єднуються навколо спільного бачення природи корупції в рамках дихотомії «агент vs структура». Інакше кажучи, в частині теоретичних підходів ми схильні до розгляду корупції як проблеми, яка виникає на рівні дії індивіда (*the agency*) — акторів, які вдаються до вчинення корупційних правопорушень з огляду на особисті причини. В другій частині підходів припускається висунення об'єктом свого дослідження структури — певного суспільного та політичного контексту на кшталт інститутів та норм, які створюють сприятливі передумови для появи корупції. У такий спосіб, всі підходи до розуміння корупції можна розділити на *вузькі* — такі, що зосереджені на мікро-перспективі окремих індивідів та ситуативних проявах корупції; та *широкі підходи* — де корупція представляється як системна та всеохоплююча проблема.

Ця логіка також застосовується нами задля групування основних напрямків діяльності антикорупційних громадських організацій в Україні, які ми розглядаємо в рамках чотирьохрівневої моделі: 1) моніторинг та висвітлення корупції; 2) звернення до правоохоронних органів; 3) просвітництво і навчальні практики; 4) пошук альтернативних способів

мінімізації/запобігання корупції¹⁶. На нашу думку, перші два рівні (моніторинг та висвітлення корупції, а також звернення до правоохоронних органів) відносяться до вузьких підходів. В той час як на третьому (просвітництво і навчальні практики) та четвертому рівнях (альтернативні способи мінімізації/запобігання) організації застосовують широкий підхід.

Так, проводячи *моніторинг*, громадські організації ставлять за мету виявити окремі правопорушення та факти про вчинення корупційних дій. Так само, моніторинг реалізується паралельно із *висвітленням корупції* в рамках стратегії «shame and blame», коли в негативному ключі, звинувачуючи конкретних осіб та вимагаючи їх покарання, висвітлюється інформація про вчинене корупційне правопорушення. На подальшому рівні, логічним продовженням функції моніторингу для багатьох регіональних ГО є *звернення до правоохоронних органів та судових інстанцій*. Вузький характер даних стратегій дії полягає у тому, що здебільшого вони підпорядковані недалекоглядній меті, а саме — виявленні поодиноких кейсів корупційних правопорушень; набутті суспільного резонансу та, відповідно, акумуляції негативних емоцій навколо інформації про виявлені зловживання; досягненні покарання окремих акторів в умовах системної корупції. За умов відсутності покарання, оприлюднення фактів про всеосяжну корупцію може призвести до «парадоксу прозорості», про який застерігають науковці.¹⁷ Цей парадокс полягає в тому, що прозорість без покарання може сприяти байдужості населення та розчаруванню у політичній системі. Більше того, за таких умов корупція

втрачає особисте моральне засудження з боку населення і стає раціональною дією, оскільки створюється враження, що корупція — це норма і в той же час за неї немає покарання. Таким чином, у контексті системи корупції — політизованої юстиції та кругової поруки — вузький підхід до визначення корупції несе в собі суттєві ризики для ефективності антикорупційної діяльності.

З іншого боку, деякі регіональні ГО пріоритетним напрямом своєї діяльності обирають *просвітництво та навчальні практики*. В рамках цього підходу, громадські організації можуть не лише навчати використовувати наявні способи та інструменти антикорупції, але і навчати активістів діяти у більш довгостроковій, системній перспективі запобігання корупції, закладаючи нові значення до ефективної боротьби з корупцією. На четвертому рівні діють громадські організації, які дійшли у своїй практиці до потреби використання *альтернативних або непрямих підходів* до антикорупційної діяльності. На цьому етапі пріоритет зміщується в сторону здійснення непрямого впливу на мінімізацію корупції та оновлення наявної корупційної системи, зокрема шляхом адвокації, ініціювання нових змін та практик, запровадженню креативних способів боротьби з корупцією, що сприяє залученню громадян до публічного бюджетування чи до прийняття рішень. Таким чином, якщо в рамках перших двох моделей організації здійснюють боротьбу з окремими *агентами* корупції, на третьому та четвертому рівнях ГО прагнуть вплинути на *структуру* — інститут політичної освіти громадян, політичну систему, законодавство тощо.

Для більш чіткого уявлення розглянемо основні теорії корупції у відповідності до *вузьких* та *широких* підходів в контексті дихотомії «агент vs структура» та виокремимо ключові вузлові точки згідно з елементами концепції фреймінгу Р. Ентмана: 1) визначення або концептуалізація корупції як проблеми; 2) діагностування причини появи корупції як явища; 3) моральне судження або очікувані наслідки корупції; 4) рекомендовані рішення або стратегія дій для подолання/мінімізації/запобігання корупції.

Вузькі підходи

Важливим підходом до розуміння корупції, який підпадає під категорію вузького, є *моральна патологія особистості*. Згідно з ним, корупція виникає як певний виняток з правил в результаті девіантної поведінки індивіда, а також пов'язана з певними моральними вадами актора¹⁸¹⁹. З цього випливає те, що передбачуваним рішенням для мінімізації корупції є усунення корумпованих осіб, не дивлячись на складність середовища, в якому функціонують окремі індивідууми²⁰.

У такий спосіб, даний підхід *визначає* корупцію як індивідуальний злочин в силу дефектів людського характеру та схильності до неправомірної діяльності. Відповідно, *причина* появи корупції криється в особах з моральними вадами, які долучаються до корупційних практик з мотивів корисності та егоїзму. Так само, моральна оцінка або *наслідки* корупції, за цим підходом, переважно є точковими та не завдають критичної шкоди системі суспільно-політичних відносин як такої. Практичні дії або *рішення* задля

мінімізації/подолання корупції переважно полягають у відстороненні/звільненні осіб з девіантною поведінкою та деструктивними діями.

Іншим підходом, що ретранслює вузьке розуміння явища корупції є *теорія раціональної дії* індивіда. Згідно з нею, фокус дослідження також зосереджений на окремому агенті та його девіантній поведінці. Однак, в даному випадку корупція концептуалізується як «злочин розрахунку, а не пристрасті»²¹. Основою для цього припущення слугує модель принципала-агента²², відповідно з якою корупція виникає у взаємодії між трьома суб'єктами: принципалом, агентом і клієнтом. В структурі таких відносин принципал завжди вважається чесним, клієнт — не проінформованим, а агент — корумпованим. Схильність до корупції з боку останнього виникає внаслідок розбіжності в інтересах принципала та агента, а також в наявності інформаційної асиметрії за умови, коли агент має більше інформації та може скористатись нею задля задоволення власних інтересів.

У такий спосіб, даний підхід дозволяє фреймувати *визначення* корупції як проблему принципала-агента за формулою: «корупція = монополія + дискреція — підзвітність», а також як проблему інформаційної асиметрії між принципалом та агентом і низьку вірогідність бути пійманим.²³ В цьому контексті, *причиною* появи корупції виступає прагнення бюрократів та посадовців (агентів) до особистого збагачення. Зі свого боку, наслідки від таких корупційних практик оцінюються як достатньо ексклюзивні та такі, що навряд чи можуть підірвати систему відносин в цілому. Врешті, *антикорупційні дії*, які

впливають із економічного підходу полягають у видаленні корумпованих агентів і призначенні/обранні чесних та некорумпованих; запровадженні інститутів винагороди і покарання; підвищенні прозорості для уможливлення збирати інформацію про агента та впливати на його ставлення до корупції, змінюючи «моральну ціну» корупції²⁴.

Широкі підходи

Альтернативою до актор-орієнтованого вузького підходу є *інституційно-орієнтований* макро-підхід. В центрі даного підходу знаходиться структура або контекст як комплекс певних параметрів, за яких здійснюються політичні практики і процеси. Прикладами структури можуть бути закони, правила, нормативні акти, (формальні і неформальні) норми, спільні цінності тощо. Згідно з цією онтологією, інститути є системами правил, які структурують напрями дій та можуть вибиратись сукупністю суб'єктів.

Так, в рамках цього підходу корупція може розглядатись як колективна дія або неформальний інститут за обставин, коли громадяни відмовляються діяти колективно для досягнення спільної мети, яка є в інтересах усіх членів суспільства²⁵. Натомість, представники групи вважають, що в їх індивідуальному інтересі взагалі не потрібно сприяти спільним цілям або обмежувати свої зусилля за умов суспільного незадоволення рівнем суспільних благ. Таким чином, діяти корумповано стає раціональним, оскільки нечесна та корумпована поведінка завжди очікується з боку інших²⁶.

В рамках даного підходу, корупція також аналізується крізь призму неформального інституту. Так, за Г. Гельман і С. Левицьким, інституціолізована корупція означає, що всі її учасники знайомі з основними нормами та правилами системної корупції і не ставлять їх під сумнів²⁷²⁸. Така ситуація здебільшого виникає в державах перехідного типу, в яких не поширена практика демократичного розподілу влади, системи стримувань і противаг, а також відсутні підзвітні і прозорі інституції та процедури формальної системи демократичного управління.

Таким чином, в рамках системного та інститут-орієнтованого підходу, корупція *визначається* як проблема демократичного дефіциту. Зі свого боку, її *причини* полягають у вадах функціонування політичних інститутів високого рівня, а також в помилці політичної системи як такої. *Наслідки*, за таким підходом, так само є системними та впливають на всю структуру суспільно-політичних відносин та життєдіяльність громадянського суспільства на всіх рівнях. *Антикорупційні дії*, за підходом, мають бути широкого спектру, охоплювати непрямі антикорупційні інструменти на високому рівні (наприклад, відміну політичного імунітету) та встановлення незалежних антикорупційних інституцій.

Другим широким підходом виступає *культурний*. В його рамках корупція розглядається як соціальна норма, частина культури, норм, цінностей та впливових відносин влади²⁹.

Тому в межах культурного підходу корупція *концептуалізується* як комплекс цінностей, вкорієних у суспільстві унаслідок довгострокової ітерації.

Здебільшого, *причинами* є історична спадщина попереднього режиму. *Наслідки* набувають характеру глобальних процесів та поширюються на все суспільство. *Антикорупційні дії* включають активні заходи з освіти, комунікацію та підвищення обізнаності.

Таким чином, можна побачити, що різноманітні підходи ґрунтуються на різних припущеннях про природу корупції: вузькі підходи вказують на те, що люди вдаються до корупційної поведінки або корупційних схем в силу їхнього бажання, індивідуальних мотивів та інтересів; інші — доводять ключову роль контексту та структурних передумов до появи корупції як явища. Відмінність у вихідних припущеннях обумовлює неоднакову ефективність широких та вузьких підходів у різних контекстах. Відтак, згідно з теоретичними рамками, перевагами вузького підходу є наявність чітких заходів та структурованість діяльності, існування можливості планування дій та розрахунку необхідних ресурсів. У той же час обмеження вузького підходу полягають у складнощах у досягненні результату через наявність системної корупції, залежності від функціонування системи горизонтальної підзвітності, відсутності мотивації у представників правоохоронних та судових органів притягати корупціонерів до відповідальності, браку вироків та покарань за корупцію та постійного вдосконалення корупційних схем. З іншого боку, позитивною відмінністю широкого підходу є відсутність залежності від ефективності функціонування системи правоохоронних органів, залучення широкої громадськості, а також можливість запобігти корупції. Слабкими сторонами широкого підходу є

необхідність здійснювати діяльність тривалий період часу для досягнення результату, потреба реагувати на контекст та віднаходити креативні та нестандартні заходи для здійснення антикорупційної діяльності, залежність від регіонального, суспільно-політичного та галузевого контексту, а також від активності представників громадянського суспільства.

Емпіричний аналіз

На основі отриманого у ході інтерв'ю масиву інформації ми закодували фрейми корупції³⁰ наступним чином:

1. *Визначення проблеми*: те, як респонденти визначали проблему корупції. Відповіді респондентів на це питання були розділені на вузькі та широкі визначення. Відповіді у межах вузького підходу до визначення корупції були згруповані у дві категорії:

- розуміння корупції як девіантної поведінки окремих осіб;
- у межах дихотомії підходів структура vs агент.

Відповіді респондентів, які були віднесені до широкого визначення корупції передбачали:

- розуміння корупції як наслідку дефіциту демократії та недосконалості інституційної структури;
- сприйняття корупції як вкоріненої культурної практики.

2. *Діагноз* — у межах даної категорії розглядалося в чому або в кому респонденти вбачали причину появи та поширення корупції. Відповіді, в яких респонденти зазначали про особистий вплив окремих

політиків, чиновників, підприємців, впливових постатей були закодовані як «індивідуальні» причини, які найбільш доцільно розглядати у межах вузьких підходів до розуміння корупції. Якщо ж респонденти вказували, що причиною є «політична система», «історична спадщина», «культурна спадщина», то ці відповіді відносилися до «структурних» мотивів та широкого підходу до розуміння корупції.

3. *Наслідки корупції* — у межах дихотомії широкі/вузькі підходи до розуміння корупції відповіді респондентів щодо очікуваних наслідків від корупції були розділені на наступні:

- вузькі, коли корупція описувалась як така, що впливає лише на окремого індивіда чи окрему галузь життєдіяльності;
- широкі, якщо наслідками корупції вбачався певний ефект для демократії, принципів верховенства права, суспільства, інституційної структури.

4. *Використання антикорупційних інструментів* — у ході інтерв'ю респондентів запитували про те, які інструменти представники даної організації використовують та вважають найбільш ефективними в антикорупційній діяльності. Відповіді були згруповані в рамках двох типів: А) Організації, представники яких в антикорупційній діяльності використовують роботу з правоохоронними органами, написання заяв/звернень, проводять акції для притягнення корупціонерів до відповідальності, здійснюють моніторинг та публікують інформацію про корупціонерів в контексті «shame & blame», були віднесені до структур з вузьким інструментарієм.

Б) У випадку, коли інструментарій громадської організації здебільшого складають проведення навчальних та просвітницьких заходів у сфері антикорупції для громадян і представників органів влади, розробку законодавства та здійснення адвокаційної діяльності, проведення альтернативних креативних заходів, відповіді були зараховані до широкого підходу.

5. *Мета антикорупційної діяльності* — у ході інтерв'ю респондентів питали про мету їхньої антикорупційної діяльності. Відтак результати були закодовані відповідно до ступеню масштабності їхніх цілей. Відповіді «знищити корупцію», «покарати корупціонерів», «ув'язнити корупціонерів», «прибрати корупціонерів з посади», «досягти результатів у [певній] сфері» були закодовані як «вузька мета». Якщо респонденти зазначали, що метою їхньої антикорупційної діяльності є «розбудова демократії», «дотримання принципів верховенства права», «запобігання корупції», «підвищення рівня антикорупційної свідомості», то їхні відповіді відносились до коду «широка мета».

Якщо у межах однієї з категорій організації поєднують в собі декілька кодів, то вони вважались гібридними, тобто такими, що мали характеристики, притаманні як вузьким, так і широким підходам до розуміння корупції.

Результати контент-аналізу

Як зазначалось у вступі, основним припущенням даної статті є те, що на рівнях розуміння корупції та використання антикорупційних інструментів існують

сміслові суперечності, які спричиняють неузгодженість декларованих цілей з практичною діяльністю регіональних громадських організацій у сфері антикорупції в Україні. Задля перевірки того, чи функціонують такі ГО в межах одного з підходів (вузький/широкий) або ж, здійснюють свою діяльність як гібридні організації (обираючи окремі елементи з різних підходів), був проведений аналіз результатів кодування та побудовані діаграми. Відповідно до отриманих результатів було визначено, що у межах винятково вузького підходу функціонує третина опитаних організацій; десята частина організацій функціонує у межах винятково широкого підходу. Решта опитаних організацій використовують гібридний підхід. Розрахунки в рамках якісного контент-аналізу, що були здійснені авторами, використовувалися для виявлення ключових тенденцій та патернів³¹, а не для визначення абсолютних кількісних показників.

Аналіз розуміння організаціями корупції показав (див. Діаграму 1, Додаток 1), що з масиву опитаних організацій тринадцять розуміли корупцію як результат девіантної поведінки, що пов'язана з моральними вадами окремих акторів; сто шістдесят сім організацій вказали, що корупція виникає внаслідок прагнень посадовців до збагачення; сто п'ятдесят вісім респондентів корупцію пов'язували з недосконалістю функціонування політичних інститутів, а двадцять три ГО вважали, що корупція існує внаслідок культурних традицій та особливостей. Відносячи до вузького підходу розуміння корупції як результату девіантної поведінки та прагнення до збагачення, а асоціації з функціонуванням інститутів та куль-

турними особливостями — до широких, можна побачити, що у межах даного фрейму обидва підходи є в рівній мірі поширеними серед досліджених ГО. При цьому, характер даного поширення є здебільшого гібридним, адже згідно з результатами аналізу, більшість опитаних організацій одночасно закладали в розуміння корупції елементи різних теорій, що обґрунтовують явище корупції як з точки зору вузького, так і з точки зору широкого підходів. Найпоширенішим прикладом такого суміщення була артикуляція елементів вузького підходу крізь призму теорії раціональної дії індивіда (корупція як прагнення до збагачення з боку посадовців та бюрократів середньої ланки) та широкого підходу в рамках системної та інституційно-орієнтованої теорії (корупція як система та проблема демократичної кризи). Це, зі свого боку, дозволяє припустити переважну відсутність чіткого розуміння корупції як явища на рівні окремих громадських організацій в регіонах України.

Переходячи на практичний рівень реалізації закладених сенсів до розуміння корупції, варто окреслити співвідношення основних напрямків громадської діяльності у сфері антикорупції як можливих опцій дії з боку регіональних ГО. Згідно з класифікацією М. Бадера та ін. у статті «Громадянське суспільство проти корупції в Україні: способи впливу»³², всі громадські організації в Україні функціонують в межах шести основних стратегій дії: моніторингу та звітуванні, підвищенні обізнаності, адвокації, акціях прямої дії, нарощуванні експертних компетенцій та співурядуванні з органами державної влади (див. Діаграму 2, Додаток 1).

Кількісний аналіз інструментів, які мають в своєму арсеналі антикорупційні громадські організації, відображає, що з двісті сорок дві опитаних ГО у межах дослідження, сто вісім організацій здійснюють моніторинг політики; сто сімнадцять організацій задіяні в підвищенні рівня обізнаності; сорок чотири організації регулярно беруть участь в адвокаційних заходах; сімдесят організацій здебільшого вдаються до акцій прямої дії; п'ятдесят дві організації спрямовані на підсилення експертних компетенцій у вигляді створення коаліцій з іншими організаціями громадянського суспільства та проведенні тренінгів; шість організацій залучені до певного типу співурядування разом із державними органами³³. Більшість з них поєднують кілька інструментів протидії корупції. Відносячи такі типи діяльності як моніторинг та звітування, а також акції прямої дії до актор-орієнтованого вузького підходу, а адвокацію, співурядування з державними органами та підсилення експертних компетенцій — до інституційно-орієнтованого макро-підходу, можна побачити, що серед регіональних громадських організацій у сфері антикорупції вузький підхід є поширенішим за широкий більш ніж в півтора рази³⁴.

