

Аналітичні документи

**ГРОМАДЯНСЬКЕ
СУСПІЛЬСТВО
ПРОТИ КОРУПЦІЇ
В УКРАЇНІ:
СПОСОБИ ВПЛИВУ**

Макс Бадер
Оксана Гус
Андрій Мелешевич
Оксана Нестеренко



Universiteit Leiden



Цей аналітичний документ було підготовлено у рамках проєкту “Громадянське суспільство проти корупції в Україні: політичні ролі, стратегії адвокації та вплив”, який фінансується Нідерландською організацією наукових досліджень. Ми вдячні Аліні Лось, Марії Мамедбековій та Крістіні Хамбековій за їх цінну допомогу в дослідженні. Ми також висловлюємо подяку активістам антикорупційних громадських організацій України за те, що вони поділилися їх поглядами, думками та ідеями з нами.

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

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 визначається 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 у ініціюванні та просуванні цих реформ. Більшість цих організацій складає певна кількість НУО (неурядових організацій) з Києва, які мають потужний професійний потенціал та розвинену мережу зв'язків з міжнародними партнерами країни. Разом з цим протягом 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 стали дані, отримані у ході комплексного дослідження антикорупційного активізму поза межами столиці. Для досягнення цілей дослідження ми провели напівструктуровані 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 тим не менш, визначений 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 здійснюється 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.

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 проблематики корупції в громадській думці». Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>

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 орга-

нізації 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 спричинило увагу до ефективних організацій з боку практиків теорії розвитку.

Проте позитивний імідж організацій громадянського суспільства, що займаються боротьбою з корупцією, також був поставлений під сумнів. Участь НУО у забезпеченні підзвітності уряду вірогідно суперечить демократичним принципам. Представники громадських організацій не обираються громадянською і формально не є представниками певного кола виборців. Крім того, якщо діяльність організацій громадянського суспільства є результативною та успішною, громадяни можуть втратити інтерес до захисту 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

² Див. https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

підзвітності», що стосується управління внутрішніми процесами та відповідальності у користуванні ресурсами (Edwards and Hulme 1996; Kaldor 2003). Звісно, 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 самоорганізуватися, антикорупційні громадські організації, як правило, працюють поза сферою формальної політики: вони мають «голос, але не можуть голосувати» (Edwards 2000: 29). Більш того, 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 (Bukonya 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 серед більш широкого кола людей. Намагаючись підвищити обізнаність, організації можуть спиратися на існуючі звіти або самостійно проводити моніторинг чи розслідування, а потім повідомляти про отримані результати через дружні 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 коаліціями однодумців. З метою максимізації ефекту, активісти також можуть заручитися допомогою інших суб'єктів, таких як ЗМІ або міжнародні партнери.

Існує декілька способів, за допомогою 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; або 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, є недостатньо переконливими. Частково відсутність консолідованого розуміння пояснюється складнощами виміру впливу таких ініціатив внаслідок методологічних викликів (Chêne 2008: 1; Marin 2016: 5). Частково це також пояснюється тим, що результат антикорупційних дій таких ініціатив може залежати від контексту (McGee та Gaventa 2010; Hanna et al. 2011). Тим не менш, в науковій і практично-орієнтованій літературі визначено ряд факторів, які за певних умов пов'язують з успіхом в антикорупційному активізмі.

Зовнішні фактори

У контексті цієї роботи зовнішні фактори знаходяться поза прямим контролем організацій громадянського суспільства, і в більшості випадків 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 et 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 самий 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 тонкощі цієї ідеї пишуть Р. Верон та ін. (Véron et al. 2006: 1937), попереджаючи, що в умовах слабкої вертикальної підзвітності, громадські активісти можуть стати спільниками корупціонерів на місцевому рівні.

Втім, в 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 довіри 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 Akeron 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 у 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 залученість міжнародних суб'єктів та сутність громадянського суспільства. Деякі вчені стверджували, що сильне 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 вважають, що роль міжнародних суб'єктів менш оптимістична, стверджуючи, 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 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 (Bukonya 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 безглузду та неактуальну.

