

Аналітичні документи

**АНАЛІЗ
КОНТЕКСТУАЛЬНИХ
ФАКТОРІВ,
ЩО ВПЛИВАЮТЬ
НА АНТИКОРУПЦІЙНУ
ДІЯЛЬНІСТЬ
В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ**

Оксана Гус
Макс Бадер
Андрій Мелешевич
Оксана Нестеренко



Universiteit Leiden



Цей аналітичний документ було підготовлено у рамках проекту "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

Революція Гідності 2013–2014 рр. спричинила активізацію громадської діяльності у сфері анти-корупції в Україні. Цьому сприяли декілька факторів. Політична корупція була однією з найважливіших причин Революції Гідності¹. Таким чином, Революція 2013–2014 рр. посилила антикорупційні настрої серед українців, що, в свою чергу, призвело до посилення закликів до всеохоплюючої антикорупційної реформи. Після революції були суттєво покращені правові положення щодо прозорості, доступу до публічної інформації та відкритих даних, що надало активістам більше інструментів для боротьби з корупцією. Реформа децентралізації, що триває, також містить значні елементи, пов'язані із антикорупцією. В результаті цієї реформи було скорочено повноваження центрального уряду, місцева влада в Україні отримала додаткові фінансові ресурси від центру та додаткові повноваження щодо надання послуг на місцевому рівні. Проте, децентралізація зумовила небажані наслідки, пов'язані з корупцією – корупційні схеми були перенесені з центру на місцевий рівень, що створює важливі виклики для місцевих громадських антикорупційних організацій. Антикорупційній діяльності громадських організацій в Україні на національному рівні приділяється значна увага, однак про природу антикорупційного активізму в регіонах країни відомо мало. До того ж, конкретні умови, які формують антикорупційний активізм у регіонах України, майже не досліджені.

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

оскільки вона створює, зокрема із застосуванням адвокації, більше можливостей для впливу. Тим не менш, ми зіткнулися з великою кількістю випадків антикорупційних ініціатив, які були ефективними, в той час як політична воля місцевих органів влади протидіяти корупції була низькою.

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

Метою даного дослідження є аналіз цього емпіричного питання шляхом вивчення інституційних та структурних контекстних факторів, які формують суспільно-орієнтовані антикорупційні ініціативи в регіонах України. Слід особливо підкреслити роль інституційних структур для забезпечення прозорості та підзвітності, локальних мереж еліт, а також ступеня відкритості до активізму. Стаття базується на всебічному дослідженні антикорупційного активізму за межами столиці. Для цілей дослідження ми провели 242 напівструктуровані інтерв'ю з представниками громадських ініціатив у сфері боротьби з корупцією в 57 містах України, які знаходяться під контролем українського уряду. Перші два розділи статті концептуалізують корупцію в Україні та визначають відповідні контекстні фактори впливу на антикорупційний активізм. Далі ми проводимо емпіричний аналіз інституційних чинників прозорості та підзвітності та важливості місцевих мереж еліт. У заключному розділі обговорюються наслідки наших висновків для міжнародної підтримки антикорупційного активізму в Україні.

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

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Проблема корупції в Україні є значно більшою, ніж час від часу порушення закону державними службовцями. Корупція – це глибоко вкорінена в суспільстві неформальна інституція. Незважаючи на те, що нормативно більшість населення погоджується з тим, що корупція є негативним явищем, вона стала нормою як на побутовому щоденному рівні, так і на високому рівні ухвалення політичних рішень, перейшла межу між громадськими та приватними інтересами на користь останніх. В цих умовах політику в Україні найкраще концептуалізувати як систему корупції (Huss 2017)². Це специфічний тип структури управління, що включає політичний режим та його формальні та неформальні інституції, а також структури та процеси, які впливають на поведінку учасників і характеризуються високим ступенем неформальності та відносин між патронами та клієнтами. У пострадянському контексті термін «система» зазвичай використовується для позначення системи корупції (ШевцоваShevtsova, 2005).

Система корупції в Україні має п'ять взаємопов'язаних особливостей. Першою особливістю є тісна взаємозалежність між політикою та олігархічним³ бізнесом. Політики і олігархи пов'язані в рамках неформальних патронатних мереж, які діють в рамках правил фаворитизму (Hale 2015; Kostyuchenko, Костюченко і MelnykovskaМельниковська, 2019). По-друге, Україна вважається демократичною країною, де рішення про ключові посади на різних рівнях ухвалюються шляхом проведення виборів.

Однак чесна політична конкуренція відсутня через олігархічний вплив на політичні партії (Zubytska Зубицька2018). Більшість політичних партій в Україні є не ідеологічними утвореннями, а натомість проєктами політичної технології. (Bader, та Meleshevich Мелешевич2012; Bader 2010; Meleshevich Мелешевич2007) Вони слугують «бізнес-платформами для певних груп або осіб, а не каналами для захисту інтересів громадян» (Kjellström et al. 2010: 2). По-третє, норма неупередженого розподілу державних ресурсів в основному порушується через фаворитизм в процесі ухвалення рішень.

Відповідно, доступ до державних ресурсів обмежений для загальної маси населення, що є характерним для суспільства з порядком обмеженого доступу⁴ (North et al. 2007). По-четверте, система стримувань і противаг майже не працює. Політичні актори опинилися в замкненому колі: вони або дотримуються правил системи корупції, або ж опиняються поза нею. На практиці це означає, що не існує універсального та неупередженого покарання за корупцію, оскільки правоохоронні органи та суди є частиною системи. Нарешті, система корупції є динамічною через гібридність політичного режиму в Україні⁵. Вибори створюють невизначеність для політиків і олігархів з точки зору того, хто отримає доступ до політичної еліти. Ця невизначеність була підкріплена двома революціями, які відбулися з початку століття. Невизначеність призводить до виникнення гнучких мереж суб'єктів та різноманітних стратегій, що використовуються політичною та економічною елітами для збереження впливу (Zubytska Зубицька2019). Різнорганні мережі впливових акторів можуть призвести до наявності децентралізованих або централізованих умов, що відображає певний рівень економічної та політичної конкуренції і визначає різні типи системи. Система корупції забезпечує інституціональні умови не тільки для політики на національному рівні, але і в регіонах України. Місцеві особливості системи (наприклад, наявність природних ресурсів, прихильність громадян, мережі еліт) створюють структури політичних можливостей, тобто визначають можливості та виклики для антикорупційного активізму.