Кількісний аналіз інструментів дії регіональних організацій, здійснений М. Бадером та ін., корелює з виокремленим нами фреймом рекомендованих рішень з боку тих самих організацій на регіональному рівні України в рамках чотирьох ключових підходів до розуміння корупції: теорії морального занепаду особистості; раціональної дії індивіда; системи та інституцій; культури та історії. Згідно з отриманими

результатами, сто сорок дві організації в межах дослідження декларували необхідність вибору інструментарію, направленою на відсторонення/звільнення осіб з девіантною поведінкою та деструктивними діями (теорія моральної патології особистості). сто сімдесят вісім громадських утворень були задіяні до вибору дій, спрямованих на видалення корумпованих агентів і призначення/обрання чесних та некорумпованих; запровадження інститутів винагороди і покарання; підвищення прозорості для уможливлення збирати інформацію про агента та впливати на його ставлення до корупції (теорія раціональної дії). Так само, дев'яносто три організації схилились до непрямих антикорупційних інструментів на високому рівні та сприяння встановленню незалежних антикорупційних інституцій (системний підхід). Вісімдесят три організації акцентували необхідність проведення активних заходів з освіти, комунікації та підвищення обізнаності громадян, що відповідає культурному підходу (Див. Діаграму 3, Додаток 1). При обрахунках бралось до уваги, що одна організація може застосовувати кілька інструментів протидії корупції.

Співставивши отримані результати з використанням фрейму розуміння явища корупції регіональними громадськими організаціями та використання ними фрейму рекомендованих рішень для боротьби з корупцією (Див. Діаграму 4, Додаток 1) бачимо, що на рівні практичної діяльності опитаних ГО лише їх десята частина сповідує цілісний широкий підхід — як на рівні розуміння корупції, так і на рівні практичної діяльності для боротьби з нею. Інакше кажучи, організації, які вважають корупцію проблемою політичної

системи та інституцій, обирають непрямі антикорупційні заходи, як то адвокацію позитивних змін, розробку та ініціювання законодавчих ініціатив тощо.

Так само, третина організацій залишаються в рамках чисто вузького підходу, використовуючи як обмежене розуміння корупції, так і невеликий набір антикорупційних інструментів. У цьому випадку можемо припустити, що розуміння корупції корелює із вибором інструментів антикорупції. Відтак, якщо корупцію розуміють як схильність індивіда до збагачення, то в якості інструмента для подолання корупції обирається стратегія «shame & blame» та написання заяв до правоохоронних органів для покарання корумпованих осіб.

Решта громадських організацій в регіонах України є гібридними, що відносяться або до групи ГО «широке розуміння — вузьке рішення» або до категорії «гібридне розуміння — гібридне рішення», що в сумі складають більше половини опитаних організацій³⁵. Щодо першої групи, то їй притаманно широке розуміння корупції, але виключно вузькі антикорупційні дії. Це означає, що корупцію представники даної групи розглядають як структурну проблему. Втім, незважаючи на наявність широкого розуміння корупції, такі організації діють виключно в площині звинувачення та покарання. Зі свого боку, група «гібридне розуміння-гібридне рішення» є найбільш неоднорідною та такою, що суміщає як вузькі та широкі підходи до розуміння корупції (як індивідуальної та системної проблеми), так і різні напрямки практичної дії (від покарання та звинувачень до просвітництва, адвокації та реформування).

Таким чином, існує лише обмежена кількість регіональних громадських організацій чистого типу, тобто організацій, які у розумінні корупції, її причин та наслідків, встановленні мети та визначенні антикорупційного репертуару перебувають винятково у межах одного підходу. Сама по собі група чистих типів не є однорідною та включає в себе як організації з вузьким, так і з широким підходами.

Так само, більше половини громадських організацій є відкрито гібридними, тобто такими, що декларують суміщення різних підходів та практик антикорупційної діяльності. При цьому, ми припускаємо, що група гібридних організацій є значно ширшою за число організацій, що декларують чисті підходи за одним чи декількома фреймами корупції, однак не відповідають своїм твердженням в інших джерелах інформації, що використовувались авторами для верифікації отриманих даних під час інтерв'ю³⁶. Це робить можливим припущення про значно більшу кількість гібридних організацій, серед яких є як латентні за наміром, так і щиро невизначені організації, що перебувають в пошуку релевантних підходів, а тому схильні використовувати інакшу риторичу в різні проміжки часу та на різних етапах свого розвитку.

Для більш глибокого дослідження того, наскільки вдалою та ефективною є кожна з основних груп підходів в рамках розуміння корупції та вибору стратегій дії у діяльності регіональних громадських організацій в Україні, ми пропонуємо розглянути результати якісного дослідження, використовуючи метод кейс-стаді на прикладі окремих організацій.

Результати якісного дослідження на основі кейс-стаді

У даному підрозділі на основі конкретних прикладів ми детальніше розглянемо специфіку функціонування організацій, що поєднують різні фрейми згідно з виділеними нами чотирма моделями. До першої моделі ми віднесли організації, які, формуючи вузьке розуміння корупції та декларуючи вузьку мету своєї діяльності, в практичній площині реалізують вузькі антикорупційні стратегії. Друга модель включає антикорупційні організації, які декларують широке розуміння корупції та ставлять за мету досягнення системних змін, проте реалізуючи антикорупційні дії, обирають винятково вузькі інструменти. Організації, які в розумінні корупції, постановці мети та практичній діяльності дотримувалися одночасно і широкого, і вузького підходів, ми віднесли до третьої моделі гібридних організацій. Зрештою, в рамках четвертої моделі ми згрупували організації, які і теоретичне розуміння, і практичну діяльність формували у межах винятково широкого підходу. Розглянемо детальніше діяльність організацій у межах кожної з визначених моделей на прикладах кейсів найбільш типових представників кожної групи.

Модель вузького підходу

До першої моделі належать організації, які розуміння корупції, мету своєї антикорупційної діяльності та репертуари антикорупційних дій визначають у межах вузького підходу. Характерним для організацій цього типу є спрямування своєї діяльності на зни-

щення/викорінення корупції, звільнення з посад або ув'язнення корупціонерів, висвітлення інформації про корупціонерів (в контексті «shame & blame»). Відтак, серед отриманих відповідей про мету діяльності, яку поставили перед собою ГО були наступні: «посадити усіх корупціонерів»³⁷ «очищення суспільства від корупції [в значенні корумпованих політичних діячів]»³⁸ тощо. Зі свого боку, репертуар антикорупційних дій таких організацій переважно складають такі інструменти, як написання заяв та звернень.

Яскраві приклади організацій, у яких постановка мети та обрання антикорупційних дій поєднується у межах вузького підходу, знаходилися у Харкові, Дніпрі, Запоріжжі, Маріуполі, Черкасах, Львові, Хмельницькому, Кропивницькому, Одесі, Полтаві, Чернівцях, Житомирі, Краматорську, Северодонецьку. Чверть представників опитаних організацій, що були віднесені до першої моделі, зазначили, що антикорупційною діяльністю вони почали займатися після того, як особисто зіткнулися з корупцією, часто звучала згадка про фізичне переслідування та завдання шкоди активістам. За моделлю ухвалення рішень були наявні і ієрархічні організації, і організації з горизонтальним устроєм.

Цікавим прикладом організації з вузьким фокусом у меті та стратегіях антикорупційних дій є організація, що функціонує в Хмельницькому³⁹. У ході інтерв'ю її голова розповів, що метою організації є притягнення корупціонерів до відповідальності, а основними інструментами для досягнення цієї мети — звільнення людей з посад, відкриття кримінальних проваджень, притягнення осіб до відповідальності,

звернення із заявами до поліції, суду, СБУ. Респондент зазначив, що вважає ув'язнення ефективним інструментом для боротьби з корупцією.

П'ять організацій, що були опитані в Харкові, також віднесені до першої моделі. Відтак, одна з ГО займалася винятково корупцією в судовій системі⁴⁰. Відповідно до фокусу своєї діяльності організація визначила мету у межах вузького підходу як викорінювання корупції із судової системи. Основу репертуару антикорупційних дій складають відвідування судових засідань, написання скарг та заяв про виявлені порушення.

Ще одним прикладом є інша харківська організація, що займається питаннями екології. Метою діяльності організації визначено подолання корупції в місті, що відповідає вузькому підходу⁴¹. Левову частку роботи організації складають звернення до правоохоронних органів та відповідних інстанцій. При цьому цікавим є те, як респондент говорить про успішність організації у сфері антикорупції: «Не можу сказати, що добився великих успіхів... Має закінчуватися судом чи прокуратурою, але справи «помирають», не доходять до необхідних органів»⁴². На прикладі даного кейсу можна побачити, що вузький підхід до вибору стратегії дій стикається з певними обмеженнями за відсутності горизонтальної підзвітності.

У Дніпрі одна з організацій, фокус якої спрямований на дорожні проблеми, сформулювала мету як «подолання корупції та створення хороших доріг у місті»⁴³. Працює організація з інформацією, яку отримує з відкритих джерел. Антикорупційна діяльність цієї ГО зводиться переважно до написання заяв, запитів,

моніторингу декларацій та наявності конфлікту інтересів. Представники організації розуміння корупції формують через вузький підхід. Відтак, при оцінці ефективності антикорупційної діяльності організації респондент зазначив, що «зараз є розслідування по одному з інспекторів... У 2016 році завдяки нашим зусиллям керівник Х був звільнений за здійснення корупційної діяльності. Після цього орган почав набагато краще працювати»⁴⁴. Оскільки причиною корупції представники організації вбачають діяльність окремої людини у межах інституту, то свої дії вони спрямовують на усунення таких осіб з посади. При оцінці успіху організації респондент також посилався на індивідуальний вимір корупції. Він зазначив, що мета не реалізована частково і через те, що представники ГО не можуть «достукатися до окремих чиновників».

Подібна ситуація з акцентом на індивідуальному рівні корупції була характерна і для черкаської організації. У межах вузького підходу вона визначила своєю метою подолання корупції в правоохоронних органах. Основним інструментом, який організація використовує, є висвітлення інформації. При цьому, говорячи про історії успіху в антикорупції, респондент відповідав у межах негативного дискурсу, визначаючи успіхом звільнення окремих корумпованих чиновників: «... нам вдалось звільнити дуже багато корумпованих працівників поліції. Але, на жаль, більшість з них потім повернулись на свої посади»⁴⁵, «історією успіху є звільнення одіозних чиновників».

Є і організації, які, функціонуючи на мікрорівні, основним своїм завданням бачили розповсюдження інформації про корупційні діяння. Одна з опитаних

організацій у Дніпрі своєю метою вбачала висвітлення інформації⁴⁶. При цьому, при описі антикорупційних рішень представники даної ГО зазначали, що кожна публікація на сайті має йти у сукупності з написанням заяв до поліції та НАБУ. Подібна ситуація спостерігається і з мариупольською організацією⁴⁷. Фокус антикорупційної організації доволі широкий: спостереження за виборчим процесом, моніторинг тендерів та рішень органів влади, а також контроль за розподіленням житла для переміщених осіб. Оскільки метою своєї діяльності в організації визначили інформування, результатом їхньої антикорупційної діяльності є публікації інформаційних матеріалів у соціальних мережах та на веб-порталах.

Показовим у межах моделі є також і те, як організації оцінюють свій успіх та якими категоріями вони при цьому оперують. Відтак, на запитання про те, як респондент оцінює успіхи організації у сфері антикорупції, звучали такі відповіді: «Результати вже простежуються, є відкриті кримінальні провадження... Є історії успіху: домоглися відкриття кримінального провадження...»⁴⁸, «... депутата позбавили мандата, на працівників лікарні були накладені адміністративні санкції»⁴⁹, «... за моїми 5 повідомленнями про вчинення злочину було порушено 3 провадження; у серпні 2017 р. писав статтю про ... — йому оголосили підозру, усунули з посади»⁵⁰, «за нашою заявою затримана на хабарі працівниця разом із посередником, робили сюжети про переатестацію поліцейських, в результаті чого декількох працівників поліції звільнили»⁵¹, «діяльність не призводить до реальних зрушень — притягнення до відповідальності»⁵².

У практичній площині організації першої моделі намагалися вести точкову антикорупційну боротьбу (звільнення та ув'язнення окремих осіб, висвітлення інформації про корупційні злочини посадовців).

Відтак, до першої моделі були віднесені організації чистого типу, які тлумачення корупції, розуміння її причин та обрання антикорупційних інструментів здійснювали лише у межах вузького підходу. У рамках даної моделі вузьке розуміння корупції обумовлює вузьку мету та використання вузького антикорупційного інструментарію, тобто існує взаємозв'язок та узгодженість між фреймами.

Вступ представників організацій до лав антикорупції після особистого зіткнення з корупцією обумовив звуження причин існування корупції до діяльності конкретних особистостей, а також окреслення інструментарію заходами для покарання посадовців. Оскільки ж успішність та досягнення мети організації пов'язували здебільшого із ув'язненням корупціонерів, процедурою, що знаходиться поза межами компетенцій представників громадського сектору та залежить від діяльності правоохоронних органів та суду, половина опитаних організацій низько оцінили свою ефективність.

Гібридна модель 1: невідповідність підходів до визначення та інструментів

Другу групу складають такі антикорупційні організації, що розділяють широкий підхід до визначення корупції, однак у практичній площині застосовують вузькі засоби та інструменти боротьби з даною про-

блемою. Типовим для даної моделі ГО є апелювання до таких універсальних цілей антикорупційної діяльності, як встановлення демократії та верховенства права, а також превентивне запобігання корупції в поєднанні з підвищенням ступеня обізнаності населення. Водночас, більшість організацій цієї моделі підкріплюють свої цілі доволі широким розумінням самої проблеми корупції, посилаючись на проблеми структури та інститутів, а також стійкі культурні норми у суспільстві. Попри це, на рівні імплементації ідей і тверджень на практиці, громадські організації даної групи залишаються на межі точкової боротьби з корупцією та її наслідками, діючи переважно за принципом «shame & blame». Розглянемо декілька конкретних прикладів.

Так, одна одеська організація, що займається антикорупцією у сфері містобудування, своєю метою визначає не тільки збереження історичної спадщини міста, але і «надання місту перспективи на майбутнє»⁵³ — інакше кажучи, досягнення таких позитивних змін, які призведуть до довгострокового покращення рівня життя всього населення міста. На практиці ж, лівова частина роботи даної ГО полягає у постійному відслідковуванні окремих правопорушень, подання численних звернень до правоохоронних органів та позовів до суду. При цьому, цікавим є те, що сама організація незадоволена результатами своєї діяльності та підкреслює неефективність подання звернень до правоохоронних органів та місцевих органів влади як інструменту антикорупційної боротьби, що пояснюється високим рівнем їхньої корумпованості та закритістю владного апарату.

Інша організація в Харкові має подібну ситуацію. По-перше, в рамках ГО визнають, що «вся система держави базується на корупції»⁵⁴, що означає прихильність до макро-підходу в розумінні природи явища корупції. По-друге, дана організація дуже широко визначає мету власної діяльності — зокрема, «досягти зміни системи в глобальному розумінні»⁵⁵. В ході інтерв'ю представники цієї ГО також зазначили, що обрали антикорупційний напрямок діяльності з метою досягнення «соборної та самостійної держави»⁵⁶, що тільки підсилює широке спрямування думок харківських активістів. Однак, коли стосується реалізації поставлених цілей, в організації здебільшого акцентують увагу на таких способах дії, як подання звернень до правоохоронних органів; підготовка судових позовів та судовий супровід; акції прямої дії; а також безпосередні виїзди на місця та «профілактичні» розмови з окремими представниками місцевої влади⁵⁷. При цьому в організації визнали, що досягати успіху їм заважає супротив з боку «ворожої системи» та вимушена конфронтація з владою. Попри те в ГО продовжують реагувати виключно на локальні проблеми та точкові прояви корупції, не намагаючись розширити антикорупційний напрямок діяльності іншими, більш дружніми способами, спрямованими на довгостроковий результат.

Ще одним цікавим кейсом є громадська антикорупційна організація з міста Мукачево⁵⁸ Закарпатської області. Формулюючи мету своєї діяльності, представники цієї ГО зазначили, що головне для них — мінімізувати корупцію, адже її остаточне викорінення є неможливим⁵⁹. При цьому, важливою

метою для організації є досягнення справедливості — такого стану суспільно-політичних відносин, за яким всі люди будуть рівні в своїх правах та обов'язках. З огляду на поставлені цілі, було б логічно припустити, що мукачівська громадська організація займається політичним просвітництвом та/або докладає зусиль до вироблення та адвокації нових реформ на рівні міста. Однак, в ГО переважно займаються влаштуванням акцій прямої дії у вигляді суспільних протестів, а також переслідуванням браконьєрів, які незаконно вирубують ліси. Представники організації також активно подають звернення до правоохоронних органів, відвідують судові слухання та висвітлюють інформацію про корупційні злочини на рівні міста та області. При цьому, в організації наголошують, що незадоволені результатами власної діяльності та визнають, що їм так і не вдалось систематизувати свої активності в рамках громадської діяльності.

Таким чином, дана модель охоплює такі громадські утворення у сфері антикорупції, що виражають доволі широкі погляди щодо коренів проблеми корупції та призначення громадського сектору в даній сфері, але діють в рамках обмежених інструментів протидії корупції. Більшість організацій такого типу декларують необхідність боротьби із причинами корупції (недосконалі інститути політичної влади, прогалини в законодавстві, культурні традиції та норми), однак в площині практичної діяльності демонструють точкову боротьбу з наслідками корупції (корумповані чиновники, окремі кейси корупційних правопорушень тощо). При цьому, доволі очевидною тенденцією даної групи є переважно

низька самооцінка ефективності результатів власної діяльності.

Це, так само, дає нам змогу стверджувати, що організації не завжди обирають бажані кроки, але діють відповідно до можливостей, визначених суспільно-політичним контекстом, на кшталт «вимушеної конфронтації» у той час, як ГО спрямована на співпрацю. Отримані результати також дозволяють ідентифікувати певну групу організацій як організації перехідного типу — тобто такі, що перебувають на етапі самоаналізу та перегляду причин своєї неефективності, що в перспективі може призвести до трансформації способів діяльності цих організацій у відповідності до визначених цілей за умови необхідних змін в регіональному контексті.