Стратегії адвокації

Друга група припущень щодо ефективності антикорупційного активізму стосується стратегій адвокації та наврядчи є спірною. Деякі автори, наприклад, підкреслюють важливість часу. Б. Букеня та ін. (Bukonya et al. 2012: 27), наприклад, 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». Підтверджує те,

що активісти усвідомлюють важливість правильного вибору часу і А. Мунджіу-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 більш ефективними, 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. (Bukonya 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 проєктів у Східній Європі, М. Тісне і Д. Смілов (Tisné and Smilov 2004: 6), наприклад, стверджують, що антикорупційні ініціативи повинні відійти від цілі 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; Bukonya 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 іноді 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. Мунджіу-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. (Bukonya et al. 2012: 25) вважають, що у половині випадків для досягнення успіху «глибина, масштаб 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 прихильників. Деякі автори вказують на важливість активістів громадянського суспільства, що володіють певною експертизою, як, наприклад, спеціалізовані професійні навички та знання законодавства, а також розуміння специфіки роботи уряду. М. МакНейл та Т. Мумвана (McNeil and Mumvana 2006), наприклад, в огляді ініціатив із забезпечення соціальної підзвітності в Африці відзначають, що ефективність таких ініціатив була порушена відсутністю технічних знань у сфері фінансового управління та аналізу 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».

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ АКТИВІЗМ В УКРАЇНІ

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, що 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, що саме з цієї причини більшість антикорупційних ініціатив мають бути більш довготривалими 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 більш високі показники успіху, ніж ті, що створені під впливом зовнішніх структур (Ankamah i Khoda 2017: 8; Doig et al. 2006). А. М. Гетц і Дж. Гавента (Goetz and Gaventa 2001) стверджують, що соціально виключені групи є більш ефективними 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. Букеня та ін. (Bukanya et al. 2012: 21) стверджують, що важливо, щоб провідні учасники антикорупційних ініціатив мали авторитет і довіру суспільства, що можливо тільки у тому випадку, якщо вони сприймаються як автономні від держави. Отримання зовнішнього фінансування тягне за собою ризик того, що вони втратять довіру внаслідок можливого 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.

Для досягнення цілей цього дослідження ми створили масив даних, що містить інформацію про антикорупційні організації, які знаходяться поза межами Києва. Крім того, ми провели 242 напівструктуровані конфіденційні інтерв'ю тривалістю в середньому від однієї до півтора годин 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, 182 розташовані в обласних центрах і 60 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 (47 з них мають слово «корупція» в назві організації). Для інших організацій боротьба з корупцією є лише одним з напрямів 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. 189 опитаних організацій займалися боротьбою з корупцією в цілому або з декількома типами корупції, тоді як 53 організації 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, причому такі звинувачення іноді виправдані.

Інструментарій та діяльність

Огляд емпіричних досліджень свідчить про те, що діяльність антикорупційних організацій громадянського суспільства, як вже було зазначено раніше, в основному зосереджена навколо шести типів діяльності: 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.

108 організацій, опитаних у межах нашого дослідження, здійснюють моніторинг політики принаймні в одній сфері. Найбільш поширеним (55 організацій) є моніторинг прийняття рішень законодавчими органами та органами виконавчої влади. На думку наших респондентів, метою такого типу моніторингу є, як правило, виявлення потенційного конфлікту інтересів або ж корупційних ризиків. 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 (47 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 було виявлено і який результат було досягнуто після розкриття порушень. Також розповсюдженим (33 організації) є моніторинг електронних декларацій майнового стану державних службовців, як правило, з метою виявлення невідповідностей між заявленими та фактичними доходами та активами посадових осіб. 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. 99 опитаних нами організацій чітко вказали, що принаймні один раз вони подавали звернення із зазначенням знайдених порушень.

Діяльність 117 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. Одна організація з м. Рівне, наприклад, досліджувала корупцію в процесі отримання водійських посвідчень, а потім доводила інформацію до відома громадськості через дружні засоби масової інформації, після чого прокурор відкрив кримінальне 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

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.

3 Закон України «Про доступ до публічної інформації». Див. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

організації часто розвивають відносини зі ЗМІ, у яких вони можуть публікувати інформацію.