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

3 Пляйнес визначає «олігарха» як «особу, яка володіє найбільшими підприємствами в країні, контролює її засоби масової інформації, а також має власних прямих представників в політиці – коротко – «політично активні підприємці» (Pleines Пляйнес 20186, 228114). Часто економічну термінологію, наприклад, «великий бізнес» (Мельниковська 2015) або «фінансово-промислові групи (ФПГ)» (Центр Разумкова 2010), використовують маючи на увазі олігархію.

4 Основна робота North et al. (2007; 2009) розробляє концепцію відкритого та обмеженого доступу. Відповідно, «загальною рисою порядків з обмеженим доступом є те, що політичні еліти ділять контроль над економікою, і кожна з них отримує певну частку ренти» (North et al. 2007), що обмежує конкуренцію та заважає доступу до державних ресурсів для інших соціальних груп. Суспільний порядок, що виникає, має зовсім іншу логіку, ніж порядок відкритого доступу з відкритою конкуренцією, конкурентними багатопартійними демократичними політичними системами і виключною монополією уряду над застосуванням примусу.

5 Гібридний режим означає, що політична система не є повністю авторитарною, оскільки особи, які перебувають при владі, змінюються за рішенням електорату. Однак система не є повністю демократичною, оскільки порушення формальних правил на користь маленької правлячої коаліції настільки значне, що воно є несумісним з концепцією дорадчої демократії.

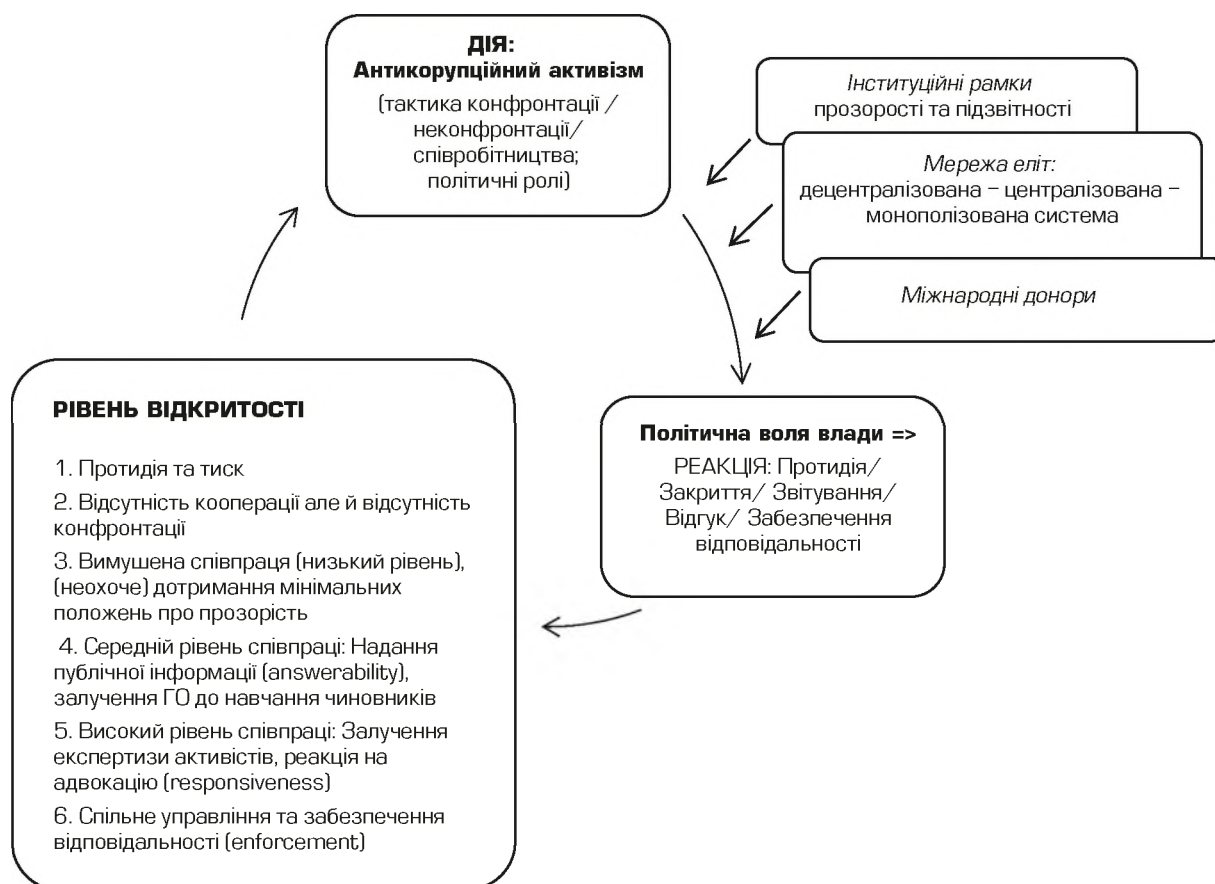
ТЕОРЕТИЗАЦІЯ КОНТЕКСТУАЛЬНИХ ФАКТОРІВ, НЕОБХІДНИХ ДЛЯ УСПІШНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО АКТИВІЗМУ

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

Політична воля є одним з найпоширеніших факторів впливу в межах громадянської активності в цілому та антикорупційного активізму зокрема (Bader, MarchevskaМарчевська, Mössinger 2018: 16).

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

Рисунок 1: Контекстуальні фактори, які зумовлюють успішність антикорупційного активізму



Уся література з питань прозорості та підзвітності (T&A Transparency & Accountability) розглядає обидва явища як основні передумови успішної антикорупційної діяльності. Припущення про позитивний вплив прозорості та підзвітності на протидію корупції випливає з підходу принципала-агента (Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1978), який відображає ієрархічні відносини між громадянами – «керівниками» та «агентами» – державними службовцями. Відповідно до теорії принципала-агента, керівник передає агенту шляхом прямих виборів або непрямих призначень повноваження на надання державних послуг та адміністрування державних ресурсів. Агенти будуть залучені до корупції, якщо відповідно до їх розрахунків вигоди від корупційних дій перевищують витрати (наприклад, покарання). Інформаційна асиметрія є головною передумовою корупції, оскільки керівник не в змозі постійно контролювати дії агента, і тому агент має певну свободу та можливість переслідувати власні інтереси (IIER 2019). Як наслідок, прозорість є найважливішим інструментом уникнення асиметрії інформації, зменшення дискреції, розкриття або

запобігання корупції. Прозорість забезпечує не тільки формальний контроль влади у формі горизонтальної підзвітності, але й громадський контроль у вигляді вертикальної (прямої/безпосередньої) або соціальної (непрямої/опосередкованої) підзвітності. Окрім функції контролю, доступність публічної інформації посилює політичну та економічну конкуренцію (IIER 2019). Конкурентний ринок створює стимули до уникнення корупції для державних посадових осіб та до надання кращих державних послуг (Cheng та Moses 2016: 25 ff.). Крім того, прозорість виконує функцію вибору та забезпечує участь громадян, надаючи громадянам всю необхідну інформацію, що надає можливість здійснення впливу широкої громадськості на прийняття рішень (Hansson, Belkacem, Ekenberg 2015; Heller 2015).