Гібридна модель 2: комбінація підходів

У межах даної роботи до третьої моделі були віднесені організації, які визначали корупцію та обирали антикорупційні рішення не у межах одного з підходів, а комбінуючи одразу патерни широкого та вузького підходів. Такі організації мають дуальну телеологію, а боротьбу з корупцією ведуть одночасно і точково, і системно. Формуючи мету у межах і широкого, і вузького підходів, респонденти серед цілей антикорупції зазначали: «змінити внутрішні правила незалежно від особистостей (владних осіб)⁶⁰; «мінімізувати ризики під час публічних закупівель, бачити чесну конкуренцію»⁶¹; «щоб було чесне оскарження і покарання винних»⁶², «виявлення фактів порушення діючого законодавства посадовими особами, під-

вищення ефективності використання суспільних ресурсів, захист прав мешканців Миколаєва, надання юридичної допомоги, підвищення рівня прозорості міської влади»⁶³; «боротьба з корупцією з метою її подолання, покращення стану в місті, державі»⁶⁴.

Виняткові кейси організацій з постановкою гібридних цілей та обранням гібридних антикорупційних стратегій були знайдені у Дніпрі, Нікополі, Харкові, Кропивницькому, Львові, Миколаєві, Одесі, Полтаві, Рівному, Вінниці, Ужгороді, Запоріжжі та Северодонецьку. Розглянемо на конкретних прикладах, яку мету та антикорупційні дії обирають ГО згаданого типу, а також, як це впливає на їхню ефективність.

Одна з організацій, що фреймувала явище корупції, декларувала мету та обирала антикорупційні дії у межах гібридного підходу, функціонує у Харкові. Основним фокусом антикорупційної діяльності цієї ГО є боротьба з політичною та адміністративною корупцією, а мета визначалася множинно — як подолання корупції в регіоні та створення токсичного середовища для корупціонерів, тобто перетворення корупції на «невигідну» практику шляхом створення умов, коли ціна вчинення корупційних діянь є надто високою⁶⁵. До того ж, мета організації — показати суспільству, що у процесі виконання проектів міський голова залучений до корупційної діяльності. Відтак, скомбіновано широкий та вузький підходи: зазначається про створення токсичного середовища, тобто зміну системи у межах широкого підходу, а також про точкові наслідки для корупціонерів і подолання корупції як індикатори вузького підходу. Основними

інструментами, які організація використовувала для досягнення цілей, є моніторинг декларацій, публічних закупівель, а також здійснення адвокаційної діяльності. Власні успіхи організація оцінює доволі критично, при цьому визнає, що є більш ефективною, ніж інші організації у регіоні. Говорячи про історії успіху, представник організації звітував у межах вузького підходу, вважаючи головним досягненням відкриття кримінального провадження проти високопосадовця. Респондент також зазначив, що на ефективність антикорупційної діяльності впливає залякування представників організації, конфронтація з представниками місцевих органів влади та необхідність приділяти час забезпеченню особистої безпеки команди.

Систематично у сфері антикорупції працює полтавська організація, яка є яскравим прикладом формування фреймінгу корупції у межах гібридного підходу. До фокусу діяльності ГО потрапили ті питання, в яких представники організації суб'єктивно вбачають найбільшу суспільну несправедливість⁶⁶. До таких сфер респондент відніс публічні закупівлі, ухвалення рішень міською радою, а також розпорядження комунальним майном. Працюючи у визначених напрямках, організація ставить перед собою дуальну мету: на макрорівні це — визначення змін у місті на краще, консолідація населення. Водночас, у межах вузького підходу організація прагнула до тотального подолання корупції. Гібридність підходів організація випробовує не лише теоретично при встановленні мети, а й у практичній діяльності, визначаючи інструменти антикорупції та втілюючи їх у життя. Виконуючи функції *watchdog*, ГО здійс-

нює контроль за діяльністю органів влади та моніторинг, а виявляючи порушення, представники організації пишуть заяви та звернення до НАБУ, НАЗК, правоохоронних органів, а також надають публічності фактам вчинення корупції. При цьому респондент зазначав, що у більш широкому вимірі однією з причин соціальної несправедливості є навіть не корупція, а нестача доступу до інформації, внаслідок чого і з'являються монополії, відсутні альтернативи і процвітає корупція. Задля того, щоб знизити толерантність до корупції, представники організації займаються просвітницькою діяльністю та адвокацією впровадження електронних сервісів на рівні міста. Маючи в арсеналі такий спектр антикорупційних дій, при оцінці власної успішності у сфері антикорупції респондент звітував винятково у межах вузького підходу, говорячи, що «ефективність реальна лише за умови успішної співпраці з правоохоронцями, в той час як останні здебільшого відповідають відписками на звернення. Водночас, успіх порівняно з обсягом роботи, що виконується, малий. За останні вісім місяців перевірено шістсот двадцять дев'ять лотів на суму 728,86 млн. гривень, направлено тридцять шість запитів. За нашим зверненням позбавлено мандата депутата обласної ради за подання неправдивих відомостей в декларації»⁶⁷. Апелюючи до кількості направлених запитів, звільнених посадовців та перевірених тендерів, організація, таким чином, звужує свою діяльність до мікрорівня та нівелює успіхи у частині своєї діяльності.

Три основні напрями роботи виокремила для себе організація в Дніпрі. Проведення антикорупційних

розслідувань та написання звернень до правоохоронних органів про вчинення корупційних злочинів організація здійснює регулярно, сформувавши цю сферу діяльності у межах вузького підходу⁶⁸. Створення умов для відкритості, прозорості, а також адвокація рекомендацій ГО спрямовані на впровадження реформ. Проведення просвітницьких заходів, тренінгів для журналістів та освітніх форумів направлено на розвиток громадянського суспільства. Напрями антикорупційної діяльності організації поєднують інструментарій як вузького, так і широкого підходів. Гібридність антикорупційних практичних дій підкріплюється і теоретичними засадами діяльності організації. Відтак, метою організації було проведення правоохоронними органами розслідувань по відкритим провадженням, ефективно та доброчесне виконання державними структурами власних повноважень, а також підвищення відкритості тендерів. Кажучи про успіх, респондент перебував у межах декількох дискурсів одночасно, при цьому більше схилявся до визначення ефективності ГО у межах вузького підходу: «Є певні маркери успіху, як то нагороди та конкретні зрушення. У 2018 р. виграли від трьох до п'яти судів. Одні — в першій, інші — в другій інстанції... За результатами наших розслідувань було повернено півмільярда гривень (з закупівель). «ProZorro допороги» почали працювати у Дніпрі також за нашої участі»⁶⁹.

Прикладом формування гібридних цілей та антикорупційних дій є запорізька організація, у якій боротьба з корупцією виступає основним напрямом діяльності. Ставлячи перед собою дуальну мету —

домогтися невідворотності покарання, публічності корупції для зміни системи владних відносин, організація намагається поєднувати контролюючі заходи із нестандартними рішеннями⁷⁰. Відтак, на регулярній основі представники ГО здійснюють моніторинг тендерів, а також ситуативно пишуть заяви до правоохоронних органів. При цьому, визнаючи мінімальну результативність цих заходів, зокрема через відсутність ув'язнень посадовців, бездіяльність правоохоронних органів та безкарність за корупційні злочини, організація більшою мірою намагається шукати альтернативні рішення та влаштовувати оригінальні просвітницькі заходи. Серед таких заходів був конкурс малюнків за тематикою корупції та екології, проведений для дорослого населення, а також проведення антикорупційних екскурсій Запоріжжям. Застосовуючи таку розважальну манеру, представники організації намагаються сформувати нетолерантність громадян до корупції. Проте, наголошуючи на тому, що просвітницькі заходи організації спрямовані більшою мірою на довгострокову перспективу, успішність цієї антикорупційної ініціативи на момент проведення інтерв'ю респондент оцінити не зміг.

У Северодонецькій організації одним із напрямів діяльності є протидія корупційним проявам⁷¹. Мета організації мала дві складові: забезпечення доступу до інформації та встановлення покарання за корупцію. Спектр антикорупційних дій даної ГО має широкі межі: просвітництво, адвокація, моніторинг конфлікту інтересів та тендерних процедур, впровадження інструментів громадської участі, а також подання заяв до правоохоронних та контролюючих

органів. У ході своєї діяльності члени групи переглядали стратегію своєї діяльності: на початкових етапах активісти мали більш радикальні погляди, часто використовували ультиматуми, що, за визнанням респондента, у багатьох випадках було виграшною стратегією. Здійснюючи моніторинг наявності конфлікту інтересів та контролюючи тендерні процедури, знаходячи порушення та подаючи заяви до правоохоронних органів, представники ГО намагалися притягнути корупціонерів до відповідальності. Проте такими діями організації вдавалося досягнути лише суспільного резонансу, адже незважаючи на кількість написаних заяв та звернень, правоохоронні органи та владні структури не здійснювали підтримку антикорупційної діяльності організації. Визнаючи низьку ефективність даних антикорупційних інструментів у межах організації, активісти ГО вирішили переглянути стратегії антикорупційної діяльності, здійснити аналіз факторів, що впливали на їхні успіхи та адаптувати власну діяльність. Відтак, метод переговорів та м'якого переконання замінив радикальну конфронтацію, і на момент проведення інтерв'ю представники організації намагалися відходити від моніторингу та написання заяв і обирали більш широкі антикорупційні дії. Звужуючи спектр своїх контролюючих заходів, активісти лівову частку діяльності присвятили проведенню просвітницьких заходів, тренінгів із написання запитів на доступ до інформації. В результаті адвокаційної діяльності організації положення по конфлікту інтересів були включені до Кодексу депутатської етики, ухвалений статут територіальної громади. Члени організа-

ції сприяли забезпеченню онлайн-трансляції сесій міської ради, а також успішними були пропозиції з введення поіменного голосування. Така діяльність організації з підвищення прозорості та підзвітності, а також впровадження інструментів електронної демократії у подальшому сприяла ефективності інших антикорупційних заходів. Ще одним фактором успіху адвокаційної діяльності організації респондент вважає представленість ГО в місцевих органах влади, що надало більше важелів для впливу та захисту інтересів громади. Водночас із проведенням моніторингу члени організації шукають нестандартні шляхи просвітницької діяльності. Відтак, у межах здійснення інформаційної антикорупційної кампанії представники ГО залучають громадян до участі у тематичних іграх, на кшталт антикорупційної мафії.

Таким чином, поєднуючи у своїй антикорупційній діяльності заходи із різноманітних підходів, організації даної моделі мають широкий спектр антикорупційних інструментів: моніторинг, написання заяв та звернень, розповсюдження інформації, просвітницька робота, адвокація та пошук альтернативних антикорупційних механізмів. Загальною тенденцією є те, що при оцінці ефективності антикорупційної діяльності, організації частково відокремлюють успішність своєї роботи, у межах вузького та широкого підходів, визначаючи, що написання звернень та робота з правоохоронними органами неефективні через відсутність вироків та покарань корупціонерів. Зі свого боку, оцінка організаціями м'якого впливу на суспільну думку та спроможність генерації суспільного резонансу є значно вищою.

Модель широкого підходу

Як продемонстрували результати кількісного дослідження, організації, які водночас розділяють широкий підхід до розуміння корупції, а також реалізують прийняті широкі теоретичні патерни та цілі на практиці — складають меншість проінтерв'юваних організацій (відносно попередніх моделей). Тим не менш, саме ГО даної групи найчастіше демонструють успіх, доволі ефективно співпрацюють із державними органами місцевого самоврядування, уникають випадків переслідування та загроз в ході своєї діяльності. Розглянемо на прикладах, як саме організації даної групи фреймують явище корупції, як це впливає на визначення мети їхньої діяльності у сфері антикорупції та, відповідно, на обрання напрямків практичної діяльності для реалізації поставлених завдань.

Так, одна херсонська організація⁷², що займається антикорупційною діяльністю у сфері освіти вбачає корупцію як проблему системи (в даному випадку — освіти) та ставить за мету підвищення якості та прозорості системи освіти. В названому контексті члени організації підкреслюють: «Ми не хочемо спрямовувати діяльність на покарання, ми хочемо навчити... Якщо ж почнемо проводити антикорупційні розслідування, то заклади освіти перестануть звітувати, будуть боятися»⁷³.

Свій підхід організація активно випробовує на практиці: впроваджує на місцях єдину систему відкритих бюджетів шкіл; проводить адвокаційні кампанії та тренінги для адміністрації шкіл в підтримку нової системи звітування для шкіл, яку представ-

ники організації розробили власноруч. За словами голови ГО, за декілька років активної роботи організація добилась значних досягнень: зібрано дані про відкриті бюджети всіх без виключення шкіл Херсона, більшість з яких перейшла на постійне звітування про використання благодійних та бюджетних коштів. Але найголовніше, за словами представників організації те, що їм вдалось досягти значної активізації місцевої влади в питанні освіти та значно підвищити рівень «допитливості» з боку адміністрацій шкіл та батьків, що безперечно сприяє збільшенню прозорості системи освіти на місцях без застосування каральних засобів.

Ще одна відома громадська організація Херсона⁷⁴ розглядає корупцію в Україні як структурну проблему, що обумовлює, на її думку, необхідність впровадження комплексного антикорупційного підходу та зменшення акценту на покаранні через низьку ефективність даного засобу впливу. Окрім цього, визнають представники ГО, корупція не завжди є ключовою проблемою⁷⁵. Навпаки, часто вона виступає своєрідним кліше, за яким криється не менш серйозна проблема некомпетентності державних службовців в регіонах. «Неспроможність виявити корінь проблеми обумовлює хибний вибір засобів для вирішення цієї проблеми»⁷⁶, — зазначають в ГО. Така позиція обумовила мету діяльності організації, а саме — досягнення позитивних змін шляхом підвищення політичної та правової обізнаності, а також залучення людей до вирішення місцевих проблем. Саме тому, в своїй антикорупційній діяльності ГО фокусує увагу на просвітництві, впровадженні нових

практик та інструментів, а також створенні превентивних засобів мінімізації корупції. Зокрема, організація активно займається впровадженням різних форм демократії участі (бюджети участі, громадські слухання тощо), активно співпрацює із двома громадськими коаліціями «Ресурсний центр з розвитку місцевої демократії в області» та «За прозорі місцеві бюджети», а також адвокатує власні ініціативи через Громадську раду при голові міста.

Цікавий кейс було знайдено в Тернополі. Так, одна тернопільська громадська організація⁷⁷ вважає корупцію всеохоплюючою, системною проблемою, однак впевнена, що антикорупція (у сенсі покарання та притягнення до відповідальності) не має позиціюватися як ключовий напрямок діяльності. Більше того, саме антикорупція, на думку громадських діячів даної ГО із Тернополя, створює бар'єр між владою та суспільством. «Саме на руйнування цього бар'єру має бути направлена робота громадського та державного секторів»⁷⁸, — підкреслюють в організації. З такого твердження випливає і мета діяльності даної ГО, а саме — напрацювання чітких, зрозумілих та рівних правил гри у політиці, а також сприяння дотриманню цих правил з боку політиків, чиновників та представників громадянського суспільства.

Такий підхід організації у практичній площині сприяв фокусуванню на розробці аналітики, проведенні адвокаційних кампаній по запобіганню корупції, розробці нормативно-правових актів, реалізації ряду просвітницьких та навчальних заходів. Так, наприклад, згадана ГО розробила положення для запровадження бюджетних слухань в Тернополі, які наразі успішно

втілюються на практиці; досягли значного збільшення впливу громадськості на формування проекту бюджету міста; розробили проект рішення щодо впровадження ProZorro продажу/оренди комунального майна; адвокатували ряд змін до положень про громадський бюджет; добились запровадження соціального замовлення через відкритий конкурс тощо.

Важливою особливістю тернопільського кейсу так само стала потужна згуртованість громадських організацій в рамках коаліції «Тернопільський центр реформ». Саме завдяки кооперації з іншими ГО, на рівні Тернополя стало можливим створення дорожньої карти реформ органів місцевого самоврядування, що дозволяє мати значно більше важелів впливу на місцеву владу, виступати ефективним медіатором між суспільством та владою та, в кінцевому підсумку, сприяти підвищенню якості послуг для населення.

Інша організація, що представлена на рівні міста Кропивницького⁷⁹, вважає, що корупція — не стільки коренева проблема, скільки наслідок системної кризи у державі, яка може бути мінімізована виключно шляхом розвитку громадянського суспільства та встановлення принципів верховенства права. Саме тому антикорупційна діяльність даної ГО зміщується у бік сприяння прозорості, доступу до публічної інформації, підзвітності та відкритості органів влади. На практиці ці напрямки втілюються шляхом проведення адвокасі та просвітницьких кампаній щодо залучення громадян до процесу прийняття рішень, а також менторського коуч-супроводу органів місцевого самоврядування та інших громадських організацій. Великий акцент в організації роблять

на створенні механізмів локальної демократії — так, у 2017 році досягли ухвалення та впровадження нової редакції статуту з положенням про громадські слухання, а також ініціювали впровадження інших антикорупційних інструментів щодо запобігання корупції на місцях.

Варто зазначити, що подібно до Херсону та Тернополю, в Кропивницькому активно функціонує коаліція громадських організацій під назвою «Рада експертів». В рамках коаліції існує робоча група з антикорупції, що системно працює над питанням ефективного використання бюджетних коштів та зниження корупційних ризиків в управлінні містом. До прикладу, з цією метою ініціативні ГО проводять тренінги для посадовців щодо використання інструментів публічних закупівель, а також розробляють рекомендації щодо забезпечення ефективного використання публічних коштів. Такі заходи сприяють підвищенню компетентності посадовців стосовно використання інструментів публічних закупівель та допомагають знизити можливість незаконних дій в процесі ухвалення політичних рішень.

Не менш цікавий кейс даної моделі організацій було знайдено в Чернівцях⁸⁰. Так, одна чернівецька громадська організація вважає, що для мінімізації корупції необхідна превентивна робота, новітні методики впливу та зміни на законодавчому рівні (реформи). За мету в організації свідомо ставлять підвищення політичної освіти громадянського суспільства у сфері (анти-) корупції та створення нового покоління людей з нульовою толерантністю до корупції. Згаданий організації доволі успішно вда-

ється втілювати свої цілі у життя шляхом превентивних мір та засобів впливу. Так, вони проводять тренінги для представників місцевої влади на тему запобігання конфлікту інтересів. ГО також започаткувала комунікаційний проект «Молодь проти корупції», в рамках якого проводяться театралізовані вистави на тему корупційних ризиків з метою обговорення суспільно важливих проблем та пошуку шляхів їх вирішення. На основі зібраної інформації ГО навіть створила посібник «Долаємо корупційну свідомість». Так, з моменту запуску, було проведено понад сорок вистав та семінарів у загальноосвітніх школах та університетах, направлених на запобігання формуванню «корупційної свідомості». Схожі просвітницькі проекти розвиває одна тернопільська організація⁸¹. За останні роки вона провела цілий ряд інформаційних кампаній та інноваційних просвітницьких заходів для молоді та школярів. Гарними прикладами таких заходів є проведення конкурсу творчих робіт на антикорупційну тематику за участі двадцяти навчальних закладів області, а також Ярмарку антикорупційних ініціатив.

