

Словом, а потім ділом: функції комунікації для формування політичної волі та політик, що запобігатимуть корупції в українському місцевому самоврядуванні

Олександра Койдель¹, Марша Граймс², Оксана Гус³

Переклад: Олександр Тирон / Літературне редагування: Вікторія Кравчук



Фото: Brian A Jackson/Shutterstock.com

Анотація

Корупція, як відомо, є складно розв'язуваною проблемою. Як місцевим органам влади вдається ініціювати та підтримувати вагомі антикорупційні зусилля? Щоб відповісти на це запитання, ми досліджуємо процеси та взаємодію між ключовими зацікавленими сторонами в шести регіонах України, які демонструють стійкі зусилля з реформування в період з 2014 по 2021 рік. Аналіз визначає ключові комунікаційні завдання, які разом спонукають до початкових зобов'язань щодо подолання корупції, перетворюють зобов'язання на реальну політику, а також підтримують реформи та зміни. На основі цих кейсів ми пропонуємо три рекомендації для міжнародних і місцевих політичних акторів, які прагнуть підтримати реформи: інвестувати в багатосторонні платформи, залучати фасилітаторів та розбудовувати внутрішній потенціал для збору й аналізу даних в органах місцевого самоврядування.

Вступ

З моменту здобуття незалежності в 1991 році Україна стикнулася з повсюдною системною корупцією на всіх рівнях влади. Революція гідності 2014 року стала переломним моментом, запустивши значні реформи «зверху-вниз», зокрема децентралізацію та цифрову трансформацію, антикорупційну й судову реформи. Вона також дала поштовх численним висхідним ініціативам громадянського суспільства проти корупції по всій країні, а ще — зусиллям місцевої політичної влади, спрямованим на розв'язання місцевих проблем.

Ефективні ініціативи з антикорупційних реформ потребують постійних зусиль зацікавлених сторін та ефективної комунікації між ними. Контекстуальні умови, такі як державні інститути, тип політичного режиму, диверсифікована економічна база та шоківі події, можуть бути сприятливими, але їх недостатньо для стимулювання політичної волі. Підтримка та сприяння ефективним комунікативним процесам може бути ключовою стратегією для програм міжнародної технічної допомоги, спрямованих на просування антикорупційних реформ.

¹ Київська школа економіки

² Гетеборзький університет

³ Болонський університет

Про Шведський міжнародний центр місцевої демократії

Шведський міжнародний центр місцевої демократії (Swedish International Centre for Local Democracy, ICLD) є частиною Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA). Завдання організації — сприяти подоланню бідності через зміцнення місцевого самоврядування.

Бокс 1 Визначення політичної волі до протидії корупції

Політична воля означає взаємно довірливі зобов'язання щодо протидії корупції між ключовими акторами в поєднанні зі спільним розумінням проблеми та домовленістю про ефективні політичні рішення.

Адаптовано з Post, Raile, and Raile (2010)

Мапування досліджуваних міст



У цій аналітичній записці спочатку розглядається корупція як політична проблема, а потім аналізується комунікація між ключовими акторами в шести містах України з метою визначити та пояснити комунікативні функції, які мають вирішальне значення для формування політичної волі. У завершальному розділі висвітлюється зв'язок з новими моделями взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадянами, які відображають перехід від пострадянського суспільного договору до інклюзивнішого спільного управління. Ці зміни також можуть сприяти стійкості, що ми спостерігаємо під час війни Росії проти України. Записка закінчується рекомендаціями для політичних акторів, які сприяють реформам, зокрема для міжнародних донорів, котрі підтримують антикорупційні зусилля в органах місцевого самоврядування.

Методологія

Результати ґрунтуються на поглибленому дослідженні шести міст України, у яких місцева влада продемонструвала стійку політичну волю до протидії корупції в період з 2015 по 2020 роки⁴: Чернівці, Івано-Франківськ, Львів, Полтава, Вінниця і Житомир. Ці населені пункти було вибрано як такі, що мають вищий за середній рівень політичної волі до боротьби з корупцією. Політичну волю вимірювали за допомогою оригінального опитування 172 антикорупційних громадських організацій, а також показників міст за Індексом публічності місцевого самоврядування УНЦПД та програмою Transparent Cities/Прозорі міста від Transparency International Ukraine. У шести містах у травні-липні 2021 року ми опитали 56 осіб, серед яких були міський голова, заступники мера, керівники виконавчих органів, депутати міської ради, представники громадянського суспільства та бізнесу. Детальніше про дизайн дослідження та його результати читайте у звіті про дослідження⁵