Однак існують обмеження і навіть ризики у процесі імплементації прозорості. Дослідники і практики попереджають, що в контексті ендемічної корупції прозорість без відповідальності підзвітності призводить до розчарування і може демобілізувати громадську активність, замість того щоб підвищувати

відповідальність (Bauhr, Grimes, та Harring 2010; Bauhr та Grimes 2014; Galster 2018; Rumbul, Parsons, та Bramley 2018). Крім того, навіть режим, який ігнорує фундаментальні демократичні принципи, може називати себе відкритим і прозорим за відсутності таких факторів як підзвітність та ухвалення рішення громадянами (Yu, Robinson 2012). Таким чином, прозорість є лише одним з факторів, що свідчить про відкритість режиму, і його слід розглядати у поєднанні з підзвітністю.

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

1. Повне ігнорування законодавства про прозорість поєднане з протидією антикорупційній діяльності та тиском на активістів;
2. Відсутність співпраці, а також відсутність конфронтації;
3. Низький рівень відкритості: небажання дотримуватися мінімальних положень про прозорість (відсутність реакції на запити про інформацію, надання неточних даних, відкладання запитів), вимушене співробітництво між органами влади та активістами;
4. Середній рівень відкритості: надання відповідей на запити щодо інформації, участь в освітніх ініціативах, тренінгах, організованих активістами для представників влади;
5. Високий рівень відкритості: залучення експертних знань активістів, реагування на адвокаційні заходи;
6. Спільне управління – залучення активістів до здійснення реформ, горизонтального забезпечення відповідальності. Ми робимо припущення, що ступінь відкритості або закритості впливає на тактику (конфронтаційну або неконфронтаційну) та моделі співпраці (співпрацю або конфронтацію) ГО.

Емпіричні дані демонструють різницю у відкритості різних регіонів України незалежно від єдиного національного законодавства про прозорість та підзвітність. Література свідчить про те, що структурні умови, такі як мережа акторів та владні відносини між ними, мають відношення до відкритості режиму та успіху антикорупційного активізму (Chayes 2016; Gel'man 2008; Hale 2015; Johnston 2014; Mungiu-Pip-

pidi 2015; Stefes 2006). Таким чином, центральним питанням є розподіл суспільних ресурсів у громаді. Важливо, чи відбувається розподіл державних ресурсів під впливом однієї, декількох або багатьох груп інтересів і чи є конкуренція чи коаліція серед неофіційних патронатних мереж. Відповідно, ми розрізняємо децентралізовану систему корупції з принаймні двома конкуруючими пірамідами, централізовану системою корупції з однією або декількома залученими пірамідами і монополізовану систему корупції з одним потужним центром.⁶

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

6 Ця типологія більш детально розроблена і застосована до України в дисертації: Гус, Оксана. 2018. «Формування та практика корупції як політичної тактики в гібридних режимах: тематичне дослідження політичного домінування в Україні», захищена 19.12.2018 р. в Інституті розвитку і миру, Університет Дуйсбург-Ессен, очікує публікації.

7 Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018 року, м. Дніпро.

8 Інтерв'ю з представником громадської організації, 25 жовтня 2018 року, м. Одеса.

ІНСТИТУЦІЙНІ РАМКИ АНТИКОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: РОЛЬ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ

Як прозорість, так і підзвітність є загальними термінами, які включають в себе велику кількість практик. Прозорість описує “ступінь доступу до даних та документів, який уряд надає суспільству для суспільних потреб, для оцінки дій уряду та використанні права голосу у впливу на на політичні прийняття рішень” (Harrison et al. 2012: 87). Опубліковані дані повинні бути актуальними, доступними, своєчасними/релевантними та точними (Bauhr та Grimes 2017: 433 De Ferranti et al. 2009: 7). На практиці впровадження принципу прозорості відбувається у формі чотирьох механізмів: доступ до інформації, відкриті дані (open data), розкриття інформації про статки посадових осіб та управління документами/даними (Galster 2018).

Рівень доступу до інформації в Україні вважається високим через прогресивне законодавство та його впровадження із використанням нових технологій.⁹ Згідно з рейтингом «Глобальне право на інформацію», Україна посідає 28 місце в списку країн і має 108 з 150 балів. Відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», доступ до жодної інформації державних органів не може бути обмеженим, якщо тільки в результаті оцінювання не буде встановлено, що інформація є конфіденційною або секретною, або лише для внутрішнього використання (Nesterenko Нестеренко 2012). Відповідно, громадяни мають право вимагати та одержувати інформацію від органів державної влади («запит на інформацію»). Крім того, у 2015 році зміни до закону зобов'язали державні органи та органи місцевого самоврядування публікувати та регулярно оновлювати публічну інформацію у вигляді відкритих даних. Відкриті дані – це контент, що генерується сучасними технологіями, який може вільно використовуватися, змінюватися та поширюватися будь-ким з будь-якою метою (Galster 2018: 11). Дані є відкритими за замовчуванням, надаються безкоштовно на веб-сторінках органів влади та публікуються в машиночитному форматі. Положення про відкриті дані в Україні дозволили досягти значного прогресу у галузі громадського контролю державного та місцевих бюджетів¹⁰, державних закупівель¹¹ та розкритті інформації

про бенефіціарів¹² (Hughes Хьюз та Huss Гус 2017). Більше того, запуск системи електронних декларацій активів для представників органів державної влади та надання онлайн-доступу до цих декларацій вважаються важливими досягненнями у сфері запобігання корупції в Україні.¹³ Система стала важливим інструментом громадського контролю. З точки зору ведення документообігу, закон передбачає зобов'язання створювати структурні підрозділи або призначати в державні органи посадовців, відповідальних за свободу інформації для належного ведення записів управління даними.