Подібні приклади громадських організацій, що розділяють широке бачення корупції, ставлять системні цілі та впроваджують прийняті патерни на практиці, спостерігаються в багатьох містах України — Львові, Івано-Франківську, Дрогобичі, Полтаві, Рівному, Сумах, Хмельнику, Чернівцях, Нікополі, Харкові та ін. Незважаючи на різне територіальне знаходження, такі ГО об'єднує те, що вони фокусуються на досягненні системних та довгострокових результатів шляхом сприяння прозорості у міських

радах; запровадженню електронних сервісів; проведенню інформаційних кампаній для населення на тему запобігання побутової та політичної корупції, питань бюджетування, реформування тощо; реалізації адвокаційних кампаній, спрямованих на вдосконалення системи місцевого самоврядування та імплементацію нових політик; медіації в комунікації між місцевими органами влади та населенням; проектів, спрямованих на підвищення якості надання адміністративних послуг; розвитку громадянської журналістики; розробки нових законодавчих ініціатив, положень та багато іншого.

Таким чином, організації даної моделі не тільки приймають інституційний та/або культурний макро-підходи до розуміння причин появи корупції та ставлять за основу діяльності широку мету, — на відміну від попередніх груп, вони цілісні і в своїй діяльності, дійсно спрямовуючи її на реформування політичних інститутів та законодавства, на сприяння підвищенню рівня політичної освіти та докладання зусиль до зміни сприйняття корупції громадянським суспільством на більш глибокому, соціокультурному рівні. У такий спосіб, широке розуміння корупції та цілей своєї роботи разом із такими додатковими факторами як тісна кооперація з іншими ГО, залученість до громадських коаліцій та неконфронтаційний підхід у відносинах із місцевою владою, не тільки краще сприяють системним змінам, але і дозволяють оминати негативне ставлення населення до теми (анти-) корупції та скоріше досягти позитивних зрушень за допомогою непрямих інструментів та механізмів впливу.

Висновки

Потужний стимул для розбудови антикорупційного напрямку діяльності громадського сектору надали події Революції гідності 2013–2014 рр. З цього часу спостерігається масова активізація громадських організацій у сфері протидії корупції як на всеукраїнському, так і на регіональному рівнях. Однак, якщо на всеукраїнському та київському рівнях спроможність громадських організацій дозволила останнім отримати значну підтримку з боку міжнародних партнерів, доступ до ресурсів та суспільне визнання, то на рівні більш віддалених регіонів організації не завжди мали таку можливість. Це обумовило більш хаотичний характер діяльності регіональних об'єднань та інтерес даного дослідження до аналізу регіональної специфіки антикорупційних громадських ініціатив.

Отже, в цьому дослідженні були проаналізовані особливості функціонування регіональних громадських організацій у сфері антикорупції в Україні та ефективність обраних ними стратегій дій в контексті різних підходів до фреймування корупції. Теоретичні рамки цієї статті окреслила 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. Такий підхід дав нам змогу використати теорію фреймінгу Р. Ентмана та застосувати його чотири рамкові інтерпретації (фрейми) до ключових підходів до розуміння корупції. Зокрема, фрейми визначення проблеми, діагнозу причин, моральних

суджень та рекомендованих рішень були застосовані в контексті розуміння корупції в межах чотирьох підходів: корупція як проблема морального занепаду особистості, проблема раціональної дії, проблема системи та інституцій, проблема культури та історії. Таким чином, ми виявили, як саме визначається явище корупції, діагностуються її причини, оцінюються наслідки та формуються антикорупційні дії. З метою більш контрастної демонстрації особливостей різних теорій, ми розділили вищезазначені підходи на дві групи. Першу групу склали вузькі підходи (моральна патологія особисті, раціональна дія), в рамках яких корупція розглядається крізь призму мікро-перспективи окремо взятого індивіда та його прагнень до особистого збагачення. До другої групи ми віднесли широкі підходи (система та інституції, культура та історія), в межах яких корупцію розглядають на макро-рівні як наслідок структурних та системних вад. Відповідно до цієї класифікації, ми розробили чотирьохрівневу модель антикорупційних стратегій громадських організацій, де перші два рівні (моніторинг та висвітлення корупції; звернення до правоохоронних органів) були віднесені до вузького підходу фреймування корупції, а решта (просвітництво і навчальні практики; пошук альтернативних способів мінімізації/запобігання корупції) були включені до широкого підходу.

Спроможність висунутих нами теоретичних припущень ми перевірили на основі масиву даних, отриманого в ході проведення глибоких анонімних інтерв'ю з 242 антикорупційними громадськими організаціями в п'ятдесяти семи містах двадцяти

трьох областей України (окрім АР Крим та непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей). На основі різновидів корупції як опцій для фреймування ми здійснили кодування отриманих даних для перевірки гіпотези дослідження. Зокрема, чи дійсно існує суперечність на теоретичному рівні розуміння корупції організаціями та на практичному рівні втілення антикорупційних стратегій; а також чи впливає цілісний підхід антикорупційної діяльності від закладання сенсів в поняття «корупція» до відбору стратегій антикорупційних дій на ефективність організацій в регіонах України.

В емпіричній частині дослідження ми перевірили наявність кореляції між фреймом визначення корупції та рекомендованими рішеннями. В результаті розрахунків, ми виявили, що між парами «визначення корупції та рекомендовані рішення» є зв'язок. Також, спираючись на результати кодування, ми розрахували відсоткове співвідношення організацій, що дотримуються чистих (вузьке розуміння — вузькі рішення; широке розуміння — широке рішення); та гібридних (широке розуміння — вузьке рішення; гібридне розуміння — гібридне рішення) підходів. У межах даного співвідношення, переважна більшість проінтерв'юваних організацій сповідують гібридний підхід. Третина організацій схильна до використання чисто вузького підходу на рівні розуміння корупції та реалізації стратегії дій. Зі свого боку, чистий широкий підхід релевантний лише для десятої частини від загальної кількості організацій.

Кількісні результати дослідження ми також доповнили якісним аналізом специфіки діяльності органі-

зації на основі методу кейс-стаді. Для такого аналізу задіяли дві чисті моделі організацій (ті, що сповідують вузьке розуміння та реалізують вузькі рішення; широко розуміння та широкі рішення), а також дві моделі гібридного типу (гібридне розуміння та гібридні рішення; широке розуміння та вузькі рішення). Наявність останньої змішаної моделі в аналізі пояснюється тим, що ми вважаємо її важливою перехідною ланкою в процесі трансформації громадських організацій із чистих вузьких типів до чистих широких.

Проаналізувавши окремі кейси першої моделі організацій, ми дійшли до висновку, що організації даної групи націлені на усунення корупційних елементів через звільнення або покарання. Це підтверджується їх власною риторикою, коли історії успіху оцінюються за критерієм кількості відкритих кримінальних проваджень, ув'язнених чиновників та звільнених посадовців. Таким чином, такі організації намагаються дублювати функції правоохоронних органів, не маючи відповідних повноважень, а тому позбавлені можливості бути ефективними. Про це свідчить рівень висвітлення результатів їхньої діяльності у ЗМІ, самооцінка ефективності діяльності організацій даної групи, а також оцінка інших профільних антикорупційних організацій в регіонах.

Організації другої моделі декларують широкі цілі діяльності, як встановлення демократії та верховенства права, запобігання корупції, а також відрізняються широким розумінням корупції як системної проблеми. Тим не менш, на етапі реалізації декларованих цілей, такі організації обирають винятково вузькі методи дії (моніторинг та висвітлення негативної

інформації про корупційні прояви; проведення власних розслідувань та звернення до правоохоронних органів), що прирівнює ефект від їхньої діяльності до попередньої групи. Однак, найбільшою відмінністю організацій, що входять до другої моделі є те, що вони активно аналізують причини та фактори власної неефективності та намагаються апробувати різні моделі розуміння причин та наслідків корупції.

Наступна модель регіональних неурядових громадських організацій в Україні включає в себе такі ГО, які активно змішують вузьке та широке розуміння корупції, а також вузькі та широкі стратегії дій. Дана група цікава тим, що вона демонструє можливість доволі гучних історій успіху громадських організацій в регіонах, які намагаються поєднувати та комбінувати моніторинг, написання заяв та звернень, розповсюдження інформації, просвітницьку роботу, адвокацію та пошук альтернативних антикорупційних механізмів. Особливістю гібридних антикорупційних організацій є те, що на відміну від попередньої групи, яка усвідомлює обмеженість вузького розуміння корупції, однак на практичному рівні ще не відходить від вузьких практик, організації даної моделі не лише усвідомлюють багатовимірність явища корупції, а й здатні імплементувати у практичній діяльності весь спектр антикорупційних дій. При цьому, оцінюючи власну ефективність, організації даної групи схильні розмежовувати свою результативність окремо в рамках вузької та широкої антикорупційної стратегій. Ту частину роботи, яка пов'язана зі співпрацею з правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування — на-

писанням заяв, звернень, скарг, поданням судових позовів, представники опитаних організацій оцінювали як менш ефективну, зокрема через відсутність політичної волі до подолання корупції з боку влади, бездіяльність правоохоронних органів, а також особисту небезпеку активістів як наслідку вимушеної конфронтації. З іншого боку, просвітницька діяльність, адвокація, а також використання непрямих інструментів впливу були оцінені як більш ефективні через їхню направленість на громадянське суспільство, неконфронтаційний характер діяльності, а також через відсутність фокусу на корупції як негативному явищі.

Останньою виділеною групою є модель, що включає організації з широким розумінням корупції та широкою практично втіленою антикорупційною діяльністю. На відміну від усіх попередніх моделей, дана група намагається максимально мінімізувати ризики своєї неефективності завдяки повній відмові від вузьких антикорупційних стратегій. На нашу думку, це є наслідком того, що на теоретичному рівні дані організації чітко розуміють складність та всеосяжність явища корупції в Україні, не пов'язуючи його з постатями окремих осіб. Якщо попередні групи були більш націлені на боротьбу з наслідками корупції, то організації даної моделі спрямовані на подолання причин корупції, які, поміж іншого, полягають у низькому рівні політичної освіти, пасивності громадян, прогалин у законодавстві та недотриманні принципів прозорості та підзвітності. Виключаючи вузькі інструменти впливу, організації зберігають незалежність від дій владних структур, правоохо-

ронних органів та судів. Уникаючи використання вузьких антикорупційних дій, такі організації в тому числі оминають пастки негативного дискурсу корупції. Цілісний підхід даних організацій забезпечує високу оцінку власної ефективності, дозволяє зберегти високу мотивацію активістів організації та отримати стійку підтримку з боку місцевого населення.

Таким чином, розглянувши різні співвідношення розуміння корупції та вибору антикорупційних дій регіональними громадськими організаціями в контексті їхньої ефективності, ми вважаємо запорукою успіху громадських організацій чітке розуміння корупції і встановлення відповідної мети антикорупційної діяльності на етапі становлення організації. Первинним має бути теоретичне визначення поняття «корупція», її причин та наслідків в окремо взятому регіональному контексті. В свою чергу, практична діяльність має бути втіленням теоретичного підходу до розуміння корупції, який визначила для себе громадська організація. Тільки у єдності теоретичного та практичного елементів антикорупційної стратегії громадські об'єднання в Україні можуть претендувати на досягнення високого рівня ефективності та значних успіхів з мінімальною кількістю ризиків та перешкод.

Список джерел та літератури

Andvig, J. C., Fjeldstad, O.-H., Corruption: A Review of Contemporary Research. — Bergen: Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights. — 2001.

Bader, M., Huss, O., Meleshevykh A. and Nesterenko O. Civil Society against Corruption in Ukraine: Pathways to Impact. Working Paper. Demokratizatsiya, 2020, forthcoming.

Bauhr, M., Grimes, M. and Harring, N. Seeing the State: The Implications of Transparency for Societal Accountability. QoG Working Paper Series 15 (June 2010); Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. “Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability: Indignation or Resignation.” Governance 27, no. 2 (April 2014): 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.

Entman, R. M., Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. — Journal of Communication 43 (4). — 1993.

Helmke, G., Levitsky, S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. — Perspectives on Politics. — 2004, 2 (04): 725–740 [Electronic data]. — Mode of access: http://journals.cambridge.org/abstract_S1537592704040472

Holloway, R. NGO Corruption Fighters’ Resource Book — How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption [Electronic data]. — Mode of access: <https://www.ndi.org/sites/default/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>

Huss, O. 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. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78589-9_5

Huss, O. 2018. Framing and practicing corruption as a political tactic in hybrid regimes: A case study on political domination in Ukraine, defended on 19.12.2018 at Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen, forthcoming publication.

Huss, O., Bader, M., Meleshevykh, A. and Nesterenko, O. Analysing Contextual Factors for Anti-Corruption Activism in the Regions of Ukraine. Working Paper. The Hague: NWO, 2019. Forthcoming

Klitgaard, R., *Controlling Corruption*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1988a [Electronic data]. — Mode of access: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=837316>

Koechlin, L., *Corruption as an Empty Signifier: Politics and Political Order in Africa*. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, Leiden; Boston: Brill. — 2013.

Maxwell, J. A. *Using Numbers in Qualitative Research, Qualitative Inquiry*. — 2010, pp. 475–482.

Nizhnikau, R., Moshes A. *Three Years After Euromaidan: Is Ukraine Still on the Reform Track?* — FIIA Briefing Paper 208. — 2016, 9 p.

Olson, M., *The Logic of Collective Action in Soviet-Type Societies*. — *Journal of Soviet Nationalities, A Quaterly Publication of the Centre on East-West Trade, Investment, and Communications*, 1990, 1 (2): 8–27. [Electronic data]. — Mode of access: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABK716.pdf

Persson, A., Rothstein B., and Teorell J., *Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. Governance*. — 2013, 26 (3), 449–71 [Electronic data]. — Mode of access: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

Rimke, H., *The Pathological Approach to Crime: Individually Based Theories*. — In *Criminology: Critical Canadian Perspective*, edited by Kirsten Kramar. — Toronto: Pearson Canada. — 2010.

Stefes C. H., *Kampf der Institutionen: Korruption, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit in der früheren Sowjetunion*. In *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, edited by Aurel Croissant, Petra Bendel, and Friedbert W. Rüb. — 2003, 119–35. Opladen: Leske + Budrich.

Torsello, D., Alison T., *Don't Buy the 'Rogue Employee' Myth. There's More to It*. — *The FCPA Blog (blog)*, April 27, 2016 [Electronic data]. — Mode of access: <http://www.fcpablog.com/blog/2016/4/27/torsello-and-taylor-dont-buy-the-rogue-employee-myth-theres.html>

Wickberg, S., *Scandales et corruption dans le discours médiatique français: la partie émergée de l'iceberg?*. — *Éthique publique*, no. vol. 18, № 2 [Electronic data]. — Mode of access: <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2745>

Андрущенко Л. Сутність явища «корупція» та причини її існування в Україні // Право і суспільство. — 2016. — № 3 (1), с. 148–153.

Громадянське суспільство — рушій антикорупційної реформи в Україні [Електронний ресурс]. — [Сайт «Соцпортал»]. — Режим доступу: <https://socportal.info/2015/02/05/gromadyans-ke-suspil-stvo-rushij-antikoruptsijnoyi-reformi-v-ukrayini.html>

Дорожня карта реформ для Верховної Ради VIII скликання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://platforma-msb.org/wp-content/uploads/2014/12/Dorozhnya_Karta_Reform_RPR.pdf

Кому довірити боротися з корупцією і формувати Антикорупційний суд — думка населення [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»]. — Режим доступу: <http://dif.org.ua/uploads/doc/9354402055a5674d09efcc5.40115201.docx>

Майдан — 2013: хто стоїть, чому і за що? [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»]. — Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/maydan-2013-khto-stoit-chomu-i-za-shcho>

Примітки

1. Nizhnikau, R., Moshes A. Three Years After Euromadan: Is Ukraine Still on the Reform Track? — FIIA Briefing Paper208. — 2016, p. 3.

2. Майдан — 2013: хто стоїть, чому і за що? [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»]. — Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/maydan-2013-khto-stoit-chomu-i-za-shcho>

3. Андрущенко Л. Сутність явища «корупція» та причини її існування в Україні // Право і суспільство. — 2016. — № 3 (1), с. 149.

4. Дорожня карта реформ для Верховної Ради VIII скликання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://platforma-msb.org/wp-content/uploads/2014/12/Dorozhnya_Karta_Reform_RPR.pdf

org/wp-content/uploads/2014/12/Dorozhnya_Karta_Reform_RPR.pdf

5. Мова йде зокрема про проекти законів «Про запобігання корупції», «Про державні закупівлі», «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань», «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції», «Про державну службу», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичної корупції»

6. Громадянське суспільство — рушій антикорупційної реформи в Україні [Електронний ресурс]. — [Сайт «Соцпортал»]. — Режим доступу: <https://socportal.info/2015/02/05/gromadyans-ke-suspil-stvo-rushij-antikoruptsijnoyi-reformi-v-ukrayini.html>

7. Там само.

8. Для огляду структурних особливостей та функцій анти-корупційних ГО в регіонах України див. Bader, Max, Oksana Huss, Andrey Meleshevych, and Oksana Nesterenko. “Civil Society against Corruption in Ukraine: Pathways to Impact.” Working Paper. The Hague: NWO, 2019. Forthcoming

9. Huss, Oksana, Max Bader, Andrey Meleshevych, and Oksana Nesterenko. “Analysing Contextual Factors for Anti-Corruption Activism in the Regions of Ukraine.” Working Paper. The Hague: NWO, 2019. Forthcoming

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. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78589-9_5

11. Koechlin L., *Corruption as an Empty Signifier: Politics and Political Order in Africa*. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, Leiden; Boston: Brill. — 2013, p. 23.

12. Entman R. M., Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm.” — *Journal of Communication* 43 (4). — 1993, p. 52–53.

13. Там само.

14. The research project “Civil society against corruption in Ukraine: political rules, advocacy strategies and impact” has been funded by the Dutch Research Council (NWO) and conducted in 2017–2019 in the partnership between Leiden University, Netherlands and Anti-Corruption Research and Education Centre at National University of Kyiv Mohyla Academy, Ukraine.

15. Теоретичною основою даної статті є теорія соціального конструктивізму та концепція фреймінгу, які були застосовані для аналізу явища корупції українською дослідницею О. Гус в дисертації на тему «Фреймування та практикування корупції як політична тактика в гібридних режимах: кейс політичного домінування в Україні» та статті «Корупція, криза та зміни: коректне та хибне використання порожньої позначки» (2018). Huss, Oksana. 2018. “Framing and practicing corruption as a political tactic in hybrid regimes: A case study on political domination in Ukraine”, defended on 19.12.2018 at Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen, forthcoming publication. А також 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. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78589-9_5

16. Важливо підкреслити, що дані рівні не обов’язково є ієрархічними: громадські організації можуть діяти як лише на одному рівні, так і на декількох рівнях одночасно.