Корупція як дилема колективної дії: проблема і її розв'язання

Антикорупційні інституційні реформи, а також ефективне впровадження й застосування цих реформ потребують підтримки широкого кола акторів. У політичному контексті, де поширена корупція, прихильності до антикорупційних зусиль кількох осіб, навіть на ключових керівних посадах, найімовірніше, буде недостатньо. Це пов'язано з тим, що широко розповсюджена корупція вигідна тим, чия посада або інший інсайдерський статус допомагають

⁴ Дослідження є частиною дослідницького проекту за підтримки Шведського міжнародного центру місцевої демократії (ICLD) «Відкриваючи чорну скриньку політичної волі: місцеві органи влади та антикорупційні зусилля в Україні». Його проводили у 2020–2022 роках Гетеборзький університет, Київська школа економіки та Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції при Києво-Могилянській академії.

⁵ <https://icld.se/en/publications/political-will-for-anti-corruption-reform-communicative-paths-to-collective-action-in-ukraine/> (документ доступний англійською мовою).



Львів (вежа Успенської церкви та купол Домініканського костелу)
— один з головних культурних центрів України.

Фото: Оксана Гус

їм отримувати короткострокові вигоди від такого стану речей.

На відміну від інших сфер політики, зміни потребують не лише нових правил або політичних ресурсів, а й того, щоб усі залучені актори змінили свою поведінку на таку, що прямо зачіпає їхні короткострокові матеріальні інтереси. Якщо лише невелика частина акторів прагне змін, загальний результат буде незначним, а ті, хто проводить реформи або утримується від корупції, можуть навіть постраждати від дій у відповідь з боку інших.

Подолання будь-якої дилеми колективних дій означає, що ключові актори беруть на себе зобов'язання співпрацювати заради колективної вигоди. Щоб усі ключові актори дотримувалися колективних зобов'язань і працювали над їх виконанням, потрібна значна одночасна зміна поведінкових стратегій. Дослідження показують, що така зміна відбудеться лише тоді, коли кожна зацікавлена сторона віритиме у справжню відданість усіх інших зацікавлених сторін (Persson, Rothstein, and Teorell 2013). Для подолання системної корупції всі залучені актори мають узяти на себе зобов'язання відмовитися від корупційної ренти (вони з більшою імовірністю зроблять це, якщо віритимуть, що інші вчинять так само). Аналогічно актори з більшою імовірністю присвятять час, ресурси та репутацію антикорупційним реформам, якщо віритимуть, що інші готові робити те саме. Отже, колективна відданість боротьбі з корупцією лежить в основі розв'язання проблеми корупції.

Комунікація задля зміцнення політичної волі до зниження рівня корупції

Комунікація сприяє розвитку колективного зобов'язання для розв'язання складних проблем. У шести органах місцевого самоврядування, де відбулися стійкі позитивні зміни в аспекті антикорупційної політичної волі, суб'єкти виконували однакові комунікативні функції, попри значні відмінності в організаційних підходах до структурування антикорупційної політики. Розвиток політичної волі потребує від акторів ефективної комунікації для того, щоб: 1) спонукати до взяття початкових зобов'язань; 2) трансформувати зобов'язання в реальні рішення та політику; 3) переконати відповідні зацікавлені сторони, особливо акторів із правом вето, в потребі змінювати політику з плином часу (див. рисунок 1).

Ці функції комунікації формують уподобання зацікавлених сторін, розвивають взаємну довіру і важливі для розробки життєздатних політичних рішень.

Варто зазначити, що ці комунікативні функції не є лінійним



Рисунок 1. Функції комунікації для формування політичної волі до зниження рівня корупції в органах місцевого самоврядування

процесом: не обов'язково починати з демонстрації вигод і поступово переходити до перевірки оперативних рішень через переконання. У досліджених випадках розроблення оперативних рішень часто було початком комунікації: актори усвідомлювали та формулювали вигоди, обмінювалися аргументами «за» і «проти» оперативних рішень. У наведених нижче рекомендаціях викладено заходи, що сприяють цим комунікативним функціям. Перші дві всеосяжні функції потребують подальшого розкриття, оскільки кожна з них містить конкретніші інтерактивні завдання.