Інтерв'ю, проведені нами, демонструють, що національне законодавство про прозорість має важливий вплив на антикорупційний активізм на місцевому рівні. Багато респондентів відзначало, що з 2015 року нові положення щодо відкритих даних, доступу до інформації та розкриття інформації про статки посадових осіб активізували антикорупційну діяльність в регіонах України. Не тільки нові організації, але й старші ГО розширили свої наглядові функції наглядових органів. Моніторинг прийняття рішень на місцевому рівні є найбільш поширеною діяльністю, якою займаються більше половини всіх ГО у регіонах з метою оприлюднення інформації про корупцію та її ризики. Більшість ГО використовують інформаційну політику та політику підзвітності і прагнуть до горизонтальної та вертикальної підзвітності. Кожна п'ята ГО спеціалізується на моніторингу державних закупівель – найбільш поширеній сфері антикорупційної діяльності, а більш ніж тридцять ГО спеціалізуються на моніторингу конфлікту інтересів та декларування активів. Обидві сфери підлягають громадському контролю через положення про відкриті дані та електронне впровадження відповідного законодавства. Активісти використовують відкриті дані та запити на інформацію як основні інструменти для своєї моніторингової діяльності. Понад тридцять ГО зазначили, що підвищення прозорості та доступу до публічної інформації, включаючи електронне урядування, стало основою одного з їхніх основних провідних видів діяльності.

Незважаючи на величезний прогрес у законодавстві, існують проблеми у забезпеченні прозорості. Наші респонденти повідомляли, що часто органи влади надають неповну інформацію або неякісну інформацію або надають її із запізненням. Часто ці

9 Більш детальну інформацію див. за посиланням: <https://www.rti-rating.org/country-data/Ukraine/>

10 Закон № 183 «Про відкритість використання публічних коштів» передбачає оприлюднення в Інтернеті інформації про операції з державними та місцевими бюджетами.

11 Електронна система ProZorro відома у всьому світі як зразкова система публічних

електронних закупівель.

12 Україна є першою країною в Європі, яка законодавчо зобов'язала всі компанії розкрити інформацію про своїх бенефіціарів.

13 «Антикорупційні реформи в Україні: 4-й раунд моніторингу Стамбульського антикорупційного плану дій», ОЕСР, 2017, стор 57, доступ за посиланням: <https://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Ukraine-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

перешкоди вказують на відсутність професіоналізму з боку органів влади, але іноді вони є проявом цілеспрямованої закритості влади, щоб уникнути уваги громадськості. Якщо органи влади відмовляються надавати відповіді на інформаційні запити, вони вважаються закритими органами. Регіони, де влада є непрозорою, співвідносяться з регіонами з низькою політичною волею до боротьби з корупцією. Це, перш за все, Дніпро, Харків, Одеса, Суми, Запоріжжя. У регіонах із закритими державними органами активісти підкреслюють важливість неформальних зв'язків з окремими особами, які приймають рішення, надають інформацію та готові допомогти.

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

Підзвітність може розглядатися як така, що складається з трьох компонентів: відповідальності, реагування та забезпечення виконання/звітування (answerability), реакція (responsiveness) та забезпечення відповідальності (enforcement). (Bauhr та Grimes 2017: 434; Lindberg 2013: 209) Відповідальність означає, що державні органи надають громадянам звіт щодо своєї діяльності, і вони пояснюють та обґрунтовують свої рішення. Цей компонент тісно пов'язаний з прозорістю. Державні органи є такими, що реагують, якщо вони позитивно сприймають адвокацію та враховують інтереси громадян. Забезпечення виконання відповідальності означає, що громадяни мають повноваження та засоби для ефективного застосування санкцій до державних службовців. Література розрізняє два широкі способи забезпечення відповідальності:¹⁴ горизонтальні (внутрішньодержавні) і вертикальні (виборчі) (Bauhr та Grimes 2017: 434; Lindberg 2013: 209). Горизонтальна відповідальність охоплює «мережу інституційних відносин», що створює систему стримувань і противаг (Mendel et al. 2014, 3). Наприклад, принцип верховенства права та незалежної судової системи або парламентський

нагляд за виконавчою владою – це механізми горизонтальної відповідальності (IIEP 2019). Крім того, незалежні інституції, такі як антикорупційні комісії, комісії з прав людини, омбудсмени, інформаційні комісії та судові комісії є прикладами горизонтальної підзвітності (Mendel et al. 2014: 4). Вертикальну або виборчу підзвітність можна забезпечити за допомогою прямих і непрямих механізмів. Вибори – це прямий шлях, за допомогою якого громадяни можуть висловити свої думки уряду (політична відповідальність). Громадський тиск через засоби масової інформації та моніторинг уряду через мережі громадянського суспільства є непрямыми формами вертикальної (репутаційної) підзвітності.

Широке антикорупційне законодавство, прийняте після Революції 2014 року,¹⁵ було спрямоване на створення спеціалізованих антикорупційних установ для розслідування випадків корупції, таких як Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціальної антикорупційної прокуратури (САП), Вищого антикорупційного суду України, а також Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) для моніторингу конфлікту інтересів та порушень кодексу поведінки. Законодавство збільшило покарання за корупцію, що включає адміністративну або кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення. Мережа спеціалізованих антикорупційних органів надала місцевим активістам нові інструменти для боротьби. Відповідно, ГО можуть подавати заяви щодо випадків корупційних дій до всіх цих установ та звертатися до уповноважених органів з питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади. Що стосується реагування на цивільні заяви, кожен орган відповідає по-різному залежно від їх компетенції та юрисдикції. Проте в більшості випадків ГО очікують від органів влади відкриття кримінальних проваджень або початку розслідування.

Згідно з емпіричними даними, понад сто ГО використовують політику підзвітності, близько 90 ГО повідомили, що вони подають позови і передають інформацію спеціальним антикорупційним органам, але більшість з них бачать дуже мало результатів. Більшість громадських організацій повідомляють, що їхній успіх закінчується там, де починається безкарність для державних органів, оскільки місцеві правоохоронні органи або приховують, або ігнорують корупцію. Відповідно до теорії, багато активістів говорять про порочне коло, в якому судові органи, правоохоронні органи та особи, які приймають рішення, потрапляють у пастку і покривають один

14 Для огляду інших форм підзвітності див. Lindberg (2013).

15 14 жовтня 2014 року було ухвалено пакет антикорупційних законів, включаючи Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки та Закон № 1700-VII «Про запобігання корупції».

одного. Як наслідок, наші респонденти неодноразово відзначали, що поширена безкарність, незважаючи на високу прозорість і широку публічність корупції, призводить до розчарування громадян і активістів.

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

Відсутність відповідальності та забезпечення виконання серед місцевих політичних органів змушує багато організацій використовувати тактику конфронтації, наприклад, демонстрації та громадський тиск (акції прямої дії), щоб викликати реакцію з боку влади. Численні ГО, особливо в регіонах з низькою політичною волею (Харків, Одеса, Тернопіль, Закарпаття), повідомляють, що тиск громадськості є корисним інструментом для забезпечення реагування органів влади на антикорупційні ініціативи. П'ятнадцять респондентів повідомили, що перебувають у вимушеній конфронтації з владою, незважаючи на неконфронтаційну тактику своїх ГО.