17. Bauhr, Monika, Marcia Grimes, and Niklas Harring. “Seeing the State: The Implications of Transparency for Societal Accountability.” QoG Working Paper Series 15 (June 2010); Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. “Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability: Indignation or Resignation.” *Governance* 27, no. 2 (April 2014): 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.

18. Rimke, H., *The Pathological Approach to Crime: Individually Based Theories*. — In *Criminology: Critical Canadian Perspective*, edited by Kirsten Kramar. — Toronto: Pearson Canada. — 2010, p. 79–92.

19. Torsello, D., Alison T., Don’t Buy the ‘Rogue Employee’ Myth. There’s More to It. — The FCPA Blog (blog), April 27, 2016

[Electronic data]. — Mode of access: <http://www.fcablog.com/blog/2016/4/27/torsello-and-taylor-dont-buy-the-rogue-employee-myth-theres.html>

20. Там само.

21. Klitgaard, R., *Controlling Corruption*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1988a, p. 4 [Electronic data]. — Mode of access: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=837316>

22. Там само, p. 69.

23. Там само

24. Klitgaard, R., *Controlling Corruption*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1988a, p. 72 [Electronic data]. — Mode of access: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=837316>

25. Olson, M., *The Logic of Collective Action in Soviet-Type Societies*. — *Journal of Soviet Nationalities, A Quaterly Publication of the Centre on East-West Trade, Investment, and Communications*, 1990, 1 (2): 8–27. [Electronic data]. — Mode of access: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABK716.pdf

26. Persson, A., Rothstein B., and Teorell J., *Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem*. *Governance*. — 2013, 26 (3), 449–71, p.457 [Electronic data]. — Mode of access: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

27. Helmke G., Levitsky S. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. — *Perspectives on Politics*. — 2004, 2 (04): 725–740, p. 727 [Electronic data]. — Mode of access: http://journals.cambridge.org/abstract_S1537592704040472

28. Stefes C. H., *Kampf der Institutionen: Korruption, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit in der früheren Sowjetunion*. In *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, edited by Aurel Croissant, Petra Bendel, and Friedbert W. Rüb. — 2003, 119–35; p.123. Opladen: Leske + Budrich.

29. Andvig J. C., Fjeldstad O-H., *Corruption: A Review of Contemporary Research*. — Bergen: Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights. — 2001, p. 40.

30. Кодування інформації було реалізовано на основі поєднання індуктивного (з урахуванням обраних для аналізу теоретичних

рамки) та дедуктивного (на основі отриманого масиву даних під час інтерв'ю були створені категорії) підходів до аналізу.

31. Maxwell, J. A. *Using Numbers in Qualitative Research*, Qualitative Inquiry. — 2010, P. 478.

32. Bader, M., Huss, O., Meleshevych A. and Nesterenko O. *Civil Society against Corruption in Ukraine: Pathways to Impact*. Working Paper. The Hague: NWO, — 2019, pp. 8–9. Forthcoming

33. Там само

34. В даному контексті, такий тип діяльності як «Підвищення рівня обізнаності» є сірою зоною, адже може підпорядковуватись як вузькому, так і широкому підходам в залежності від сенсів, які закладаються в просвіту з боку певних ГО.

35. Важливо зазначити, що до аналізу було взято лише основні, найбільш поширені групи суміщення фреймів. Інші можливі групи можуть включати «широке розуміння — вузьке рішення», «вузьке розуміння — гібридне рішення», «гібридне розуміння — вузьке рішення» тощо). Через свою малочисельність, в рамках даного аналізу всі другорядні групи було віднесено до основних категорій, які є найбільш релевантними до них.

36. Отримана в рамках глибинних інтерв'ю інформація звірялась з офіційними сторінками опитаних організацій, новинами, а також думкою інших ГО у відповідних регіонах.

37. Інтерв'ю з представником громадської організації, 29 травня 2018 р., Кременчук.

38. Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 вересня 2018 р., Житомир.

39. Інтерв'ю з представником громадської організації, 24 жовтня 2018 р., Хмельницький.

40. Інтерв'ю з представником громадської організації, 11 червня 2018 р., Харків.

41. Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018 р., Харків.

42. Там само.

43. Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 грудня 2018 р., Дніпро.

44. Там само.
45. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018 р., Черкаси.
46. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018 р., Дніпро.
47. Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018 р., Маріуполь.
48. Інтерв'ю з представником громадської організації, 11 червня 2018 р., Харків.
49. Інтерв'ю з представником громадської організації, 2 жовтня 2018 р., Запоріжжя.
50. Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 жовтня 2018 р., Запоріжжя.
51. Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 грудня 2018 р., Кропивницький.
52. Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018 р., Черкаси.
53. Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018 р., Одеса.
54. Інтерв'ю з представником громадської організації, 26 лютого 2019 р., Харків.
55. Там само.
56. Там само.
57. Там само.
58. Інтерв'ю з представником громадської організації, 12 жовтня 2018 р., Мукачєво.
59. Там само.
60. Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018 р., Одеса.
61. Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 вересня 2018 р., Вінниця.
62. Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 вересня 2018 р., Вінниця.

63. Інтерв'ю, проведене телефоном з представником громадської організації, 14 грудня 2018 р., Одеса.
64. Інтерв'ю, проведене телефоном з представником громадської організації, 28 січня 2019 р., Миколаїв.
65. Інтерв'ю з представником громадської організації, 11 червня 2018 р., Харків.
66. Інтерв'ю з представником громадської організації, 29 травня 2018 р., Полтава.
67. Там само.
68. Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018 р., Дніпро.
69. Там само.
70. Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 жовтня 2018 р., Запоріжжя.
71. Інтерв'ю з представником громадської організації, 24 травня 2019 р., Северодонецьк.
72. Інтерв'ю з представником громадської організації, 10 січня 2019 р., Херсон.
73. Там само.
74. Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 січня 2019 р., Херсон.
75. Там само.
76. Там само.
77. Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018 р., Тернопіль.
78. Там само.
79. Інтерв'ю з представником громадської організації, 5 лютого 2019 р., Кропивницький.
80. Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 жовтня 2018 р., Чернівці.
81. Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018 р., Тернопіль.

РОЗДІЛ 4. ФІНАНСУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ: ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ПОТЕНЦІЙНІ РИЗИКИ

М. Мамедбекова

Громадянське суспільство завжди розглядалося окремо від державного та приватного секторів. Його часто називають «третім сектором», і воно складається з формальних та неформальних організацій, які не ставлять собі за мету отримання прибутку, і вони не контролюються державою. Організовані групи громадян створюють громадські об'єднання та організації, щоб забезпечити заповнення вакууму дій та/або послуг, які держава з певних причин не надає або не може надавати. Це особливо яскраво простежується у країнах, що розвиваються, там громадські організації стали одним із ключових факторів, представниками маргіналізованих груп, та перебрали на себе деякі громадянські функції на місцевому та національному рівнях (Hulme, 2002). А втім, саме держава відповідальна за окреслення рамок, в яких існують громадські організації в межах законодавчого, адміністративного та публічного дискурсів.

Важливою проблемою розвитку громадського сектору є питання шляхів фінансування організацій та ініціатив, які працюють в цьому секторі, та їх

сталий розвиток. Це питання ставиться не тільки в контексті розвитку суспільства і захисту прав та свобод, але й в економічному плані. Дослідження, проведене John Hopkins University в країнах Центральної та Східної Європи показало, що громадські організації (далі — ГО) є ключовим сектором, який не тільки виконує важливі функції, але й створює робочі місця як в розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються (10% та 5.6% відповідно¹). Однак, фінансова криза 2008 року спричинила значне зниження державного фінансування діяльності ГО як на національному, та і міжнародному рівнях (Hanfstaengl, 2010; Engelbrecht, 2015).

Після Революції Гідності в Україні утворилися десятки нових низових громадянських ініціатив, спрямованих на боротьбу з корупцією, яку 91% громадян вважає однією з головних причин початку Революції та серйозною проблемою, яка негативно впливає на розвиток держави².

Якщо ж розглядати антикорупційні громадські організації, то у цій сфері також спостерігається високий рівень активності та бажання долучитися до протидії корупції. Згідно з дослідженням, проведеним Фондом «Демократичні ініціативи» у 2018 році, кожна третя українка/ець готові долучитися до організованої протидії корупції, а головними перешкодами для цього є невіра у те, що їхня участь допоможе досягти позитивних змін (71,8%), брак гарантій безпеки (70,9%) та недовіра до органів влади (68.3%). Крім того, великий відсоток опитаних зазначили низький рівень обізнаності щодо інструментарію боротьби з корупцією (66,4%)³.

Метою цього дослідження є вивчення специфіки та структури фінансування антикорупційних громадських організацій в регіонах України. В процесі роботи були проаналізовані динаміка залучення фінансування на діяльність антикорупційних громадських організацій в регіонах України, спільних тенденцій їх розвитку в залежності від джерела фінансування та відмінних рис. Зокрема, у цій статті розглядаються форми фінансування антикорупційних громадських організацій, переваги, недоліки та перспективи диверсифікації таких джерел фінансування антикорупційних ГО в регіонах України.

За результатами проведеного дослідження, можна виділити декілька цікавих спільних рис цих організацій в регіонах України: трохи менше половини (43%) працює за рахунок постійної фінансової підтримки міжнародних донорів, тоді як фінансування діяльності решти відсотків організацій здійснюється з інших джерел. Часто — це молоді організації, які ще не встигли інституційно розвинутися, не мають грантової історії для отримання допомоги донорів або принципово не хочуть працювати з міжнародними донорськими структурами через власні переконання (збереження повної незалежності та свободи дій, відсутність потреби звітувати перед донорами тощо)⁴. Однак, серед громадських організацій в Україні з'явилося розуміння необхідності диверсифікації джерел фінансування та мінімізації залежності від іноземних донорів. Хоча таких організацій і небагато, все ж вони є унікальним прикладом розвитку місцевих громад, їх досвід можуть перейняти організації, які повинні з часом перейти на самофінансування та позбутися за-

лежності від донорських грошей. У цьому дослідженні буде розглядатися специфіка фінансування антикорупційних громадських організацій (ГО) в регіонах України, їх спільні та відмінні риси з іншими ГО.

Об'єктом дослідження є громадські організації, які працюють в антикорупційній сфері. Дослідження передбачає використання здебільшого якісних методів. В його рамках було проведено 242 напівструктуровані конфіденційні інтерв'ю з представниками громадських організацій, які працюють у сфері антикорупції у регіонах України (окрім міста Києва, АР Крим та тимчасово окупованих територій), а також із представниками донорських організацій. Інтерв'ю проводилися у період із червня 2018 року по травень 2019 року. Крім того, був використаний case study* (*кейс-метод — метод ситуаційного аналізу) та метод порівняння, для визначення спільних та відмінних тенденцій розвитку громадських організацій з різними типами фінансування, а також інституційний метод для аналізу законів України, які регулюють діяльність громадських організацій.

Фінансова сталість є одним з найважливіших питань в стратегії розвитку громадських організацій в Україні. Багато таких організацій, зокрема антикорупційних, взагалі не мають фінансових ресурсів та працюють за рахунок внесків своїх членів. Іншим найбільш поширеним джерелом фінансування є міжнародні гранти. Такі гранти зазвичай — невеликі та короткострокові, а що стосується інших джерел фінансування, то вони майже не використовуються громадськими організаціями. Це, зі свого боку, створює ряд проблем зі стратегічним розвитком організацій,

які не мають можливості планувати свою діяльність у довгостроковій перспективі або й взагалі змушені припиняти свою роботу після завершення короткострокових проектів, фінансованих донорами.

Лише невелика частина з опитаних в ході дослідження організацій отримує або отримувала гранти, які передбачають зокрема інституційний розвиток. Таке фінансування дозволяє організації розвинути, планувати свою діяльність на більш довгий термін, забезпечити наявність матеріально-технічної бази та постійного штату, що є дуже важливим, особливо для антикорупційних ініціатив в регіонах України. Крім того, інституційне фінансування дозволяє громадським організаціям не витрачати так багато часу на пошук та подання заяв на чергові гранти, а замість того спрямовувати свої ресурси на іншу діяльність, зокрема на планування фінансової стабільності та диверсифікації джерел фінансування організації.

Слід розглядати громадську організацію, беручи до уваги її незалежність, а також ступінь інституціоналізації.

Ступінь незалежності громадської організації визначається гнучкістю її роботи, можливістю мобілізувати свої ресурси, залучити кошти для здійснення своїх завдань та цілей, і загалом, наскільки ГО може модифікувати свої пріоритети та діяти відповідно до поставлених власних цілей, а не цілей, визначених зовнішніми структурами (державою, донорами тощо).

Інституціоналізація визначається можливістю ГО здійснювати свою діяльність на постійній основі та вимірюється такими показниками, як наявність офіційної реєстрації, наявність постійного штату,

приміщення, середнього річного бюджету, стратегічного та операційного планів тощо.

Безвідносно до сфери їхньої діяльності, ці структури здійснюють управління своєю активністю, базуючись на принципах, які нагадують принципи, застосовні до бізнесу. Стратегічне планування та довгострокова розробка стратегії роботи організації не лише позитивно впливає на діяльність ГО загалом, вона є необхідною для її сталого розвитку та для забезпечення більшого ефекту впливу і досягнення стратегічних цілей ГО. Розробка системи управління також є гарантіями та плюсом для донорів, які хочуть переконатися в отриманні результатів за вкладені в ГО ресурси. Це відповідно забезпечує сталість роботи та підвищення її якості.

Проблеми та виклики

За результатами опитування, проведеного у 2016 році, представники громадських організацій, визначають головні проблеми громадського сектору, а саме: створення «кишенькових» громадських організацій (при органах влади, партіях, олігархах) — 75%, та залежність діяльності громадських інституцій від донорів («від гранту до гранту») — 68%⁵.

Оскільки громадські організації зазвичай мають обмежений доступ до ресурсів, їх діяльність теж обмежена. Ця ситуація суттєво не змінилась в останні роки. Частково це обумовлено тим, що лише деякі донори покривають адміністративні чи непрямі витрати ГО (так званий інституційний розвиток), що впливає на фінансову стабільність організацій.

За результатами проведеного дослідження було виявлено декілька основних джерел фінансування антикорупційних громадських організацій. Причому більшість представників організацій зазначали, що вони намагаються диверсифікувати джерела фінансування, наскільки це можливо, а також змушені використовувати інші способи фінансування, коли попереднє джерело з тих чи інших причин зникає. Отже, виходячи з даних опитувань, проведених в ході дослідження, 31% антикорупційних громадських організацій регулярно використовують чи використовували власні кошти для підтримки діяльності своєї організації, 34% отримують (або дістали в останні два роки) гранти від різних міжнародних донорів (у цю категорію також включені суб-гранти всеукраїнських організацій, які отримали великі гранти від донорів), 15% регулярно або ситуативно дістають фінансову допомогу від окремих громадян або представників місцевого бізнесу, 11% практикують членські внески (навіть якщо вони складають дуже малий відсоток від загального бюджету організації), 6% мали гранти від органів місцевого самоврядування на здійснення певних проектів в рамках своєї діяльності, і всього 3% спромоглися генерувати свій власний дохід (надання послуг в рамках діяльності ГО згідно із законодавством України⁶).⁷

З іншого боку, якщо подивитися на співвідношення обсягів бюджетів ГО та того, скільки відсотків бюджету припадає на кожне окреме джерело фінансування, то переважно до 90% припадає на грантове фінансування від міжнародних донорів (у тих ГО, хто отримує такий вид фінансування). Велика части-

на відповідних організацій не має постійного інституціонального бюджету та штату, живе на окремих проектах і змушена постійно писати заявки на різні програми. Серед опитаних ГО були також і організації, які зазначали, що вони принципово не подають заявки на отримання донорської допомоги. Серед причин такої позиції називалися — небажання бути залежними від вимог донора⁸, недовіра до прозорості процедури отримання коштів^{9 10}, стремління на власному прикладі довести, що можливо діяти без донорської підтримки¹¹ тощо. Крім того, навіть ті організації, які виявили бажання отримувати кошти міжнародних донорів, зазначали наявність проблем, зокрема відсутність експертизи у поданні заяв, недостатнє знання англійської мови, незнання грантових процедур та відсутність грантової історії, що значно ускладнює отримання грантів новоствореними організаціями.

Перед багатьма ГО у певний момент постає запитання — як продовжувати свою діяльність після обмеження або припинення грантової допомоги з боку донорів. Інтерес донорів допомогти країні, що розвивається, зумовлений суб'єктивними практичними причинами і багато в чому залежить від поточної політико-економічної ситуації в цій країні. Особливо це стосується організацій, які працюють у сфері корупції.

Фактично організації мають два варіанти: або скорочення своєї діяльності і перегляд програм, або повне припинення існування через відсутність фінансування. Як зазначали респонденти, зокрема зі Львова¹² та Харкова¹³, така ситуація не є оптимальною для сталого розвитку громадської організації.

Ще однією з проблем, яку відмічали багато з респондентів ГО, які отримують грантову допомогу від донорів, є повна залежність від грантів, відчуття постійного стресу/напруги, підлаштовування своєї діяльності під грантові заявки, необхідність виконання завдань донорів, труднощі з довгостроковим плануванням переважно через проектну діяльність, в проєктах не передбачений їх інституційний розвиток. Деякі респонденти зазначали, що у власній практиці наявні випадки, коли вони змушені були повністю припиняти діяльність, коли один грант закінчувався, а другий ще не почався або не був затверджений.

Отже, необхідність диверсифікувати джерела фінансування для антикорупційних громадських організацій є очевидною. Розглянемо, які зазвичай є способи отримання фінансування для громадських організацій в Україні.

Основні джерела фінансування антикорупційних громадських організацій в Україні

Опрацювавши інтерв'ю з представниками громадських організацій, можна виділити найбільш поширені джерела фінансування таких організацій (див. Діаграму 1, 2, Додаток 2). До них належать:

- Кошти міжнародних донорів (гранти, проєкти);
- Власні кошти (добровільні внески членів організації);
- Кошти місцевої громади (приватні благодійні внески окремих фізичних осіб, підприємців);

- Членські внески;
- Кошти місцевих бюджетів (державне фінансування);
- Доходи від власної діяльності громадської організації, надання послуг.

Розглянемо детальніше найбільш відомі механізми фінансування антикорупційних громадських організацій в Україні.

Державне фінансування

Згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», громадські організації зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про використання цих коштів¹⁴. Проте наразі державне фінансування громадських організацій в Україні є формальним і непрозорим, лише невелика частина антикорупційних ГО користуються можливістю подання своїх проєктів для отримання державного фінансування. Окрім того, існують також проблеми із регуляцією процедури надання державних грантів, відсутністю інституційного довгострокового державного фінансування тощо. Підтримка державною владою антикорупційних громадських організацій є низькою, оскільки представники влади не розглядають такі ГО у якості потенційних партнерів, а навпаки, часто бачать у них загрозу.