Як комунікація стимулює початкові зобов'язання щодо антикорупційних реформ

Зробити переваги реформи очевидними для зацікавлених сторін. У досліджуваних містах викорінення корупції як такої не було основною метою співпраці зацікавлених сторін. Боротьба з корупцією для багатьох означає розслідування та притягнення до відповідальності винних. Натомість у дискусіях і взаємодіях основна увага зосереджувалася на досягненні місцевих колективних вигод та покращень, а низька якість врядування розглядалася як перешкода на шляху до цієї мети. Позитивне формулювання вигод — місцевий економічний розвиток або репутація міста в країні, наприклад, — породжує довіру до того, що всі прагнуть цих позитивних результатів, і допомагає уникнути звинувачень у минулій поведінці. А це сприяє залученню як політично, так і економічно впливових зацікавлених сторін до співпраці.

Озвучення та визнання взаємозобов'язань

Коли зацікавлені сторони публічно заявляють про відданість реформам, вони встановлюють відносини підзвітності та створюють «форум підзвітності» — це механізм підзвітності, який є будь-якою групою акторів, обізнаних із зобов'язаннями інших акторів. Так, зобов'язання, узяті лише в закритих умовах між невеликими групами акторів, мають набагато менший потенціал для трансформаційних

**Бокс 2. Як зробити вигоди
видимими в багатосторонніх
платформах**

У Львові місцева влада запровадила багатосторонню платформу для формування економічної стратегії міста разом з ІТ і туристичним сектором. Непрозоре управління тендерами, наприклад, було однією з проблем, порушених під час роботи платформи, що спонукало переглянути управління муніципальною власністю. У Вінниці платформа об'єднала громадянське суспільство та місцеву владу, щоб разом створити нові принципи інклюзивного ухвалення рішень. Платформа у Вінниці була інституціоналізована для того, щоб підвищити ймовірність її сталого розвитку.

змін. Широке визнання зобов'язань акторів з-поміж політичних та інших еліт збільшує важелі впливу інших акторів, щоб вимагати виконання цих зобов'язань.

Забезпечення взаємопідзвітності

Є численні приклади того, як актори нагадують владі про потребу дотримуватися власних реформаторських обіцянок, а також формальних процедур і рішень. Цю функцію виконували як політики, так і представники громадянського суспільства, закликаючи одне одного дотримуватися обіцянок.

Де саме відбувається ця комунікація?

Організаційний простір для взяття початкових зобов'язань варіювався від інституціоналізованих багатосторонніх платформ, на яких протягом кількох років проводилися регулярні дискусії (див. блок 2), до ситуативнішої комунікації через висвітлення в медіа, круглі столи, приватні розмови, двосторонні зустрічі між владою та активістами, а також виступи громадян на засіданнях міської ради та інших публічних зібраннях. Організаційний підхід був менш важливим, ніж самі функції.

**Як комунікація допомагає зробити антикорупційні
зобов'язання досяжними**

Перетворення зобов'язань на конкретні політики та (технічні) рішення потрібне для досягнення і відстеження прогресу.

**Визначення аспектів проблеми і пріоритетності питань, що
потребують розв'язання**

Через діалог актори оцінюють вплив корупції на місцевий бізнес і діяльність органів влади, а також визначають конкретні форми та корупційні схеми, які найчастіше використовуються в конкретних секторах (див. блок 3). Мета полягала в тому, щоб не виявити винних, а скласти карту схем і лазівок, а також реорганізувати процеси, щоб зменшити корупційні ризики. Деякі із цих комунікативних процесів мали форму двосторонніх розмов між представниками адміністративної одиниці — ініціатора, які виступали в ролі інформаторів, що описували «слабкі місця» процесу закупівель або «ціну» видачі дозволу на будівництво. У деяких випадках, але не в усіх, такі інтерв'ю були частиною офіційної оцінки корупційних ризиків (ОКР) і залучали кінцевих користувачів, як-от бізнес або громадські організації, що здійснюють моніторинг.