44 організації регулярно беруть участь в адвокаційних заходах. Їхні зусилля, як правило, спрямовані на здійснення впливу на ухвалення відповідними органами влади політичних рішень, що в більшості своїй стосуються підвищення прозорості державного управління або запровадження механізмів доброчесності. Наприклад, організація з м. Кропивницький розробила цілий комплекс антикорупційних нормативних актів, які були прийняті міською радою⁷. Іншим прикладом є організація з м. Чернігів, що успішно лобювала 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 (49 організацій) проти корумпованих осіб і фірм, а також організація демонстрацій (25 організацій). Організація з м. Хмельницького, наприклад, подала (і потім виграла) позов проти незаконних платежів у школах міста⁹. Демонстрації, організовані антикорупційними активістами, найчастіше відбуваються перед будівлею обласної державної адміністрації або міської ради. Хоча такі демонстрації, як правило, є мирними зібраннями, деякі групи, часто очолювані (радикальними) націоналістами або ветеранами конфлікту на сході країни, використовують силові методи для досягнення своїх цілей. У м. Кривий Ріг, наприклад, активісти вилучили і знищили алкоголь, який незаконно продавався в магазинах, що знаходилися під протекцією місцевої 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, спрямованої на підсилення експертних компетенцій: створення коаліцій з іншими організаціями громадянського суспільства та проведення тренінгів. На національному рівні коаліція громадських організацій та експертів «Реанімаційний пакет реформ» (далі – РПР) стала ефективним механізмом, що надав акторам

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, 52 з опитаних нами організацій проводять тренінги з питань боротьби з корупцією. Розповсюдженою практикою є проведення антикорупційних тренінгів для представників міських рад та державних службовців у державних адміністраціях, наприклад, щодо конфлікту інтересів або заповнення декларацій про майно. Антикорупційні організації також організовують тренінги для інших активістів, наприклад, про те, як моніторити закупівлі та декларації про майновий стан або про те, як проводити антикорупційні розслідування.

Зрештою, шість антикорупційних організацій, за запрошенням, були залучені до певного типу співурядування разом з державними органами. Одним з таких прикладів співпраці є організація з м. Черкаси, яка брала участь у атестаційній комісії, що найняла нових співробітників 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 продукувати 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 87 організацій, представники яких згадують про відсутність фінансових ресурсів як причини їх обмеженої ефективності, багато працюють без грантових коштів. Однак представники організацій, які отримують гранти, відзначають, що вони, як правило, є малими та короткостроковими. Інші істотні джерела доходу, такі як членські внески та внески прихильників, респондентами згадувалися рідко. Представники 60 організацій згадують про відсутність кадрових ресурсів як перешкоду ефективності. Основна причина, чому антикорупційним організаціям важко залучити кваліфікованих людей, полягає в тому, що вони мають обмежені можливості

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.

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 25 організацій відзначають залякування як фактор, що обмежує ефективність їхньої роботи. Активісти в таких містах, як Харків, Миколаїв і Херсон, наприклад, розповіли, як їх фізично атакували нападники, особи яких іноді залишалися невідомими. Більш поширеними, ніж фізичне насильство, є словесні загрози. Хоча вплив цих форм залякування не може бути вимірний, цілком імовірно, що він утримує деяких людей від участі в антикорупційній діяльності, і що багато хто з тих, хто працює у сфері боротьби з корупцією, за таких умов здійснюють менше ризикованих кроків.

Деякі респонденти не вказують на конкретні історії успіху своєї роботи, проте стверджують, що їхня робота має вплив. Вони зазначають, що підвищення проінформованості про корупцію підвищило ризики корупційної поведінки через більшу небезпеку висвітлення інформації про корупціонера із зазначенням імені та посади, тому чиновники менше прагнуть залучатися до корупційної поведінки¹⁴. Якщо це твердження є вірним, то антикорупційні активісти в тій чи іншій мірі можуть породжувати належне врядування серед міських і обласних органів влади лише шляхом виконання функції наглядача. Крім впливу, який неможливо виміряти, багато активістів можуть вказати на конкретні приклади впливу, який досягли, незважаючи на труднощі, з якими вони стикаються у своїй діяльності. Наприклад, організація з Миколаєва успішно скасувала платежі за певні види процедур в лікарнях 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 корупції