Однак, саме держава має можливості для створення необхідних умов підтримки розвитку громадян-

ського суспільства, як прямих, так і непрямих. Під прямою підтримкою мається на увазі безпосередня фінансова допомога з бюджету (субсидій, грантів, закупівля державою послуг у ГО), а під непрямую — надання пільг іншим приватним та корпоративним донорам, які фінансово підтримують діяльність громадських організацій.

Що стосується ГО, які надають або потенційно можуть надавати певні послуги, саме державні замовлення можуть стати важливим джерелом фінансування, що дозволить їм диверсифікувати їх джерела фінансування. Такі ГО можуть отримувати гранти від держави на виконання певних послуг та, наприклад, підвищення обізнаності (зокрема, у сфері освіти державних службовців тощо).

Проте питання легітимізації дій ГО і в цьому випадку стоїть досить гостро. Громадським організаціям, які мають відмінну від офіційної у владі позицію, досить важко буде отримувати державне фінансування і одночасно критикувати дії влади, яка фактично виступає донором у цьому сценарії. Це також є загальним трендом. Дослідження показали, що участь ГО у адвокації та залучення конфронтаційних тактик може поставити під загрозу доступ таких структур до державного фінансування. Оскільки держава має можливість використовувати цей важіль як інструмент впливу, ГО можуть утримуватися від критики та застосування тактики конфронтації через страх втратити фінансування і в результаті їхня діяльність та риторика зазнаватиме змін, що ідуть врозріз із принципами такої ГО (Arvidson, 2017).

Для стабільного функціонування системи державної підтримки громадських організацій необхідно, щоб була розроблена чітка система законодавчого та інституційного регулювання виділення фінансування. На даному етапі в Україні існує механізм громадського бюджету, коли ГО або ініціатива, за виконання певних умов, може подати певний проект до місцевого органу влади. Переможці, які виконали технічні критерії, визначаються за результатом голосування місцевих жителів. Однак, і ця система не є ідеальною, оскільки в ній потенційно закладена можливість зловживання та підкупу для набрання голосів.

Та загалом вищий рівень державного фінансування означає, що ГО матимуть альтернативу міжнародній донорській підтримці у разі, якщо в силу яких-небудь причин така підтримка стане менш активною.

Згідно з даними опитування щодо державного фінансування третього сектору на національному та регіональному рівнях, проведеного Європейським Простором серед представників громадянського суспільства, майже 100% респондентів вважають, що система державного фінансування організацій громадянського суспільства потребує змін. Хоча більша частина (56%) опитаних громадських організацій взагалі не мають статті «державне фінансування» у їхньому бюджеті, 17% — частину фінансування дістають з місцевого бюджету, а 67% опитаних збираються подавати заявки на отримання фінансування з бюджету у майбутньому¹⁵.

Як бачимо, для ГО, які працюють в антикорупційній сфері останній показник більш ніж удвічі

менший, передусім через те, що ця сфера наразі не є пріоритетною для місцевої влади, і гроші на проекти таких організацій виділяються дуже неохоче. Державне фінансування в бюджетах організацій громадянського суспільства складає невелику частину — це лише 3% з державного та відповідно 3% з місцевого бюджету, згідно із даними Державного комітету статистики України за 2017 рік.¹⁶

Для налагодження результативної залученості української влади до розвитку громадського сектора та забезпечення ефективності державного фінансування ГО необхідне здійснення реформи у сфері підтримки та їх фінансування, проведення кампанії з популяризації громадських проектів на державно-му рівні.

Міжнародні донори

Майже половина опитаних у ході дослідження антикорупційних громадських організацій отримують чи отримували фінансову підтримку від міжнародних донорів. Це характерно не тільки для сфери протидії корупції, але й для усього громадського сектору загалом, оскільки держава не має чітко окресленої стратегії фінансування громадських об'єднань. Що стосується фінансування, яке надається міжнародними донорами, частина респондентів під час інтерв'ю зазначали: одним із факторів, через які вони не розглядають можливість співпраці з міжнародними донорами, є жорсткий процес звітування та перевірок. Більшість донорських проектів також проходять зовнішній фінансовий аудит. Деякі ГО

розглядають це як обмеження свободи дій з боку донора, намагання контролювати їх та нав'язати свої правила гри. Грантові організації часто застосовують схожі інструменти та стратегії, хоча правила звітування та моніторингу перебігу проекту можуть відрізнятися в кожному окремому випадку. Ці правила встановлені для надання донорам гарантії, що вони отримають результат за вкладені в певний проект ресурси, а також забезпечать прозорість та підзвітність грантового процесу. Останнім часом громадські організації в Україні стали переймати практику повної відкритості, публікуючи свої річні фінансові звіти. Прозорість є особливо важливою для антикорупційних ГО, оскільки вони часто працюють з суспільно чутливими темами, і навіть найменша підозра в отриманні коштів з невизначеного джерела вже може цим підірвати справжній капітал громадської організації — її репутацію.

Не слід також забувати, що ГО має бути підзвітна не тільки донорам, але й своїй цільовій аудиторії, тобто людям, заради яких організація здійснює свою роботу. В цьому контексті також важливо регулярно публікувати звіти, поширювати інформацію про себе у соціальних мережах та ЗМІ, надати можливість написати відгуки про діяльність ГО. Часто проблема з цим виникає саме у регіональних ГО, які не мають такого обсягу фінансування, як ГО, що оперують на всеукраїнському рівні, а також не мають відповідного досвіду комунікацій, який дозволив би цим структурам розширювати свою аудиторію. Саме для цього необхідно впроваджувати програми менторства для ГО з регіонів, які б надавали підтримку від київських

ГО не на одноразовій основі (як у випадку з різноманітними тренінгами, школами), а всеохоплюючу різнопланову підтримку з різними компетенціями.

Залежність від допомоги іноземних донорів, з одного боку, зміцнює підзвітність донорським установам, але з іншого — тоді ГО менше уваги приділяють підзвітності своїй цільовій аудиторії, тим самим знижуючи довіру до своєї діяльності громадян, на благо яких ці ГО і працюють. Крім того, оскільки часто фінансування донорами надається на конкретні проекти, цілі ГО, які імплементують ці проекти, розмиваються, що також призводить до втрати частини аудиторії. Саме тому так важливо, щоб підхід донорів був змінений та відбувалося більше орієнтування на надання довгострокового фінансування та фінансування інституціонального розвитку.

Багато ГО розвиваються та виконують свої функції лише з допомогою значного фінансового внеску міжнародних донорів. Хоча така економічна залежність неодноразово піддавалася критиці та ставилася під сумнів як іншими громадськими організаціями, так і окремими громадянами, науковцями як фактор, що викликає недовіру до легітимності діяльності таких структур, слід визнати що, виключивши донорську допомогу, громадські організації в Україні мають дуже мало шансів мати фінансову підтримку, необхідну для сталої роботи. Хоча ГО, які отримують кошти від міжнародних донорів, не вважають це проблемою, останні політичні та економічні тренди змушують їх диверсифікувати свої джерела фінансування та шукати нові способи отримати гроші на свою статутну діяльність.

Наразі ситуація в Україні виглядає так, що лише невеликий відсоток антикорупційних організацій дістають фінансування від держави, і навіть у цьому випадку воно не є постійним і складає в середньому до 10% від річних бюджетів таких організацій. З іншого боку, фінансування іноземних донорів може складати до 100% бюджету антикорупційних ГО, тоді вони стають дуже залежні від наявності такого фінансування.

Найбільшою цінністю організації, яка прагне інституційно розвиватися, є її продукт, те, що вона може запропонувати громаді або зацікавленим особам і те, з чим вона може досягти сталості. Саме це цікавить міжнародні донорські організації, які інвестують у довгостроковий інституційний розвиток ГО в Україні.

На жаль, як впливає з інтерв'ю з донорами, які підтримують антикорупційні проекти в Україні¹⁷, більшість донорів поки не розглядає можливості виділяти гранти не на окремі проекти, а на інституційний розвиток ГО. Натомість, тільки одиниці зважилися на такий крок, але і вони працюють лише з перевіреними організаціями, які вже мають підтверджену грантову історію.

Індивідуальні та корпоративні донори

Отримати фінансову допомогу можна не лише за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів, але й за рахунок коштів, отриманих від індивідуальних донорів та бізнесу.

Індивідуальний фандрейзинг є більш гнучким джерелом фінансування. Однак, залучення коштів окремих осіб все ще є значним викликом для громадських організацій, частково через те, що вони не мають відповідних знань та компетенцій для організації фандрейзингової кампанії, а частково через те, що і самі ГО не вірять в ефективність такого способу залучення коштів. Однак досвід розвинених країн демонструє, що підтримка людей, які вірять у спрямування та місію організації, навіть незначна, є найбільш стабільним та надійним джерелом доходу. Дослідження демонструють, що суспільство в Україні також готове підтримувати громадські ініціативи.

Зокрема, за результатами дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Центром Разумкова у 2018 році, після Революції гідності значно зросла кількість людей, які надають або готові надавати фінансову допомогу конкретним організаціям. У 2018 році цей показник становив 38,5%. Також зросла і загальна сума, яку жертвували впродовж того року (в середньому від 50 до 500 гривень)¹⁸.

Згідно з результатами ще одного дослідження, велика частина громадян (42%) хочуть підтримати розвиток громадських організацій і вважають, що для цього може використовуватися частина їхніх податків¹⁹.

Однією з проблем для ГО в контексті отримання індивідуальної допомоги є поширена думка, що ці структури повинні надавати свої послуги безоплатно, а люди мають працювати там на волонтерських засадах або за зарплату, нижчу від середньої, а також

за умови, що усі ГО отримують донорські кошти просто так («грантоїди»).

У цьому випадку для заохочення приватного та корпоративного донора немало може зробити держава — за допомогою таких інструментів як податкова політика (пільги, звільнення від сплати частини зборів тощо) та розбудова потенціалу (інституційний розвиток) — підтримка через грантові програми розвитку професійного фандрейзингу.

Наразі у законодавстві України передбачені податкові пільги як для юридичних осіб (податкова знижка у розмірі, що не перевищує 4% оподаткованого прибутку попереднього звітного року²⁰), так і для фізичних осіб (податкова знижка та зменшення його оподаткованого доходу у розмірі, що не перевищує 4% суми його загального оподаткованого доходу такого звітного року²¹).

Такі знижки незначні і не є достатнім стимулом для заохочення приватного та корпоративного донора для пожертв значних сум на розвиток громадського сектора. Законодавчі рамки заохочення приватних та корпоративних донорів необхідно модифікувати.

Членські внески

Є різні підходи ГО до механізму сплати членських внесків. Одні вважають такі внески символічними або взагалі відмовляються від них (у випадках, коли кількість членів настільки мала, що сума внесків не є релевантною). З іншого боку, спеціалізовані громадські організації, а також профспілки вважають такі внески важливою частиною свого бюджету,

стратегічною інвестицією та демонстрацією відданості члена ідеям та цілям організації. Хоча членські внески можуть становити хоч якусь значну частину бюджету лише у випадках, коли організація має велику кількість членів, більшість антикорупційних ГО в Україні не мають навіть номінальних членських внесків.

Залучення членських внесків з одного боку має сенс, коли кількість членів ГО достатньо велика, щоб зібрана сума складала відчутний внесок. З іншого боку, навіть невеликий членський внесок відіграє психологічну роль, роблячи людину ближчою до спрямування і завдань організації, членом якої вона є, тим самим надаючи їй можливість підтримати організацію не тільки номінально.

Генерування власного доходу

Що стосується питання генерування власного доходу, воно є досить складним. Згідно із законодавством, громадські організації є неприбутковими та користуються податковими пільгами (звільнені від податку на прибуток)²². Хоча існує вірогідність, що статус ГО буде використовуватися для приховування комерційної діяльності з метою несплати податків, однак у законодавстві зазначено, що «громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність

відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню»²³.

Лише одиниці серед опитаних в ході дослідження організацій на даному етапі надають платні послуги на постійній основі, тобто генерують власний дохід. Серед джерел генерування доходу, які вказували респонденти під час інтерв'ю, були означені такі: надання платних консультацій, проведення досліджень, опитувань громадської думки на замовлення, платна реклама на сайтах (актуально для ЗМІ, які мають веб-сайти зі сталою аудиторією), продаж газет, інших друкованих матеріалів.

Незважаючи на деякий досвід ГО, таке джерело фінансування все ще залишається малопоширеним і майже нерозповсюдженим серед антикорупційних громадських організацій в регіонах, передусім через брак інституційної спроможності та професійних компетенцій, необхідних для успішного створення, рекламування та продажу продукту ГО. Ще одним чинником, який може стати на заваді генерування ГО власного доходу, є жорсткі рамки законодавства щодо діяльності неприбуткових організацій (що вони можуть і чого не можуть робити для збереження пільг, які дає статус неприбутковості).

Проблемою на даному етапі є також відсутність попиту на послуги, які в перспективі можуть надавати ГО, особливо з боку держави (місцевих органів влади), які найперше мають бути зацікавлені в отриманні якісної неупередженої експертизи, частину з якої можуть надати ГО, які безпосередньо працюють на місцях і мають краще уявлення про реальну поточну ситуацію в секторі, в якому вони працюють.

Висновки

Існує зв'язок між загальними рамками політик та механізмами фінансування. Успішність таких механізмів залежить від ключових елементів: ясно визначеної ролі громадського сектора, що виражається у чітких політиках, та продуманого стратегічного підходу до фінансування.

Громадський сектор не повинен фінансуватися лише з одного джерела. Система фінансування має відображати поточну політико-економічну ситуацію, а саме фінансування — надходити з різноманітних джерел та бути стабільним, щоб ГО могли планувати свою діяльність в довготерміновій перспективі. Джерела допомоги в ідеалі не повинні спричиняти нездорову конкуренцію серед ГО, які замість того, щоб зосередитись на виконанні своїх цілей, намагаються отримати фінансування в обхід інших ГО. Також потрібно розробити чіткий підхід до створення заохочень для приватних та корпоративних донорів (податкові та юридичні) в довгостроковій перспективі.

Що стосується можливості ГО отримувати дохід за послуги та/або товари, відповідно до чинного законодавства, громадські об'єднання можуть здійснювати діяльність, яка спрямована на досягнення місії ГО, визначеної у статуті організації, і така діяльність не обкладається податком на дохід.

Необхідно провести більш глибоке дослідження та розробити законодавчу базу, необхідну для заохочення антикорупційних ГО до створення власних продуктів та забезпечення надходжень до бюджету ГО.

У кожного типу фінансування є потенційні недоліки. Зокрема: відсутність прозорих та зрозумілих процедур фінансування — за державного фінансування; відсутність культури та традицій надання такої підтримки — за наявності індивідуального фандрейзингу; низький рівень корпоративної відповідальності та негнучка система заохочень — у разі бізнесу; відсутність експертизи, низький рівень підготовки персоналу, відсутність довіри між донорами та потенційними грантерами тощо — при наявності міжнародних донорських організацій (процедура отримання та імплементації таких грантів вимагає значних адміністративних ресурсів, професійного фінансового та адміністративного менеджменту, який би відповідав вимогам донора, що досить часто — неможливі умови для щойно створених низових громадських організацій). З іншого боку, державне фінансування в цьому разі більш привабливе у довготерміновій перспективі. Негативним фактором став значний рівень бюрократизації процесів отримання державного фінансування, тож уряду необхідно розробити стратегію сталої підтримки громадського сектора. В цьому контексті, одним із викликів є залучення приватних коштів до третього сектора (податкові пільги тощо).

Викривлення джерел фінансування (зі значною перевагою в пулі (об'єднанні) таких джерел великих міжнародних донорів) — це проблема не тільки антикорупційних громадських організацій, але й усього громадського сектора України в цілому. Оскільки фінансова стабільність організацій напряму залежить від рішення донора, такі організації змушені братися

за проекти, межі та мета яких окреслені донором в рамках колу (call for proposals), а не за проекти, які вони самі вважають за потрібне втілювати. Навіть якщо громадська організація є низовою та утворилася без допомоги зовнішніх факторів, за ініціативи місцевих громад, залежність від донора певною мірою віддаляє її від середовища громади, інтереси якої вони повинні захищати (це, зі свого боку, викликає цілу низку питань — від легітимності такої організації до зростання недовіри громадян до її діяльності через залежність від іноземних донорів). Крім того, така ситуація негативно впливає на сталість роботи ГО та досягнення будь-яких її довгострокових цілей, оскільки тенденцією останніх років стало надання грантів на певні окремі проекти/види діяльності, а не на інституційний розвиток. Багато ГО змушені приділяти велику частину свого часу написанню заявок та звітуванню, адже вони повинні будуть припинити роботу взагалі за відсутності чергового гранту (а деякі дійсно припиняють свою діяльність через відсутність фінансування).

Професіоналізація громадських організацій в Україні тісно пов'язана з інтересом донорів до поточної ситуації в країні, сплеском активності громадянського суспільства та проведення реформ впродовж останніх п'яти років. Хоча вони — не єдиний фактор виникнення більш професіональних ГО, все ж наявність донорських грошей, а також розуміння донорами необхідності стратегічної довгострокової підтримки таких структур є дуже важливим чинником забезпечення розвитку ГО, зокрема у сфері протидії корупції. Однак, наявність сталої

грантової історії у частини ГО створює проблему для інших, молодих ГО, які не мають ще таких ресурсів і налагодженої співпраці з донорами. Це призводить, по-перше, до конкуренції подібних організацій, які працюють в одному секторі, за увагу та ресурси донорів, що може негативно впливати на їхню колективну роботу заради спільної цілі. По-друге, це створює нерівноцінні переваги для «заслужених» ГО, у порівнянні з якими нові ініціативи не є конкурентноспроможними, а тому змушені використовувати особисті кошти залучених активістів та шукати інші можливості диверсифікації джерел фінансування. Передусім проблема нерівномірного розподілу ресурсів донорів актуальна в регіонах, оскільки донори тільки починають розуміти важливість підтримки місцевих ініціатив.

Саме тому варто проводити інформаційні кампанії як для представників громадського сектору, так і для представників влади, щодо необхідності розвивати інші можливі джерела фінансування громадських ініціатив в Україні, зокрема в регіонах, та надавати експертну підтримку на постійній основі молодим організаціям з ентузіазмом, але без необхідного досвіду/ресурсів.