Бокс 3. Виявлення аспектів проблеми / визначення пріоритетів

Під час семінару за участю багатьох зацікавлених сторін Сектор з питань доброчесності та запобігання корупції у Львові разом з громадською організацією «Львівський регуляторний хаб» розпочали спільно розробляти антикорупційну стратегію із воркшопу для виявлення корупційних проблем. Вони запросили місцевих активістів та представників бізнесу. Професійний і неупереджений фасилітатор, професор університету, допомагав учасникам впорядкувати їхні думки. Процес спирався на ефективні методи фасилітації та численні записи. Результат: учасники семінару визначили пріоритетні напрямки антикорупційної стратегії.

Розроблення оперативних рішень

Ця функція полягала в тому, щоб доповнити політичні рішення експертними знаннями та, що особливо важливо, адаптувати їх до діяльності й повсякденного життя зацікавлених сторін, сподіваючись підвищити рівень їх дотримання. Форми комунікації варіювалися між обговореннями в робочих групах, двосторонніми розмовами та діалогом між муніципалітетом і донорами, тоді як публічні заходи або круглі столи не згадувалися як майданчики для таких переговорів. У поодиноких випадках місцева влада розробляла оперативні рішення без залучення інших зацікавлених сторін.

Валідація запропонованих заходів

Після того, як проект політичного рішення був готовий, місцеві органи влади регулярно проводили «перевірку реальності» запропонованих заходів з відповідними аудиторіями, такими як галузеві експерти й потенційно зацікавлені сторони, на яких вони можуть вплинути. Влада шукала зворотний зв'язок через неформальні двосторонні консультації, публічні презентації і круглі столи, а також дорадчі органи, що складаються з експертів та активістів.

Закріплення змін через постійне переконання зацікавлених сторін

Оскільки зміни майже завжди пов'язані з когнітивним навантаженням для залучених акторів, важливим є постійне переконання. Переконання — це дискурсивне стимулювання підтримки серед ключових осіб, які ухвалюють рішення, або відповідальних за реалізацію конкретних заходів для переходу від риторичних зобов'язань до дій. Ця функція має вирішальне значення, коли проект нормативно-правового акта щодо ініціативи потребує політичної підтримки або коли політичне схвалення не призводить до фактичної реалізації. В обох ситуаціях ініціатори політики надавали зацікавленим сторонам спеціально розроблені аргументи, щоб зберегти їхню прихильність. Інституційні умови для переконання дуже різнилися — від двосторонніх неформальних розмов, щоб переконати тих, хто має право вето, до інституціоналізованих консультативних органів, а також комунікації через медіа та публічні заходи.

Підсумкова дискусія

Описані тут комунікативні процеси ілюструють значний зсув у бік ширшої демократизації в Україні. По-перше, порівняно з низхідними моделями комунікації між владою та суспільством, які існували в пострадянській Україні до Революції гідності



Майдан Незалежності, невдовзі після Революції гідності у 2014 році, досі є символом народної самопожертви задля подолання корумпованого політичного режиму.

Фото: Оксана Гус

2013–2014 років, ми побачили, що громадяни відчують себе уповноваженими вимагати від політиків дотримуватися наданих обіцянок. Респонденти часто повідомляли про суперечки й розбіжності в розмовах про антикорупційну політику, що, можливо, є неминучим в такому чутливому питанні, як корупція. По-друге, дискусії щодо антикорупційної політики вирішувалися не через застосування владних повноважень чи примусу, а з покликанням на «силу кращого аргументу» (Habermas [1962] 1989, 36 Bächtiger et al. 2018, 6). Такий деліберативний характер комунікації свідчить про згладжування ієрархій між владою та суспільством, що характерно для демократичних країн.

Життестійкість України після повномасштабного російського вторгнення 24 лютого 2022 року здивувала міжнародну спільноту й уможливила ефективний опір, попри асиметричні військові витрати та потужності країн. Хоча це і виходить за межі нашого аналізу, ми спостерігаємо, що моделі взаємодії між владою, бізнесом і представниками громадянського суспільства, які сприяли появі політичної волі, зберігаються як соціальні практики спротиву. Новий суспільний договір, який почав формуватися в антикорупційних зусиллях, схоже, підсилює стійку реакцію України на війну.