Велика кількість активістів працюють у рамках формальних і неформальних коаліцій, що дозволяє ГО з різноманітними політичними ролями та

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

Інший широко поширений інструмент суспільного тиску, який використовує близько ста ГО, це публікація інформації про корумпованих чиновників – публічне звинувачення (shaming and blaming). Ці ГО застосовують політику впливу (leverage politics) та спрямовують свою діяльність на вертикальну підзвітність. Метою є інформування громадськості про випадки корупції в процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Головне припущення полягає в тому, що опублікована інформація впливатиме на вибір електорату і стимулюватиме відповідальність і чутливість місцевих політичних органів влади. Багато респондентів повідомляють, що органи державної влади заявляють про боротьбу з корупцією або вживають мінімальних антикорупційних дій з метою покращення суспільних відносин, а демонстрація політичної волі до боротьби з корупцією часто росте перед виборами. Двадцять три респонденти повідомляють, що обласні органи влади мають більшу політичну волю до боротьби з корупцією, ніж місцеві органи влади, що, як правило, пояснюється зацікавленістю обласних органів влади у створенні позитивного іміджу в очах громадськості. Часто публічна демонстрація політичної волі або боротьби з корупцією, як інструмент покращення зв'язків з громадськістю, може звільнити шлях для адвокації та громадського контролю.

¹⁶ Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 грудня 2018 року, Кропивницький.

¹⁷ Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 жовтня 2018 р., Львів

¹⁸ Інтерв'ю з представником громадської організації, 12 червня 2018 року, Суми.

¹⁹ Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018 р., Тернопіль.

СТРУКТУРНІ ФАКТОРИ ТА МЕРЕЖІ АКТОРІВ

Існуюча наукова література вказує на політичну та економічну конкуренцію як важливі фактори, що впливають на громадську активність та антикорупційні реформи (Edwards 2009; Khan 1998; Shen та Williamson 2005). Дослідники корупції, які вивчають структурні передумови для корупції, підкреслюють важливість не тільки формальної конкуренції, а й неформальної конкуренції. Характеристика системи корупції змінюється залежно від формальних та неформальних мереж еліт і владних відносин між ними. Метафора однієї або декількох пірамід, застосована Хейлом (2015) та Штефесом (2006, 2008), дозволяє оцінити рівні конкуренції за державні ресурси та відтворити мережу місцевих акторів. Наші респонденти періодично застосовували метафору однієї або декількох пірамід для опису регіональної організації політичних та економічних еліт. Вони також підкреслюють, що тип елітарної мережі має важливе значення для успішності однієї антикорупційної тактики та невдачі іншої.

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

Активісти вказують на існування принаймні двох конкуруючих пірамід на рівні області у містах Черкаси, Чернівці, Кропивницький, а також на рівні області у Дніпрі і Тернополі. Наші респонденти пояснюють наявність високого рівня політичної волі в Дніпропетровській та Тернопільській областях відсутністю централізованого контролю на регіональному рівні, на відміну від місцевого рівня.

Неформальна конкуренція за ресурси призводить до формального політичного плюралізму і демонструє демократичні тенденції, хоча ці тенденції в основному оманливі. Наприклад, незважаючи на те, що в згаданих регіонах існує плюралізм засобів масової інформації, незалежної преси майже не існує. Кожна неформальна група інтересів контролює медіа-ресурси, які вони використовують для політичної реклами перед виборами. Хоча в ГО Кропивницького підкреслюють, що є відкритий простір для антикорупційної діяльності, у Чернівцях декілька активістів повідомляють про тиск з боку влади, особливо у випадках, коли розслідування активістів стосується корупційних державних закупівель та контролю за природними ресурсами.

Децентралізована система корупції сприяє успішній антикорупційній активності двома шляхами: антикорупція є корисним інструментом для вибіркової дискредитації опонентів і в той же час для розвитку позитивного іміджу серед громадськості (Huss 2018a). В умовах невизначеності та фрагментації влади важливість іміджу зростає як засіб отримання достатньої кількості голосів під час виборів. Наші респонденти зазначають, що конкуренція між кількома пірамідами відкриває можливості для боротьби з корупцією. Представник ГО з Кропивницького стверджує, що неформальна фрагментація еліт є позитивним фактором, що впливає на успіх активізму: «В умовах жорсткої конкуренції між корупціонерами одна партія допомагає боротися з іншою. Таким чином можна було домогтися звільнення деяких корумпованих чиновників»²⁰. Ще один активіст з Тернополя стверджує, що «корупція є інструментом боротьби між кланами»²¹, засоби масової інформації залежать від різних груп, інформація про корупцію зливається в пресу, а громадською думкою маніпулюють.

З іншого боку, централізована система корупції потребує сильного керівництва, здатного реалізувати високий рівень контролю і часто виникає в умовах авторитарного режиму (Huss 2018b: 41 ff.). Хейл описує єдину піраміду влади як «гігантську політичну машину, засновану на вибіркового застосуванні примусу та винагороди, на індивідуалізованій вигоді і покаранні» (Hale 2015: 11). Таким чином, корупція використовується і як батіг, і як пряник. Політичне керівництво не обов'язково отримує матеріальні переваги від корупційних дій, але часто толерує корупційні дії інших впливових акторів, щоб забезпечити їхню лояльність, а також

²⁰ Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018 року, Кропивницький

²¹ Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018 р., Тернопіль

мати можливість впливати на них за допомогою шантажу [Darden 2008]. Політичне керівництво прагне домінувати над структурами корупції, щоб прив'язати економічну еліту до свого правління, гарантуючи певні вигоди в обмін на виключну фінансову підтримку під час політичних кампаній [Stefes 2006: 29]. Здатність контролювати структури корупції посилює повноваження керівництва. Злиття політичної та економічної влади стабілізує політичний режим, але також перешкоджає розвитку справжньої демократії і пригнічує опозицію, оскільки незаконні вигоди можуть бути використані для викривлення політичного процесу до такої міри, що уряди перестануть відповідати перед своїми громадянами. Суттєвими для даного типу системи є не тільки здатність контролювати структури корупції, але й здатність обмежувати корупційну діяльність, особливо на нижчих рівнях державного апарату. Штефес стверджує, що політичне керівництво в централізованій системі корупції може бути навіть «зацікавленими в припиненні корупційної діяльності на нижчому адміністративному рівні, оскільки ціна поширеної корупції серед нижчих посадових осіб більша за переваги, які отримуються, наприклад, у вигляді хабарів, що надходять до верхівки» [2006: 29].