Список джерел та літератури

Aid for Civil Society Organisations. 2018. OECD. — Mode of access: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-Civil-Society-Organisations-2015-2016.pdf>

Arvidson, M., Johansson, H. & Scaramuzzino, R. 2018. Advocacy Compromised: How Financial, Organizational and Institutional Factors Shape Advocacy Strategies of Civil Society Organizations. *Voluntas* 29, 844–856. <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9900-y>

Balazs S. 2010. International Practices on Funding Civil Society Organisations. Research. OSCE PCU Project. — Mode of access: <https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>

Engelbrecht, Lambert K., Ornellas, Abigail, Martínez-Román, María-Asunción, & Tortosa-Martínez, Juan. 2016. NGOs in Spain and South Africa: in the line of two fires. *Social Work*, 52(4), 459–470. <https://dx.doi.org/10.15270/52-2-525>

Financing of civil society organisations by the EU, OJ C 81, 2018, p. 9–15. — Mode of access: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/financing-civil-society-organisations-eu>

Hanfstaengl, Eva-Maria. 2010. Impact of the Global Economic Crises on Civil Society Organizations. — United Nations, Department of Economics and Social Affairs, Working Papers.

Hulme, D. & Edwards, M. 2002. NGO performance and accountability: Introduction and overview. — In M. Edwards & A. Fowler (Eds.), *NGO Management*. — London: Earthscan.

Lester M. Salamon. 2010. Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the world. Johns Hopkins University, USA. Journal compilation C CIRIEC. — Published by Blackwell Publishing Ltd. — Mode of access: <https://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/10/Annals-June-2010.pdf>

Public Financing of civil society organisations: Considerations for Georgia. Europe Foundation. — 2018. — Mode of access: <http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2018/11/Report-CSO-Public-Funding-Final.pdf>.

Громадська активність в Україні — публікація документів Державної Служби Статистики України. [Електронний ресурс]. — [Сайт Державної Служби Статистики України]. Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/metaopus/2016/1-1_10_00_01_2015.htm

Громадянське суспільство в Україні: рівень розвитку, активності, благодійності. [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-riven-rozvitku-aktivnosti-blagodiynosti>

Громадянське суспільство України: цифри і факти. [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Громадський простір»]. — Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=hromadyanske-suspilstvo-ukrajiny-tsyfry-i-fakty>

Діяльність громадських організацій в Україні у 2017 році. Статистичний збірник. [Електронний ресурс]. — [Сайт Державної Служби Статистики України]. Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_go_2017.pdf

Незадоволення українців роботою чинного уряду зростає, натомість збільшується довіра до громадських активістів. [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/nezadovolennya-ukraintsiv-robotoyu-chinnogo-uryadu-zrostaenatomist-zbilshuetsya-dovira-do-gromadskikh-aktivistiv>

Порядок фінансування громадських організацій ветеранів. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/2018_finansuvannya_GO.pdf

Чи стала Революція гідності рушієм розвитку громадянського суспільства — експертне опитування. [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/chistala-revolutsiya-gidnosti-rushiem-rozvitku-gromadyanskogosuspilstva-ekspertne-opituvannya>

Як в Україні борються з корупцією — думка громадян. [Електронний ресурс]. — [Сайт «Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/yak-v-ukraini-boryutsya-z-koruptsieyu-dumka-gromadyan>

Примітки

1. Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the world. Lester M. SALAMON * Johns Hopkins University, USA. Journal compilation © CIRIEC 2010. Published by Blackwell Publishing Ltd. [Electronic data]. — Mode of access: <https://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/10/Annals-June-2010.pdf>
2. За рік, порівняно з 2017 роком, усвідомлення серйозності проблеми корупції істотно зросло: у вересні 2017 року найбільш серйозною проблемою корупцію вважали 44%, нині ж — 61%; не надто серйозною у 2017 році — 12%, сьогодні — 4%. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>
3. Всеукраїнське опитування «Корупція в Україні: сприйняття, досвід, ставлення». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/kozhna-tretya-ukrainkaets-gotovi-doluchitisya-do-organizovanoi-protidii-koruptsii>
4. The research project “Civil society against corruption in Ukraine: political rules, advocacy strategies and impact” has been funded by the Dutch Research Council (NWO) and conducted in 2017–2019 in the partnership between Leiden University, Netherlands and Anti-Corruption Research and Education Centre at National University of Kyiv Mohyla Academy, Ukraine.
5. За результатами опитування експертів (192 представники різних громадських організацій). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=hromadyanske-suspilstvo-ukrajiny-tsyfry-i-fakty>
6. Див. нижче розділ «Генерування власного доходу».
7. Наведені джерела фінансування могли бути залучені в бюджет організації одночасно.
8. Інтерв'ю з представником громадської організації, 5 жовтня 2018 р., місто Маріуполь
9. Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 вересня 2018 р., місто Житомир
10. Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 червня 2018 р., місто Полтава

11. Інтерв'ю з представником громадської організації, 5 жовтня 2018 р., місто Маріуполь.
12. Інтерв'ю з представником громадської організації, 8 жовтня 2018 р., місто Львів.
13. Інтерв'ю з представником громадської організації, 11 червня 2018 р., місто Харків.
14. Закон України «Про громадські об'єднання». — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
15. Онлайн опитування серед активістів та представників громадянського суспільства було проведено з 17.10 до 10.11.2018. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://euprostir.org.ua/stories/138177>.
16. Діяльність громадських організацій в Україні у 2017 році. Статистичний збірник. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_go_2017.pdf.
17. Інтерв'ю з представником міжнародної донорської організації, 12 лютого 2019 р., Київ.
18. Громадська активність громадян України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/gromadska-aktivnist-gromadyan-ukraini>.
19. Громадянське суспільство в Україні: виклики і завдання. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-susplstvo-v-ukraini-vikliki-i-zavdannya>.
20. пп. 140.5.9. п. 140.5. ст. 140 Податкового кодексу України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page20>.
21. пп.166.2.1 та 166.3.2 ст. 166 ПКУ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page20>.
22. 2 п. 2 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
23. Там само.

ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ. ЯК ПІДВИЩИТИ ЕФЕКТИВНІСТЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ДОНОРСЬКИХ ПРОГРАМ.

Оксана Нестеренко, Макс Бадер

Підтримка антикорупційних реформ на регіональному та місцевому рівнях є одним із головних пріоритетів для програм міжнародної допомоги, які спеціалізуються на антикорупційних реформах в Україні. Регіональні та місцеві громадські організації розглядаються ключовими гравцями в цьому процесі. Разом з тим через низьку професійну та інституційну спроможність багатьох з них, донори мають певні виклики щодо роботи в регіонах. Кожна донорська програма/організація шукає власні методи роботи та шляхи подолання викликів роботи на місцевому рівні. Донорські програми застосовують різні підходи, серед яких: 1) співпраця з відомими антикорупційними організаціями національного рівня, які надають субгранти регіональним та місцевим громадським організаціям; 2) безпосередньо фінансування місцевих ініціатив; 3) робота з коаліціями; 4) підтримка національних проєктів, спрямованих на посилення професійних спроможностей організацій регіонального і локального рівня та ін.

Отже, питання підвищення ефективності антикорупційної діяльності місцевих громадських організацій та повироблення рекомендацій для донорських програм та організацій, що спеціалізуються на антикорупційних проектах в Україні є важливим, оскільки успішність антикорупційних реформ на місцевому рівні залежать від рівня організаційної розвитку та сталості локальних громадських організацій та ініціатив і, відповідно, саме донорська підтримка здатна сприяти цьому процесу за певних умов.

У попередніх розділах видання ми вже звертали увагу, що більшість організацій мають низьку організаційну спроможність та фінансову стійкість. Високий рівень інституційного розвитку та сталість має лише п'ятдесят одна з двохсот сорока двох із досліджених нами організацій. На думку більшості наших респондентів з низьким інституційним розвитком та професійними спроможностями, основною причиною низького рівня сталості організації є постійний брак фінансування, і відповідно, як наслідок — відсутність можливості розвивати її компетенції, адже залучення професіоналів потребує відповідні фінансові ресурси.

Фінансова нестабільність притаманна переважній частині організацій регіонального та місцевого рівнів, особливо класичним *grassroots* організаціям. Більшість з опитаних нами респондентів визначали нестабільність та недостатність фінансування одним з головних викликів для їх діяльності. Основними причинами такого стану речей наші респонденти називали: 1) відсутність навичок щодо здійснення фандрейзингу; 2) відсутність готовності пересічних

громадян робити грошові пожертви на діяльність антикорупційних громадських організацій; 3) неспроможність брати пожертви від представників великого бізнесу через ризики бути звинуваченими у відстоюванні інтересів останніх; 4) відсутність компетенції щодо написання грантових заявок; 5) низький організаційний розвиток місцевих об'єднань, через що донорські програми не готові адмініструвати проектну діяльність таких організацій, а також неспроможні надати підтримку на їх інституційний розвиток. Водночас це не означає, що у своїй діяльності організації з низьким інституційним розвитком та професійними спроможностями не є ефективними. Багато організацій, не зважаючи на низький організаційний розвиток та попри відсутність будь-якої фінансової підтримки від донорських програм (сто п'ятнадцять з двохсот сорока двох антикорупційних організацій, здійснюють свою діяльність за рахунок внесків членів організації чи пожертв представників місцевої громади, переважно підприємців) мають історії успіху щодо запобігання корупції та активно сприяють впровадженню антикорупційних реформ на регіональному та місцевому рівнях. Серед їх досягнень — скасування незаконних рішень місцевих рад щодо виділення земельних ділянок, скасування рішень про публічні закупівлі, які були здійснені з порушенням антикорупційного законодавства, розробка та активна участь у процесі прийняття рішень, які підвищують прозорість, підзвітність місцевої влади (рішення про допорогові закупівлі, громадський аудит місцевих рад та ін.), проведення тренінгів, лекцій та інших заходів, спрямованих на підвищення

обізнаності громади, припинення незаконної діяльності щодо надання дозволів на вирубування лісів та ін. Проте, саме низький організаційний розвиток не гарантує сталість діяльності таких організацій. До того ж, це не дозволяє таким організаціям працювати системно, перетворюватися на професійні громадські організації, що можуть залучати фахівців і, відповідно, системно працювати над усуненням причин, а не наслідків корупційних практик, а також перетворюватися на стейкхолдерів, думку яких поважає та до рекомендацій яких прислуховується місцева влада.

У той самий час більшість донорів підтримує саме проектну діяльність регіональних та місцевих антикорупційних організацій із досліджених двохсот сорока двох організацій, лише двадцять п'ять у різний час одержували інституційну підтримку. Хоча, як показують результати нашого дослідження, саме інституційна підтримка довела свою ефективність: двадцять три із двадцяти п'яти організацій, які дістали кошти саме на інституційний розвиток, завдяки цій підтримці перетворилися в організації з високими професійними та організаційними спроможностями. Фактично інституційна підтримка надає можливість організаціям професійно зростати та допомагає налагодити системну роботу. І хоча підтримка саме організаційного розвитку антикорупційних громадських організацій регіонального та місцевого рівнів не є популярною серед донорських програм, саме вона демонструє більшу ефективність з точки зору розвитку інституційних та професійних спроможностей регіональних та місцевих антико-

рупційних організацій у порівнянні з підтримкою короткострокової проектної діяльності. Зокрема, із дев'яносто чотирьох організацій, які системно отримують грантові кошти на реалізацію антикорупційних проектів лише двадцять дві організації мають високий інституційний розвиток і після закінчення проекту не припиняють займатися відповідним напрямком діяльності. Тобто, у процентному співвідношенні це означає, що успішність підтримки проектної діяльності антикорупційних локальних організацій з низьким інституційним розвитком складає лише 23,4%, у той час як успішність проектів, спрямованих на підтримку інституційного розвитку таких організацій складає 92%. Фактично, ситуація, коли донори більшою мірою надають фінансову підтримку саме на реалізацію короткострокових проектів на рівні регіонів, незважаючи на успішність таких проектів, досить часто призводить до того, що в регіонах формується група антикорупційних активістів, які перетікають з однієї організації в іншу, в залежності від того, яка організація має фінансування на реалізацію конкретного проекту. Водночас, як кількість, так і якість регіональних/місцевих антикорупційних громадських організацій та активістів не зростає. Відповідно збільшення активності організацій щодо запобігання корупції та їх вплив на просування антикорупційних реформ на місцевому рівні також не збільшується. Таким чином, наше дослідження показало, що короткострокові проекти не здатні забезпечити стабільність результатів антикорупційних організацій і відповідно — гарантувати розвиток антикорупційного руху на локальному рівні.

Ми переконані, що підтримка проектної діяльності необхідна за умови, коли організація вже має високі професійні та організаційні спроможності. Інакше кажучи, з метою підвищення ефективності участі антикорупційних організацій регіонального та місцевого рівнів у просуванні реформ, міжнародним донорським організаціям у межах кожної програми варто мати дві складові: 1) підтримку проектної антикорупційної діяльності; 2) інституційну підтримку антикорупційних організацій регіонального та місцевого рівня, що мають історії успіху та потенціал до зростання; а відтак, надавати таким організаціям допомогу насамперед, що буде сприяти їх професійному та організаційному зростанню. Використання належної стратегії буде сприяти розвитку антикорупційного руху на регіональному рівні та відповідно — гарантувати сталість антикорупційних реформ на місцевому рівні, оскільки така стратегія допоможе перетворитися місцевим антикорупційним організаціям у професійні організації, до пропозицій яких місцеві політичні еліти та влада буде змушена прислухатися.

Другий основним висновком нашого дослідження є те, що особливості корупції в кожному конкретному регіоні/місті визначаються галузевою структурою економіки регіону/міста, наявністю чи відсутністю конкуренції між місцевими елітами та відповідно ступенем монополізації місцевої влади, економічною елітою міста/регіону (рівень концентрації політичної та економічної влади в невеликій групі осіб), зв'язок економічної еліти міста/регіону з організованими злочинними угрупованнями та міра впливу останніх на місцеву політичну еліту, а крім того, також рівнем

актуальності антикорупційної тематики для місцевої громади. Наведемо декілька прикладів, щоб показати ці особливості. У рейтингу прозорості ста міст України за 2018 рік, монофункціональне місто Маріуполь було визнано одним із найпрозоріших міст України, зокрема це місто дістало друге місце в рейтингу ТІ України. Тобто, відсутність прозорості, яка визначається однією з причин корупції, не притаманна владі Маріуполя. Ба більше, наше дослідження показало, що тут корупція при розпорядженні земельними ділянками або під час публічних закупівель є радше виключенням, ніж правилом, — на відміну від таких міст, як Харків, Одеса, Дніпро та ін. Відповідно, підтримка проектів, спрямованих на запобігання корупції у сфері публічних закупівель, підвищення прозорості, (такі проекти більшість донорів вважають пріоритетними напрямками роботи) не є нагальними для громади Маріуполя у порівнянні з іншими містами України. Водночас, це ще не означає, що Маріуполь — “чемпіон” у запровадженні антикорупційних реформ на місцевому рівні в Україні. Маріуполь, як монофункціональне місто, в якому основне виробництво належить лише одному власнику, дуже впливовому українському підприємцю. Це створило сприятливі умови для монополізації місцевої влади та місцевих медіа та відповідно — умови для іншого типу корупції. Зокрема, контроль над міською радою¹ гарантує ухвалення будь-якого рішення в інтересах та на користь Метінвест й тим самим призводить до прямих і непрямих втрат місцевого бюджету. Для прикладу, отримання підприємствами пільг щодо сплати земельного податку кожного року зумовлює ненадхо-

дження до місцевого бюджету від 30 до 40 млн. грн². Саме монополізація місцевої влади є також причиною відсутності політичної волі щодо вимог до ПАТ «МК «АЗОВСТАЛЬ» вжити заходів щодо модернізації виробництва з метою зменшення викидів у повітря, — за даними Міністерства екології підприємства ПАТ «МК «АЗОВСТАЛЬ» входить у Топ-100 найбільших підприємств-забруднювачів³. Водночас, монополізація медіаринку в Маріуполі, призвели до того, що активістам дуже складно донести до громади міста наявні проблеми⁴. Аналогічна ситуація спостерігається й в іншому мономісті — Запоріжжі.

Отже, саме розвиток незалежних медіа, просвіта громади, протидія корупції в екологічній сфері — це три визначальні актуальні проблеми, у вирішенні яких може допомогти донорська спільнота, підтримуючи виокремлені напрямки діяльності громадських організацій Маріуполя та інших монофункціональних міст. Зовсім інша специфіка корупції в Закарпатті, де окрім характерних корупційних практик, притаманних більшості регіонів України, наявні її особливості, обумовлені географічним положенням цього регіону, зокрема корупційні практики, пов'язані з вирубкою лісів та контрабандою. Між активістами, які спеціалізуються на запобіганні таким незаконним вирубкам, та представниками правоохоронних органів існує відкрита конфронтація. Відтак головним викликом для своєї діяльності активісти вважають особисту безпеку. Інші регіони України також мають свої особливості та свій контекст. Локальний контекст може визначатися, як ми означили вище, також рівнем сприйняття діяльними членами

місцевої громади важливості антикорупційної проблематики. Для прикладу — є міста, де працюють досить потужні антикорупційні громадські організації, що активно проводять антикорупційні журналістські розслідування, моніторинги конфлікту інтересів, оскаржують дії та рішення міської ради, беруть участь у запровадженні антикорупційних політик на місцевому рівні, водночас як інші, більші за розміром та кількістю населення, міста розташовані лише за декілька десятків кілометрів мають дуже низький рівень антикорупційної активності. Одним із найбільш яскравих прикладів є Дружківка та Слов'янськ, міста у Донецькій області, розташовані на відстані тридцяти кілометрів один від одного. Зокрема у Дружківці діє потужна антикорупційна організація, якій вдалося об'єднати навколо себе активістів та громадські організації міста, активізувати місцеву громаду та досягнути значних успіхів у сфері запобігання корупції. Отже, як саме непопулярність ідеї боротьби з корупцією серед місцевих мешканців представники потужних громадських організацій міста пояснюють свою байдужість до системної роботи у цій сфері. Всі вище наведені приклади демонструють необхідність донорів орієнтуватися не лише на тематичні напрямки, але й на локальний контекст при установленні пріоритетів своїх програм та при визначенні критеріїв відбору проєктів.

Наш наступний висновок це те, що місцеві антикорупційні громадські організації завжди мають обмежений вплив на місцеву антикорупційну політику, оскільки досить часто першопричини корупції знаходяться в прогалинах чи колізіях законів, і, отже, певні

проблеми можна вирішити лише шляхом внесення відповідних змін до законів України. Тому співпраця місцевих та регіональних активістів з організаціями національного рівня, які спеціалізуються на антикорупційних адвокасі кампаніях є необхідною умовою успішності просування антикорупційних реформ в Україні. Водночас, наше дослідження засвідчило, що модель співпраці громадських організацій національного та регіонального рівнів, коли регіональні/місцеві громадські організації виступають лише як локальні партнери проекту, що реалізується організацією національного рівня, не сприяє розвитку локальних організацій та не має жодних позитивних змін щодо запровадження антикорупційних реформ на місцевому рівні. Іншою проблемою такої співпраці є використання деякими громадськими організаціями ідеї розвитку мережі у різних регіонах України не з метою дійсної співпраці з відповідними локальними ініціативами, а лише для використання цих мереж, як додаткового індикатора успішності їх власної діяльності при звітуванні донорам. Особливо на цій проблемі наголошували респонденти, які проводять антикорупційні журналістські розслідування. Зважаючи на це, важливо переглянути умови надання підтримки громадським організаціям національного рівня, якщо частина проекту передбачає саме співпрацю з регіональними чи місцевими антикорупційними громадськими організаціями.