Рекомендації щодо покращення комунікаційних зусиль

Для підтримки як антикорупційної політичної волі, так і демократизації загалом ми рекомендуємо зосередити увагу політиків і міжнародних донорів на трьох напрямках:

1. Підтримувати багатосторонні платформи, які ставлять за мету визначення колективних вигод (наприклад, бачення соціально-економічного розвитку та/або відновлення). Таке складне питання, як корупція, має вирішуватися за участю всіх зацікавлених сторін — влади, громадянського суспільства й бізнесу, які мають довіряти зобов'язанням один одного. Регулярна взаємодія допомагає подолати недовіру між цими групами. По-друге, така взаємодія потребує безперервності, а платформи мають бути інституціоналізовані. По-третє, щоб забезпечити готовність до співпраці, колективні вигоди мають бути сформульовані як позитивні результати, до яких можуть бути причетні всі зацікавлені сторони. Негативні конотації «боротьби з корупцією» через засудження правопорушників можуть перешкоджати координації.
2. Визначати і підтримувати тих акторів, які можуть сприяти комунікації про антикорупційну політику, та інвестувати в

Питання для обговорення

1. Якою мірою, на вашу думку, інклюзивні процедури залучення зацікавлених сторін можуть сприяти зміцненню політичної волі до боротьби з корупцією, зокрема розробленню ефективних рішень та їх виконанню?
2. Чи існують канали, платформи або майданчики для комунікації між різними зацікавленими сторонами на місцевому рівні? Наскільки добре ці зусилля сприяли визначенню й досягненню колективних цілей? Які фактори підвищили або знизили їхню ефективність?
3. Які навички з питань фасилітації, збору й аналізу даних доступні у вашій місцевості? Наприклад, чи є відповідні підрозділи, працівники або, можливо, партнерські відносини з відповідними університетами або аналітичними центрами, які можна було б використати для допомоги в проведенні реформ? Якщо ні, то як можна розвинути такі навички в місцевих умовах?

подальше зміцнення їхніх навичок фасилітації. Фасилітаторами можуть бути антикорупційні сектори / сектори з питань доброчесності або агенції міського розвитку, що фахово вибудовують мости між владою, громадянським суспільством і бізнесом. Вони потребують інституційної підтримки (виділення коштів на приміщення, зарплати) для довгострокової роботи, а також технічної підтримки у способах і методах фасилітації, у вирішенні конфліктів та управлінні зацікавленими сторонами.

3. Підтримувати навички збору й аналізу даних серед працівників місцевих органів влади, особливо в допоміжних установах та організаціях. Щоб виявляти аспекти проблеми корупції та розробляти і перевіряти відповідні заходи, органи влади мають систематично оцінювати процеси й альтернативні рішення. А це потребує збору та/або обробки якісних і кількісних даних. Часто методологічну експертизу можна віддати на аутсорсинг, але працівники органів місцевого самоврядування повинні вміти визначати, які дані їм потрібні, оцінювати їхню якість та враховувати отримані результати під час підготовки політичних рішень.

Подяки

Завдяки підтримці Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA) для Шведського міжнародного центру місцевої демократії (ICLD) можна використовувати цей матеріал з навчальною метою, завантажувати чи копіювати його без жодного додаткового дозволу.

Список використаних джерел

- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark E. Warren. 2018. "Deliberative Democracy: An Introduction." In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 1–32. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00086.x>.
- Blickle, G., N. Schütte, and A. Wihler. 2018. "Political Will, Work Values, and Objective Career Success: A Novel Approach – The Trait-Reputation-Identity Model." *Journal of Vocational Behavior* 107: 42–56. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2018.03.002>.
- Brinkerhoff, D.W. 2000. "Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework." *Public Administration and Development* 20 (3): 239–52. [https://doi.org/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3).
- Malena, Carmen. 2009. "Building Political Will for Participatory Governance: An Introduction." In *From Political Won't to Political Will. Building Support for Participatory Governance*, edited by Carmen Malena, 3–30. Kumarian Press, CIVICUS.
- Persson, Anna, Bo Rothstein, and Jan Teorell. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem." *Governance* 26 (3): 449–71.
- Post, Lori Ann, Amber N.W. Raile, and Eric D. Raile. 2010. "Defining Political Will." *Politics and Policy* 38 (4): 653–76. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>.
- Woocher, Lawrence. 2001. "Deconstructing 'Political Will': Explaining the Failure to Prevent Deadly Conflict and Mass Atrocities." *Journal of Public and International Affairs* 12 (1).

Контакти:

Шведський міжнародний центр місцевої демократії
(Swedish International Centre for Local Democracy, ICLD)

Адреса: Söderväg 1D, 621 58 Visby
Електронна пошта: info@icld.se
Сайт: www.icld.se