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

Регіони з централізованою системою корупції були охарактеризовані нашими співрозмовниками як регіони, які практично не мають політичної волі боротися з корупцією. Це в цілому означає, що, незважаючи на існування формального плюралізму в місцевих радах, одна людина або одна група відіграє центральну роль у формальному та неформальному прийнятті рішень щодо розподілу державних ресурсів. Як правило, домінуючий контроль над ресурсами супроводжується сильним політичним впливом на місцеві ЗМІ, які або належать домінуючій коаліції, або на які здійснюється тиск. Проте наші емпіричні дані

виявили відмінності в успішності антикорупційного активізму в умовах централізованої системи корупції, що викликає питання про відповідні контекстуальні фактори.

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

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

В умовах закритості влади місцеві активісти у сфері боротьби з корупцією часто демонструють прагнення стати активними у політичних партіях або створити нові політичні партії для того, щоб увійти до місцевої ради та оновити політичну еліту. Особливо у Харкові, Кропивницькому, Одесі, Полтаві, Сумах та містах Закарпаття – у всіх цих містах з низькою політичною волею – кілька опитаних стверджували, що участь у політичному процесі є єдиним способом спричинити

²² Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 жовтня 2018 р., Львів

зміни. В Тернополі одна організація повідомила про розчарування у цій стратегії, оскільки нові політики, які вийшли з громадянського суспільства, асимілювалися і не виправдали очікувань місцевих активістів.²³

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

Монополізація корупції є крайньою формою її централізації (Huss 2018b: 42 ff.). У монополізованій системі корупції політичне керівництво спирається на дуже вузьке коло осіб. Головною метою лідерства в цій системі є не лише управління структурами корупції, як у централізованій системі, але й особиста участь в них, а також їх очолення. Структура управління такою системою мало нагадує піраміду, але має вертикальну форму (зверху вниз). Така система має бути корисною для дуже небагатьох акторів, все частіше виключаючи не тільки політичну конкуренцію, але і виключаючи потенційних конкурентів серед олігархів або інших груп впливу з системи. Монополізована система має руйнівні наслідки як для політики, так і для економіки. Дохід

від корупційних дій надходить з найнижчого рівня вгору. Інакше кажучи, державні службовці нижчого рівня, які беруть участь у корупційних діях, змушені відмовитися від певної частки свого доходу на користь верхівки. Монополізація корупції призводить до підвищення цін на всі корупційні угоди, оскільки не існує конкуренції у наданні «корупційних послуг». Це негативно впливає на малі та середні підприємства, оскільки податкові преференції поширюються на великий бізнес, а державний бюджет має бути заповнений підприємцями, що залишилися.

Прикладом монополізованої системи корупції, на думку респондентів, є промислове місто Маріуполь. Його економіка тісно переплітається з великими підприємствами, а місцева політика дуже залежить від великого бізнесу. Наші респонденти повідомили про значне захоплення держави одним олігархом. Як наслідок, у місті не існує ані політичної, ані економічної конкуренції, а більшість місцевих ЗМІ належить одній бізнес-групі. Місцеві активісти описують її як патерналістську систему.²⁷ Одна ГО оцінює рівень політичної волі місцевих політичних органів влади щодо боротьби з корупцією як високий, однак ця оцінка стосується, зокрема, інструментів прозорості та доступу громадськості до інформації²⁸. Цікаво, що в 2019 році Маріуполь став другим найбільш прозорим містом в Україні. Хоча висока прозорість у поєднанні з високим рівнем захоплення держави здається протиріччям, цей приклад відображає критичні думки, що містяться в літературі про прозорість і підзвітність, а саме що прозорість не обов'язково є показником підзвітності або демократичної дискусії (Bauhr та Grimes 2017; Yu та Robinson 2012). Політичне керівництво, в якого немає конкурентів, не лише здатне, але й зацікавлене в забезпеченні дотримання антикорупційних заходів у сфері державного управління на низькому рівні, і в той же час доступ до розподілу державних ресурсів на вищому політичному рівні залишається незмінним.

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

²³ Інтерв'ю з представником громадської організації, 19 листопада 2018 року, Тернопіль

²⁴ Інтерв'ю з представником громадської організації, 25 лютого 2019 р., Харків

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

²⁶ Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018 року, Дрогобич

²⁷ Інтерв'ю з представником громадської організації, 5 жовтня 2018 р., Маріуполь

²⁸ Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018 р., Маріуполь

ВИСНОВКИ ТА НАСЛІДКИ ДЛЯ ПОЛІТИКИ

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

Ми концептуалізували відкритість як таку, що може відповідати шести можливим ситуаціям:

1. Протидія та тиск;
2. Відсутність співпраці, але також відсутність конфронтації;
3. Низький рівень відкритості та вимушена співпраця;
4. Середній рівень співпраці і забезпечення належного доступу до публічної інформації;
5. Високий рівень співпраці та сприйняття адвокації;
6. Спільне управління та забезпечення підзвітності. Ступінь відкритості корелює з деякими типами мереж еліт (див. Табл. 1).

Якщо різні групи інтересів зібрані під одним сильним керівництвом, система корупції централізована. У цих умовах активісти повідомляють про закритість еліт або протидію антикорупційному активізму. Крайньою формою централізації є монополізована система, в якій дуже мало акторів отримують користь від нецільового використання державних ресурсів. Згідно з теорією та нашими даними, монополізована система може супроводжуватись відносно високим ступенем прозорості, оскільки не існує загрози для правлячої еліти, що її участь у прийнятті рішень буде обмежена. У той же час монополізована система

закрита для співпраці/спільного управління, у тому числі з активістами громадянського суспільства. Корупція децентралізована, якщо кілька неформальних груп інтересів конкурують за доступ до державних ресурсів. Конкуренція та невизначеність еліт підвищують інтерес до позитивного іміджу в очах громадськості, і цей інтерес слугує стимулом до дотримання інституційних положень щодо прозорості та демонстрації відповідальності та відповідності суспільним запитам. Проте навіть у цих обставинах забезпечення відповідальності є обмеженим, а спільне управління обмежується сферами, де не можна отримувати певну ренту. Крім того, система неупередженого розподілу суспільних благ дозволяє здійснювати моніторинг наявної публічної інформації, відповідальності та реагування місцевих політичних органів на запити громадськості, а також застосування санкцій до корупціонерів. У регіонах України антикорупційні активісти вказують на існування всіх трьох типів систем корупції, а не системи неупередженого управління.