Формування на місцевому рівні коаліцій, як формальних, так і неформальних, має завжди позитивний ефект для впливу на запобігання корупції та впровадження антикорупційних реформ. Проте

життєздатними виявилися ті коаліції, які виникли як результат місцевого запиту (місто Тернопіль може слугувати прикладом), а не намагання сформуванати об'єднання представниками коаліцій національного рівня. Відповідно підтримка регіональних та місцевих коаліцій безумовно повинна бути.

Наше дослідження також підтвердило інформацію щодо збільшення випадків нападів на антикорупційних активістів, знищення їх майна та інші форми переслідування активних представників антикорупційних організацій. Двох представників антикорупційних організацій, з якими ми проводили інтерв'ю і які стверджували про проблему особистої безпеки, було вбито; ще декілька активістів зазнали фізичного насильства. Загрозу особистої безпеки наші респонденти вважають одним із основних викликів для їх роботи.

Підсумовуючи все вище зазначене:

— У своїй боротьбі за здійснення впливу, антикорупційні активісти в регіонах України стикаються з двома ключовими дилемами. По-перше, багато організацій недостатньо спроможні з точки зору фінансових та людських ресурсів, щоб бути ефективними. Без достатнього фінансування антикорупційні організації не можуть наймати необхідний персонал і замовляти послуги, а також мають менше можливостей для отримання нових знань і навичок, які можуть сприяти більшій ефективності їх роботи. По-друге, багатьом організаціям бракує надійної підтримки з боку населення. Вони далекі від ідеального типу

масових (*community-based*) громадських організацій, які представляють інтереси своїх членів і сприяють побудові соціального капіталу. Замість цього, більшість із них покладаються на відданість декількох активістів — як правило, від одного до п'яти. Оскільки такі антикорупційні громадські організації не мають суттєвої бази підтримки, вони, як і багато інших організацій в Україні, не здатні мобілізувати критичну масу прихильників, і, як наслідок, вважаються недостатньо легітимними, щоб стимулювати зміни для досягнення суспільного блага.

— Результати нашого дослідження показують, що найбільш ефективними антикорупційними організаціями є ті, які переконливо вирішують щонайменше одну з двох вищезазначених дилем. Так, деякі організації уникають дилеми, пов'язаної з ресурсною спроможністю, шляхом залучення значного та стійкого фінансування, як правило, у формі міжнародних грантів, що дозволяє їм наймати робітників, купувати професійні послуги та здійснювати багаторічне планування. Інші організації вирішують дилему підтримки, звертаючись до реальної бази прихильників, наприклад, працівників організації або вразливих груп населення, які безпосередньо постраждали від певного типу зловживання. Ми також бачимо, що політична воля з боку місцевих органів влади є важливим фактором, що сприяє ефективності антикорупційного активізму, оскільки вона створює більше можливостей для впливу, зокрема, через адвокаційні зусилля та співпрацю з органами влади.

Ці висновки мають ряд наслідків для практиків (міжнародної) підтримки. По-перше, необхідно ро-

зуміти, 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. Отже, міжнародна підтримка є більш ефективною тоді, коли рішення про фінансування ґрунтується на знанні місцевого політичного середовища. По-друге, дуже часто малі та короткострокові гранти, виділені на реалізацію діяльності антикорупційних громадських організацій з боку міжнародних донорів тільки підсилюють, а не вирішують дилему спроможності, оскільки такі гранти не дозволяють організаціям наймати робітників і, у такий спосіб, будувати професійну організацію. Саме тому, після закінчення терміну дії таких грантів, активізм у більшості випадків переривається. Отже, міжнародна підтримка буде ефективною з більшою ймовірністю за умови, якщо пріоритет надаватиметься значному, багаторічному фінансуванню відібраних організацій замість малих короткострокових грантів, розділених між багатьма ініціативами. Крім того, поки спроможність регіональних антикорупційних організацій в Україні визначається переважно матеріальними ресурсами, їм часто бракує, за власним визнанням, необхідних професійних навичок та знань. У той же час невелика кількість антикорупційних організацій, що працюють у Києві, мають професійну спроможність для ефективного здійснення антикорупційного активізму, зокрема, через адвокацію, підвищення обізнаності та проведення розслідувань. Потенційно продуктивним напрямком міжнародної допомоги є сприяння передачі знань та навичок від антико-

рупційних організацій з більш високим експертним потенціалом до експертних організацій з меншим потенціалом.

Міжнародні донорські програми могли б допомогти вирішити відповідні виклики та дилеми у роботі місцевих антикорупційних організацій та відповідно підняти ефективність діяльності місцевих громадських організацій шляхом реалізації наступних заходів:

1. У рамках програм, спрямованих на підтримку громадянського суспільства у просуванні антикорупційних реформ, включати складову інституційної підтримки антикорупційних організацій місцевого та регіонального рівнів з низьким організаційним розвитком — проте для таких, які мають історії успіху та потенціал для розвитку.
2. При визначенні пріоритетів програм антикорупційного спрямування попередньо проводити польові дослідження, які допоможуть зрозуміти локальний контекст та запит на конкретні антикорупційні заходи у регіоні/місті.
3. Визначаючи пріоритети підтримки, орієнтуватися на місцевий контекст кожного конкретного міста чи регіону. Важливо враховувати особливості корупції в кожному конкретному регіоні/місті, і зважати, насамперед, на запит місцевих громадських організацій та ініціатив, які краще розуміють, які саме активності потребують підтримки для успішності та сталості антикорупційних реформ в їх регіоні/місті.

4. Організовувати семінари та вебінари щодо написання грантових заявок для регіональних та місцевих громадських організацій.
5. Здійснювати фінансування проектної діяльності локальних організацій, що мають низький інституційний розвиток через регіональні організації з високими інституційними та професійними спроможностями. Заохочувати запровадження партнерства між такими організаціями.
6. Проекти, які передбачають співпрацю між локальними та національними громадянськими організаціями повинні мати такі складові: 1) надання безпосереднього фінансування на реалізацію проектної діяльності локальним організаціям; 2) менторська підтримка щодо адміністрування таких проектів з боку партнерської організації національного рівня.
7. Сприяти інституційному розвитку місцевих антикорупційних коаліцій.
8. Підтримувати проектну діяльність, яка передбачає залучення на засадах рівного партнерства представників місцевої влади та громадських організацій.
9. Фінансування проектів, які передбачають розвиток професійних компетенцій локальних громадянських організацій, зокрема навчають фандрейзингу, підготовки аналітики та її комунікації; проведення адвокасі кампаній на регіональному та місцевому рівні; гарантуванню безпеки представникам антикорупційних організацій та ін.

Примітки

1. Більшість депутатів міської ради це працівники або колишні працівники Маріупольського металургійного комбінату, ПАТ «МК «АЗОВСТАЛЬ» або інших підприємств, що входять до складу групи Метінвест чи ДТЕК.
2. За інформацією представників громадських організацій Маріуполя.
3. Мінприроди підготувало рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2017 рік [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: <https://menr.gov.ua/news/32941.html>
4. Юр'єва І. Е — екологія. Як медіа Ахметова борються з екоактивістами в Маріуполі [Електронний ресурс] / Інна Юр'єва. — 2019. — Режим доступу до ресурсу: <https://detector.media/kritika/article/142768/2018-11-22-e-ekologiya-yak-media-akhmetova-boryutsya-z-ekoaktivistami-v-mariupoli/>

АВТОРИ

Макс Бадер — викладач Лейденського університету, спеціаліст з країн пострадянського простору. До початку роботи в Лейденському університеті у 2013 році був викладачем і науковим співробітником Амстердамського університету, Мюнхенського університету імені Людвіга Максиміліана та Академії ОБСЄ, а також запрошеним експертом в університеті Джорджа Вашингтона та Національному університеті "Києво-Могилянська академія". До наукових інтересів Макса Бадера відносяться вибори, корупція, авторитарна політика та демократизація. Його роботи були опубліковані у таких журналах, як *Democratization*, *Post-Soviet Affairs*, *Russian Politics, Research & Politics*, *Europe-Asia Studies*, *Representation*, and *Communist* та *Post-Communist Studies*.

Контактна інформація: m.bader@hum.leidenuniv.nl

Оксана Гус — Ph.D. політичних наук (Університет Дуйсбург-Ессен, Німеччина), наукова співробітниця Лейденського університету (Нідерланди), консультант з розвитку Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції Національного університету «Києво-Могилянська академія». В рамках своєї роботи в Лейденському університеті доктор Гус брала участь у дослідницькому проєкті «Громадянське суспільство проти корупції в Україні». До сфери наукових інтересів Оксани Гус входить політична корупція у гібридних режимах, методи та теорії міждисциплінарних досліджень корупції.

Оксана Гус є співзасновницею міжнародної мережі дослідників корупції. Вона була дослідницею в Університеті Торонто та консультантом УНП ООН та Ради Європи.

Контактна інформація: oksanahuss@gmail.com

Аліна Лось — магістр політології, молодша наукова співробітниця Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції Національного університету «Кієво-Могилянська академія». Закінчила магістратуру за спеціальністю «Політологія» Національного університету «Кієво-Могилянська академія». Випускниця Міждисциплінарної освітньої програми з підготовки фахівців у сфері протидії корупції «Антикорупційні студії». В рамках своєї роботи в ACREC політологиня брала участь у дослідницькому проєкті «Громадянське суспільство проти корупції в Україні», яке було реалізовано у співпраці з Лейденським університетом (2018–2019). Сферою її наукових інтересів є й політична демократизація країн, що розвиваються; зовнішня політика ЄС та НАТО. Також брала участь в дослідницькому проєкті «Управління активами як функція АРМА. Співвідношення норм права» (2019), проведеному разом із Transparency International Україна. Наразі Аліна Лось займається просвітницьким проєктом «Київські антикорупційні тури», а також бере участь в програмі менторської підтримки «Зміцнення спроможностей регіональних/місцевих антикорупційних ГО в Україні».

Контактна інформація: alina.los@ukma.edu.ua

Марія Мамедбекова — адміністративна менеджерка та молодша наукова співробітниця Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції Національного університету «Кієво-Могилянська академія». Закінчила магістратуру Інституту міжнародних відносин (Київський національний університет імені Тараса Шевченка) за спеціальністю «Міжнародні відносини» у 2017 році. Спеціаліст у сфері міжнародних відносин та розвитку громадянського суспільства в Україні. Брала участь у дослідницькому проєкті «Громадянське суспільство проти корупції в Україні», що проводився спільно з Лейденським університетом (2018–2019) та у дослідницькому проєкті «Управління активами як функція АРМА: співвідношення норм права», проведеному з Transparency International Ukraine.

Контактна інформація: mariia.mamedbekova@ukma.edu.ua

Андрій Мелешевич — президент Національного університету «Кієво-Могилянська академія» та професор факультету правничих наук. Він є старшим дослідником Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції Національного університету «Кієво-Могилянська академія». Отримав PhD у Школі громадянства та публічної політики ім. Максвелла, Сіракузький університет (США). Професор Мелешевич був гостьовим дослідником у Стенфордському університеті (США), а також гостьовим професором в Гейдельберзькому університеті (Німеччина), Дюссельдорфському університеті (Німеччина), Гронін-

генському університеті (Нідерланди), Гельсінському університеті Гельсінкі (Фінляндія), Сіракузькому університеті (США) та Єреванському національному університеті (Вірменія). Автор міжнародних публікацій у таких сферах, як практики європейських країн в галузі прав людини, інституційне будівництво в перехідних країнах пострадянського простору, зокрема в країнах, які наразі стали країнами-членами ЄС, політичні наслідки виборчого законодавства та виконавчі і законодавчі механізми, політичні партії, порівняльне конституційне право та конституціоналізм, антикорупційні дослідження та філософія права.

Контактна інформація: andriy.meleshevych@ukma.edu.ua

Оксана Нестеренко — кандидатка юридичних наук, викладач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Факультету правничих наук та керівник Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції Національного університету «Києво-Могилянська академія». Випускниця програми Фулбрайт-Кеннан Інститут, Вашингтон, США (2013/2014). Останні 14 років Оксана Нестеренко викладала у провідних правничих школах такі дисципліни, як конституційне право України, конституційна юрисдикція, право на доступ до інформації, захист персональних даних, взаємодія держави і суспільства в сфері протидії корупції та ін. Сферою наукових інтересів є антикорупційна діяльність громадянського суспільства в Україні, антикорупційна освіта, антикорупційна політика, свободи висловлювання

та масової інформації, відкрите врядування, захист викривачів, прозорість уряду, захисту персональних даних.

Контактна інформація: nesterenkoACREC@ukma.edu.ua

Крістіна Хамбекова — дипломована політологиня, випускниця спеціальності «Політологія» Національного університету «Києво-Могилянська академія». Лауреатка стипендії Національного університету «Києво-Могилянська академія» ім. Івана Мазепи у 2014–2015 рр., лауреатка стипендії ім. Віктора Китастого Національного університету «Києво-Могилянська академія». Учасниця програми German Academic Exchange Service, Kyiv/ Berlin /Jena/ Erfurt у 2015 р. Випускниця Міждисциплінарної освітньої програми з підготовки фахівців у сфері протидії корупції «Антикорупційні студії». Крістіна працювала молодшою аналітикинею та координаторкою освітніх програм Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції Національного університету «Києво-Могилянська академія» (ACREC). Під час роботи в ACREC була залучена до проведення дослідження «Громадянське суспільство проти корупції в Україні», що реалізовувалося у співпраці з Лейденським університетом (Нідерланди). Брала участь у дослідницькому проєкті Transparency International Україна «Управління активами як функція АРМА. Співвідношення норм права».

Контактна інформація: kristina.khambekova@gmail.com

Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC) — це науково-дослідницький центр, який здійснює освітню, наукову та просвітницьку діяльність і об'єднує вітчизняних та іноземних науково-педагогічних та наукових працівників, докторантів, аспірантів, студентів та практиків у сфері запобігання і протидії корупції. У ACREC вивчають корупцію, а також шукають нові підходи, як з нею боротися. Місія ACREC: сформувати нову школу антикорупційної думки для створення нового суспільного договору без корупції; надати агентам змін інструментарій, теоретичні і практичні знання для їх професійної підготовки; стати комунікаційною платформою для агентів змін на пострадянському просторі.

ДОДАТОК 1

ДІАГРАМА 1. ВИКОРИСТАННЯ ФРЕЙМУ РОЗУМІННЯ ЯВИЩА КОРУПЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИМИ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У СФЕРІ АНТИКОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ



ДІАГРАМА 2. ВИКОРИСТАННЯ РІЗНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДІЇ РЕГІОНАЛЬНИМИ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У СФЕРІ АНТИКОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ



ДІАГРАМА 3. ВИКОРИСТАННЯ ФРЕЙМУ РЕКОМЕНДОВАНИХ РІШЕНЬ ДЛЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ З БОКУ РЕГІОНАЛЬНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ АНТИКОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ



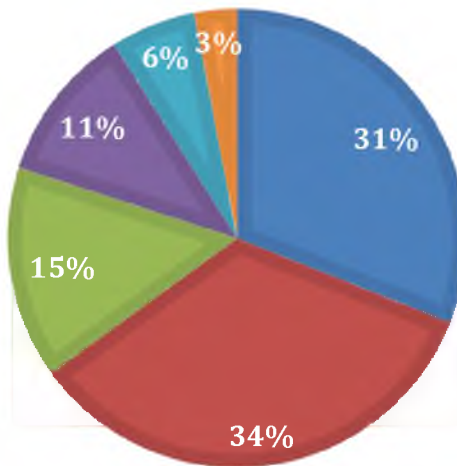
ДІАГРАМА 4. СУМІЩЕННЯ ФРЕЙМІВ РОЗУМІННЯ КОРУПЦІЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДІЙ РЕГІОНАЛЬНИМИ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У СФЕРІ АНТИКОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ



ДОДАТОК 2

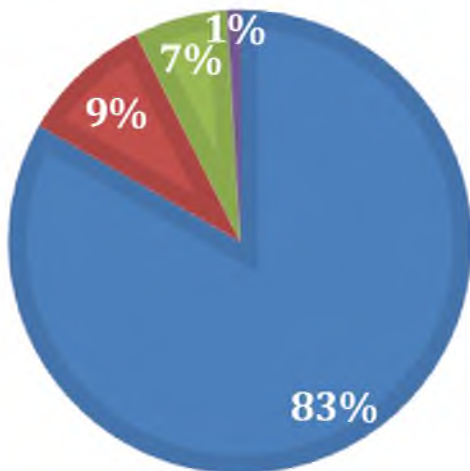
ЯКІ ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ НАЯВНІ У БЮДЖЕТІ ВАШОЇ ГО? (РОЗПОВСЮДЖЕНІСТЬ, ВІДСОТОК ВІД ОПИТАНИХ)

- | | |
|---------------------|-----------------------------|
| ■ Власні кошти | ■ Державне фінансування |
| ■ Членські внески | ■ Бізнес та внески громадян |
| ■ Міжнародні донори | ■ Власний дохід ГО |



**СКІЛЬКИ ВІДСОТКІВ ВАШОГО БЮДЖЕТУ
ПРИПАДАЄ НА ФІНАНСУВАННЯ
З РІЗНИХ ДЖЕРЕЛ? *ОКРІМ ГРОМАДСЬКИХ
ОРГАНІЗАЦІЙ, ЯКІ ВИКОРИСТОВУЮТЬ
ВЛАСНІ КОШТИ СВОЇХ ЧЛЕНІВ**

- | | |
|--|-------------------------|
| ■ Міжнародні донори | ■ Державне фінансування |
| ■ Індивідуальні та корпоративні донори | ■ Власний дохід ГО |



**З питань замовлення та придбання книг
просимо звертатися:**

Видавництво «ДУХ І ЛІТЕРА»

Телефони: +38 (044) 425-60-20

+38 (050) **425-60-20** (Vodafone)

+38 (073) **425-60-20** (Lifecell)

+38 (097) **425-60-20** (Kyivstar)

Е-mail: **duh-i-litera@ukr.net** — відділ продажу
litera@ukma.kiev.ua — видавництво

Сайт та інтернет-книгарня: **www.duh-i-litera.com**

Надаємо послуги «Книга-поштою»