після її виникнення (антикорупція *ex post*), і запобігання корупції до моменту її виникнення (антикорупція *ex ante*). Під час інтерв'ю наші респонденти представили 193 приклади впливу, у тому числі 134 приклади антикорупції *ex post* та 59 прикладів антикорупції *ex ante*. Найбільш поширеною формою антикорупції *ex post* (52 випадки) є ініціювання кримінальних розслідувань або переслідування корумпованих осіб чи фірм на основі інформації, наданої активістами. Іншим поширеним типом ефекту антикорупційної діяльності *ex post* (22 випадки) є скасування державних закупівель в результаті висвітлення інформації чи офіційного звернення активістів. Респонденти також представили 16 прикладів скасування їхніми зусиллями рішень міських або обласних органів влади, що містять у собі ознаки корупції або корупційні ризики. Організація з Одеси, наприклад, успішно оскаржила річний бюджет міста на підставі наявності в ньому корупційних складових¹⁸. Іншим прикладом є організація з м. Марганець, яка домоглася того, що активи, які були незаконно приватизовані владою міста, були повернуті державі¹⁹. Останнім типом впливу антикорупції *ex post*, що є поширеним (27 випадків) результатом роботи організацій громадянського суспільства в регіонах України, є звільнення корупціонерів. У м. Кропивницький, наприклад, активісти у сфері боротьби з корупцією домоглися успіху у примусовому звільненні місцевих чиновників, відповідальних за комунальні послуги²⁰. А в містах Українка і Святогірськ активісти взялися за проведення антикорупційних кампаній, які змусили мера залишити посаду²¹.

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

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.

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.

конфлікт інтересів²³. Херсонська організація успішно лобіювала запровадження більшої прозорості при проведенні тендерів місцевими університетами²⁴. А в декількох містах, включаючи Чугуїв, Харків, Херсон, Хмельник і Северодонецьк, активісти успішно переконали місцеву владу знизити поріг для використання системи електронних закупівель ProZorro²⁵.

ШЛЯХИ ВПЛИВУ

Дослідження академічної та практично-орієнтованої літератури свідчать про те, 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 вести низьку активність у соціальних мережах і не зацікавлені в залученні уваги з боку ЗМІ.

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, Хмельник.

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, в основному 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. Міста, що є адміністративними центрами областей України з відносно високим рівнем політичної волі серед представників місцевої влади включають 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. Політична воля також може бути розсіяною, оскільки деякі урядові структури демонструють більшу політичну волю, ніж інші установи.

Хоча не існує жодного фактора, що пояснює всі варіації політичної волі до боротьби з корупцією в Україні, 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. Якщо політична воля майже відсутня серед представників політичних сил у місті, вона може бути присутня у більшій мірі на рівні області. В Україні часто спостерігається закономірність, що політичній волі більше не

вистачає серед міської влади, ніж серед обласних органів влади. Можливими поясненнями 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 59 прикладів, коли вдалося досягти успіхів, використовуючи адвокацію. Особливо вражаючими прикладами такої успішної діяльності є ухвалення міськими радами в м. Кропивницький та м. Дніпро антикорупційних нормативних актів, розроблених та запропонованих активістами, а також створення Ради доброчесності при міській раді в м. Луцьк²⁷. Більш помірні приклади впливу через адвокаційні заходи включають ухвалення Хмельницькою міською радою пропозицій щодо врегулювання конфлікту інтересів, які лобіювали активісти, та розробки однієї антикорупційної організації щодо врегулювання доступу до публічної інформації в Кременчуці²⁸.

Наявність політичної волі для боротьби з корупцією також уможливляє певні форми співпраці між антикорупційними організаціями та органами влади. Найбільш суттєвими з таких форм співпраці є приклади співурядування, коли антикорупційні

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.

громадські організації разом з державними органами залучені до виконання окремих завдань у сфері державного управління. Наприклад, у м. Чернігів, активісти були включені до робочої групи, яка розробила нові антикорупційні законодавчі норми²⁹. А в м. Дрогобич та м. Львові антикорупційні організації співпрацюють з міською владою для запровадження інструментів електронного урядування, які мали 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 м. 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 м. Запоріжжя представники міської влади продемонстрували наявність політичної волі до боротьби 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 у нашому масиві даних 53 зосереджуються на корупції у конкретній державній структурі або в політиці в одній конкретній сфері. 188 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, наприклад, зосереджується виключно на питанні державних закупівель і подала 86 звернень до відповідних органів влади щодо тендерів на суму у мільярди гривень³⁴. Іншим прикладом є організація з Черкас з 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 лобювала 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 системи 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

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.

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 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 були ухвалені 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 кількох містах, таких як 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 центральної координації 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 м. Київ, 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 знайнаними працівниками часто змінюється і зазвичай залежить від отримання грантів від західних донорів. Організації, які офіційно зареєстровані як громадські організації, мають членів, але членство, як правило, є лише формальним елементом їх офіційного статусу і не має практичного значення. Багато організацій можуть похвалитися кількістю волонтерів, в більшості випадків між десятком і декількома десятками, але рівень активності та залученості волонтерів до діяльності організацій видається обмеженим. Ці висновки підтверджують давно встановлений низький рівень активності організацій громадянського суспільства в пострадянській Україні. Згідно з останніми соціологічними дослідженнями, 60% громадян стверджують, що громадські організації відіграють важливу роль у своїх громадах, але лише 7% людей залучені до громадського 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 згадують про відсутність людських ресурсів як причину того, чому їхня діяльність не є більш ефективною.