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

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

Додатковим фактором успіху суспільного антикорупційного активізму в умовах політичної закритості є колективні дії та наявність альтернативних, суспільно-політичних сил (як альтернатива олігархічним ініціативам). У регіонах з низьким рівнем політичної волі та успішним антикорупційним активізмом, таких як Тернопіль чи Одеса, ГО створюють формальні та неформальні коаліції для збільшення впливу колективних дій та громадського тиску на владу. Крім того, цілий ряд громадських організацій повідомляють, що в умовах політичної закритості єдиною можливістю впливати є зміна правил зсередини. Ці ГО зосереджуються на своїй ролі шкіл демократії і намагаються розвивати політичні партії. Для досягнення мети колективної дії вирішальне значення має застосування символічної політики. З 70 антикорупційних ГО, що використовують переважно символічну політику, приблизно половина працює в контексті низького рівня політичної волі, проте демонструє середній і високий рівень успіху.

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

Результати наших емпіричних даних сприяють розумінню зовнішньої підтримки антикорупційного активізму (див. Таблицю 1). В умовах централізованої або монополізованої системи корупції та політичної закритості метою є підвищення політичного та економічного плюралізму та сприяння колективним діям громадян з метою збільшення можливостей для ефективної діяльності. Хоча застосування політики підзвітності в цих умовах не є вдалим, інформаційна та символічна політика здаються найбільш корисними для досягнення більшого ступеня плюралізму. У поєднанні з освітньою та представницькою політичною роллю ГО інформаційна та символічна політика підсилюють колективні дії великої групи громадян, посилюючи тиск на владу. В умовах децентралізованої системи корупції, де неформальна та формальна конкуренція веде до відкритості влади, метою є подальше посилення конкуренції та підвищення спроможності до співпраці між активістами та владою. Основна увага приділяється тут неконфронтаційній тактиці для того, щоб впливати на владу в діалозі через конструктивні

пропозиції (наприклад, антикорупційна адвокація) або через освітні ініціативи (наприклад, навчання про конфлікт інтересів, державні закупівлі тощо). Навіть невеликий ступінь політичної конкуренції відкриває політичний простір для суспільного впливу. ГО мають достатній простір для виконання комунікативної та кооперативної ролі, оскільки політики реагують на це. В цьому контексті застосування політики впливу та підзвітності може бути успішним.

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

Мережа акторів	Централізована система корупції					
		Монополізована система корупції				
			Децентралізована система корупції			
				Система неупередженого управління		
Ступінь відкритості влади (імплементация прозорості та підзвітності)	Протидія та Тиск	Відсутність співпраці, але і відсутність конфронтації	Вимушена співпраця (низький рівень): (неохоче) дотримання мінімальних положень про прозорість	Середній рівень співпраці: Належне інформування громадськості(відповідальність), залучення ГО до навчання місцевих політичних органів влади	Високий рівень співпраці: Залучення експертизи активістів, реагування на адвокацію	Спільне управління: Залучення активістів до імплементации реформ, забезпечення підзвітності
Запропоновані (залежні від контексту) пріоритети для активістів та донорів	Підвищення політичного та економічного плюралізму, сприяння колективним діям (наприклад, мережам та коаліціям) активістів та громадян для збільшення можливостей впливу					
			Зміцнення конкуренції			
				Підвищення професіоналізму органів державної влади, посилення та розширення можливостей для участі громадян у антикорупційній політиці		
Можливі запропоновані тактики	Інформаційна політика Символічна політика Покладання на тактику конфронтації					
			Додатково: Політика впливу Розвинуті неконфронтаційні тактики у поєднанні з тактикою конфронтації			
				Додатково: Політика підзвітності Використання здебільшого неконфронтаційної тактики, «конструктивна» конфронтація (моніторинг органів влади)		
Можливі запропоновані політичні ролі	(Зовнішня) освітня роль (особливо у якості школи демократії) Репрезентативна роль					
			Додатково: Комунікативна та кооперативна ролі			

Джерело: запропоноване авторами

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

- Bader, Max. 2010. "Party Politics in Georgia and Ukraine and the Failure of Western Assistance." *Democratization* 17 (6): 1085–1107. <https://doi.org/10.1080/13510347.2010.525857>.
- Bader, Max, and Andrey Meleshevich. 2012. "Analyse: Die politischen Parteien der Ukraine vor den Parlamentswahlen I bpb." *Ukraine Analysen*. bpb.de. May 21, 2012. <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/136876/analyse-die-politischen-parteien>.
- Bader, Max, Denitsa Marchevska, and Kira Mössinger. 2018. "Civil Society and Anti-Corruption: An Overview of the Literature." Leiden: Leiden University.
- Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. 2014. "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability: Indignation or Resignation." *Governance* 27 (2): 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.
- Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. 2017. "Transparency to Curb Corruption? Concepts, Measures and Empirical Merit." *Crime, Law and Social Change* 68 (4): 431–58. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9695-1>.
- Bauhr, Monika, Marcia Grimes, and Niklas Harring. 2010. "Seeing the State: The Implications of Transparency for Societal Accountability." *QoG Working Paper Series* 15 (June).
- Beichelt, Timm, Irene Hahn, Frank Schimmelfennig, and Susann Worschech, eds. 2014. *Civil Society and Democracy Promotion*. Hampshire: Palgrave Macmillan. <http://proxy.cm.umoncton.ca/login?url=http://lib.myilibrary.com?id=572164>.
- Benequista, Nicholas, and John Gaventa. 2012. "What we now know about citizen action and development outcomes." In *Gouvernance en révolution(s). Chroniques de la gouvernance 2012*. Institute for Research and Debate on Governance. Paris: Charles Léopold Mayer Publishing House.
- Carothers, Thomas, ed. 2016. *Ideas for Future Work on Transparency and Accountability*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2016/05/02/ideas-for-future-work-on-transparency-and-accountability-pub-63318>.
- Chayes, Sarah. 2016. *The Structure of Corruption: A Systemic Analysis Using Eurasian Cases*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace. http://carnegieendowment.org/files/CP274_Chayes_EurasianCorruptionStructure_final1.pdf.
- Cheng, Xuejiao Joy, and Kurt D. Moses. 2016. "Promoting Transparency through Information: A Global Review of School Report Cards." Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Darden, K. 2008. "The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution." *Politics & Society* 36 (1): 35–59. <https://doi.org/10.1177/0032329207312183>.
- De Ferranti, David, Justin Jacinto, Anthony J Ody, and Graeme Ramshaw. 2009. *How to Improve Governance A New Framework for Analysis and Action*.
- Edwards, Michael. 2009. *Civil Society*. 2nd ed. Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity Press.
- Galster, Andreas. 2018. "Transparency and Open Government." 35th Session CG35(2018)14final. Strasburg: Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d341c.
- Gel'man, Vladimir. 2008. "Out of the Frying Pan, into the Fire? Post-Soviet Regime Changes in Comparative Perspective." *International Political Science Review* 29 (2): 157–80. <https://doi.org/10.1177/0192512107085610>.
- Giugni, Marco. 2009. "Political Opportunities: From Tilly to Tilly." *Swiss Political Science Review* 15 (2): 361–67. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2009.tb00136.x>.
- Grimes, Marcia. 2013. "The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government." *Studies in Comparative International Development* 48 (4): 380–402. <https://doi.org/10.1007/s12116-012-9126-3>.
- Hale, Henry E. 2015. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Problems of International Politics. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hanna, Rema, Sarah Bishop, Sara Nadel, Gabe Schefler, and Katherine Durlacher. 2011. "The Effectiveness of Anti-Corruption Policy." London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Hansson, Karin, Kheira Belkacem, and Love Ekenberg. 2015. "Open Government and Democracy: A Research Review." *Social Science Computer Review* 33 (5): 540–55. <https://doi.org/10.1177/0894439314560847>.

- Harrison, Teresa M., Santiago Guerrero, G. Brian Burke, Meghan Cook, Anthony Cresswell, Natalie Helbig, Jana Hrdinova, and Theresa Pardo. 2012. "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective." *Information Polity* 17 (2): 83–97. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-0269>.
- Heller, Nathaniel. 2015. "A Working Definition of 'Open Government.'" *Global Integrity: Data, Learning & Action for Open Governance*. 2015. <https://www.globalintegrity.org/2012/05/working-definition-opengov/>.
- Хьюз, Тім, Оксана Гус. 2017. «Посібник з прозорості та громадської участі.» Рада Європи. <https://rm.coe.int/handbook-ukraine-ukr/168078541c>
- Hughes, Tim, and Oksana Huss. 2017. "Ukraine Handbook on Transparency and Citizen Participation." Council of Europe. <https://rm.coe.int/handbook-ukraine-eng/168078406c>.
- Huss, Oksana. 2017. "The Perpetual Cycle of Political Corruption in Ukraine and Post-Revolutionary Attempts to Break Through It." In *Revolution and War in Contemporary Ukraine: The Challenge of Change*, edited by Olga Bertelsen, 317–52. Soviet and Post-Soviet Politics and Society. Stuttgart: ibidem; Columbia University Press.
- Huss, Oksana. 2018a. "Corruption, Crisis, and Change: Use and Misuse of an Empty Signifier." In *Crisis and Change in Post-Cold War Global Politics*, edited by Erica Resende, Dovilė Budrytė, and Didem Buhari-Gulmez, 97–128. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78589-9_5.
- Huss, Oksana. 2018b. "Framing and practicing corruption as a political tactic in hybrid regimes: A case study on political domination in Ukraine", Doctoral dissertation, defended on 19.12.2018 at Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen, forthcoming publication.
- IIEP. 2019. Open government in education: Clarifying concepts and mapping out initiatives. IIEP-UNESCO. Paris. Forthcoming.
- Johnston, Michael. 2014. *Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Johnston, Michael, and Sahr Kpundeh. 2002. *Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Development*. The World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>
- Kamstra, Jelmer. 2017. "Dialogue and Dissent Theory of Change 2.0: Supporting Civil Society's Political Role." Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. https://www.nwo.nl/binaries/content/documents/nwo-en/common/documentation/application/wotro/assumptions---dialogue-and-dissent-theory-of-change/Annex+1_Dialogue+and+Dissent+Theory+of+Change+--+June+2017.pdf.
- Khan, Mustaq. 1998. "The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption." *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: UNDP, Management Development and Governance Division.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, Calif.: University of California Press. <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=837316>.
- Kostiuchenko, Tetiana, and Inna Melnykovska. 2019. "Sustaining Business-State Symbiosis in the Time of Political Turmoil: The Case of Ukraine in 2007–2018." In *Friends or Foes of Transformation? Economic Elites in Post-Soviet Ukraine*, edited by Oksana Huss, Olena Petrenko, and Dieter Ziegler. *Economic History Yearbook*, 2019/2. Bochum. Forthcoming.
- Lindberg, Staffan I. 2013. "Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes." *International Review of Administrative Sciences* 79 (2): 202–26. <https://doi.org/10.1177/0020852313477761>.
- Marin, Jose Maria. 2016. "Evidence of Citizen Engagement Impact in Promoting Good Governance and Anti-Corruption Efforts." U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2016. <https://www.u4.no/publications/evidence-of-citizen-engagement-impact-in-promoting-good-governance-and-anti-corruption-efforts>.
- McGee, Rosie, and John Gaventa. 2011. "Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives." *IDS Working Papers* 2011 (383): 1–39. https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2011.00383_2.x.
- Meleshevich, Andrey A. 2007. *Party Systems in Post-Soviet Countries: A Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia, and Ukraine*. New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9780230603615>.
- Melnykovska, Inna. 2015. "Big Business and Politics in Ukraine: The Evolution of State-Business Relations." *Employment and Economy in Central and Eastern Europe* 1. http://www.emecon.eu/fileadmin/articles/1_2015/1%202015%20MelnykovskaN.pdf.
- Mendel, Toby, Michael Meyer-Resende, Evelyn Maib-Chatré, Raymond Serrato, and Irina Stark. 2014.

"International Standards on Transparency and Accountability." Briefing Paper 47. Berlin: Democracy reporting international. http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2016/03/dri-bp-47_international_standards_on_transparency_and_accountability_2014-03.pdf.

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

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

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

North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast. 2007. *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*. Vol. 4359. World Bank Publications. http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited_Access_Orders_in_the_Developing_World-WPS4359.pdf.

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

Пляйнес, Хайко. 2018. "Олігархи й політика в Україні. Зв'язки між неформальними маніпуляціями та динамікою політичного режиму", переклад Роксоляни Свято, *Україна Модерна*, число 25: 223–244. Pleines, Heiko. 2016. "Oligarchs and Politics in Ukraine." *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 24 (1): 105–127.

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

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

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

Shen, Ce, and John B. Williamson. 2005. "Corruption,

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

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

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

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

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

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

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

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

2019

вул. Сковороди 2, Київ,
04070, Україна

acrec.org.ua

universiteitleiden.nl/en