Хоча антикорупційні організації, що діють

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/gromadyan-ske-suspilstvo-v-ukraini-vikliki-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

38 Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 листопада 2018, Миколаїв.

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

поза межами м. Київ, подібні у тому, що вони покладаються на невелику кількість активістів та волонтерів, вони різняться за обсягом фінансування, який вони використовують для здійснення своєї діяльності. Багато організацій не мають фінансових ресурсів, окрім добровільних внесків основних активістів. Невелика кількість організацій повідомляє, що отримує внески від прихильників, які не є членами та активістами організації. Членські внески наявні у кількох організацій, але вони є незначними. 87 організацій згадують брак фінансування як причину того, чому вони не працюють більш ефективно. Проблема недостатнього фінансування виходить поза межі антикорупційних організацій і відзначається в Індексі 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. 103 організації (43%) зазначили в інтерв'ю, проведених для цього дослідження, що в даний час вони мають або нещодавно мали один або більше грантів. Більшість таких грантів, однак, є малими і короткостроковими і тому не дозволяють наймати постійний персонал і конкурувати з зарплатами в інших секторах. Крім того, відсутність альтернативних джерел фінансування має негативні наслідки для стабільності антикорупційної діяльності: після закінчення терміну дії гранту активізм, що здійснювався у межах проєкту, 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 гранти поки що не роблять організації-одержувачі багатими, але дозволяють цим організаціям залучати кадри і планувати діяльність поза межами їх 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 фінансовими можливостями можуть вказати на одну або дві історії успіху, організація з м. Харків зі значним фінансуванням, наприклад, 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 м. Дніпро також виграла ряд судових справ і, за визнанням її представників, забезпечила анулювання закупівель на суму 500 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 висловлюють занепокоєння тим, 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, зовнішнє фінансування 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 фінансуються Заходом, формують «НУО-кратію», де професійні

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.

лідери використовують доступ до національних політиків та західних донорів для здійснення впливу на державну політику, проте вони відірвані від потреб широкої громадськості» (Lutsevych 2013: 1). Ці НУО, що фінансуються Заходом, не відповідають іміджу організацій громадянського суспільства, які зміцнюють соціальний капітал і тим самим зміцнюють демократію. Хоча іноземне фінансування 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) зовнішнє фінансування 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 більш високі показники успіху, ніж ініціативи без залучення широкого загалу. Серед антикорупційних організацій в регіонах України, які не отримують іноземного фінансування, деякі, безумовно, мають розгалужену базу місцевих прибічників, яка допомагає їм здійснювати вплив. Організація з м. Маріуполь, до складу якої входять працівники одного з великих підприємств міста, наприклад, була ефективною у розкритті корупції на підприємстві та підвищенні обізнаності про корупцію⁴⁵. Іншим прикладом є організація з Тернополя, створена місцевими рибалками, яка зосереджується на проблемі браконьєрства та інших форм незаконного використання водних об'єктів, виграла ряд судових справ⁴⁶. А в м. Дніпро організація, яка фокусується на корупції, пов'язаній з безпекою дорожнього руху, успішно підвищує обізнаність та сприяє 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 їхній 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.

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.

ВИСНОВКИ

Антикорупційні організації в регіонах України стикаються 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 представляють інтереси своїх членів і сприяють 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 спроможностей 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, результати нашого

дослідження припускають, що існують різні, але на практиці 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 результаті 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, підкреслюють, а не вирішують їхню дилему, оскільки гранти не дозволяють наймати основний персонал 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 менш експертних організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 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 Schefler, 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 post-communist civil society." *Journal of democracy* 13(1): 157-169.
- Huss, Oksana, Max Bader, Andriy Meleshevysh, 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.
- 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.
- 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.
- Malena, Carmen, Reiner Forster, and Jammey Singh. 2004. *Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice*. The World Bank Social Development Paper no. 76
- 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 Reinner, 29-51.

- 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.

2019

вул. Сковороди 2, Київ,
04070, Україна

acrec.org.ua

universiteitleiden.nl/en