

Полісі-бріф

**ГРОМАДЯНСЬКЕ
СУСПІЛЬСТВО ПРОТИ
КОРУПЦІЇ В РЕГІОНАХ
УКРАЇНИ:
РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО
(МІЖНАРОДНОЇ)
ДОПОМОГИ**

Оксана Нестеренко
Макс Бадер
Оксана Гус
Андрій Мелешевич



Universiteit Leiden



Цей полісі бріф було підготовлено в рамках дослідницького проєкту "Громадянське суспільство проти корупції в Україні: політичні ролі, стратегії адвокації та вплив" за фінансової підтримки Нідерландської організації наукових досліджень (the Netherlands Organisation for Scientific Research).

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

ВСТУП

Підтримка антикорупційних реформ на регіональному та місцевому рівнях є одним із головних пріоритетів для програм міжнародної допомоги, які спеціалізуються на антикорупційних реформах в Україні. Регіональні та місцеві громадські організації розглядаються як ключові гравці в цьому процесі. Разом з тим, через низьку професійну та інституційну спроможність багатьох з них, донори мають певні виклики щодо роботи в регіонах. Кожна донорська програма/організація шукає власні методи роботи та шляхи подолання викликів роботи на місцевому рівні. Донорські програми застосовують різні підходи, серед яких:

- 1) співпраця з відомими антикорупційними організаціями національного рівня, які надають субгранти регіональним та місцевим громадським організаціям;
- 2) безпосереднє фінансування місцевих ініціатив;
- 3) робота з коаліціями;
- 4) підтримка національних проєктів, спрямованих на посилення професійних спроможностей організацій регіонального і локального рівня та ін.

Наразі, вироблення рекомендацій для донорських програм та організацій, що спеціалізуються на антикорупційних проєктах в Україні є

важливим, оскільки успішність антикорупційних реформ на місцевому рівні залежить від рівня організаційного розвитку та сталості локальних громадських організацій та ініціатив і, відповідно, саме донорська підтримка здатна сприяти цьому процесу за певних умов.

Мета цього полісі бріфу, який було підготовлено в рамках дослідницького проєкту "Громадянське суспільство проти корупції в Україні", полягає у наданні пропозицій донорській спільноті, яка має підвищити ефективність співпраці донорів з громадськими організаціями на регіональному та місцевому рівнях в Україні.

МЕТОДОЛОГІЯ

Наша дослідницька група, яка складається з представників Лейденського університету та Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА, переважно використовувала якісні методи дослідження. Польові роботи полягали у проведенні напівструктурованих інтерв'ю з антикорупційними громадськими організаціями та донорами. Зокрема нами було проведено 242 глибоких інтерв'ю з регіональними та місцевими громадськими організаціями у 57 містах України, а також 8 інтерв'ю з представниками донорських програм/організацій. Отримані емпіричні дані складають основу наших рекомендацій.

ІНТЕРВ'Ю З
ПРЕДСТАВНИКАМИ
ДОНОРСЬКИХ
ПРОГРАМ/ОРГАНІЗАЦІЙ

8

57

МІСТ
УКРАЇНИ

242

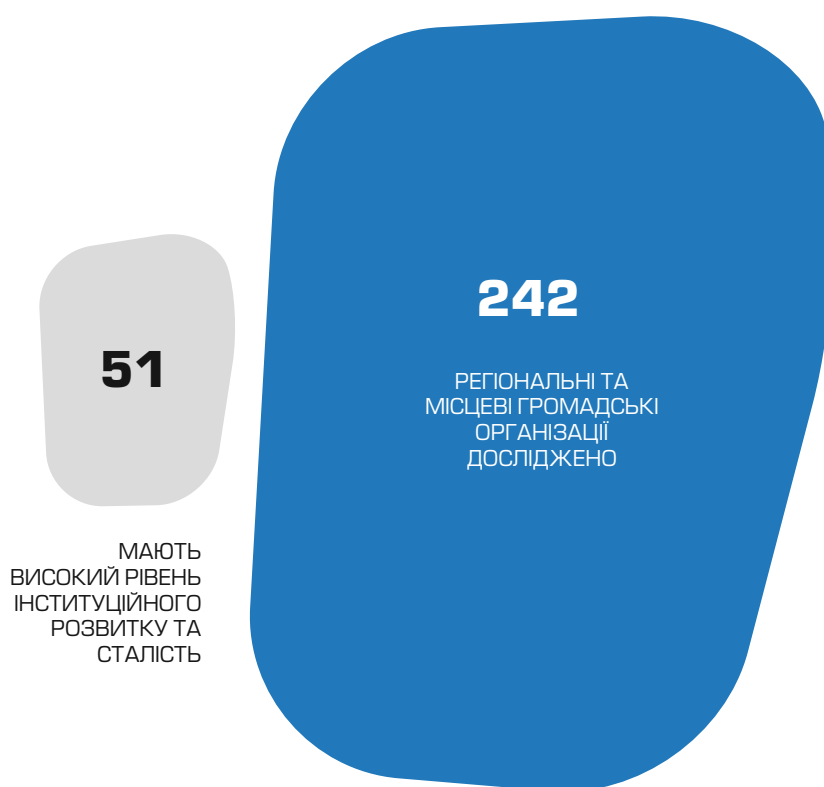
ГЛИБИННИХ ІНТЕРВ'Ю З
РЕГІОНАЛЬНИМИ ТА
МІСЦЕВИМИ
ГРОМАДСЬКИМИ
ОРГАНІЗАЦІЯМИ

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Дослідження антикорупційних регіональних та місцевих організацій показало, що більшість організацій мають низьку організаційну спроможність та фінансову стійкість.

Високий рівень інституційного розвитку та сталість мають лише 51 з 242 досліджених нами організацій. На думку більшості наших респондентів з низьким рівнем інституційного розвитку та професійних спроможностей,

основною причиною незадовільного рівня сталості організацій є постійний брак фінансування і, як наслідок, відсутність можливості розвивати компетенції організації, адже залучення професіоналів потребує відповідних фінансових ресурсів. Фінансова нестабільність притаманна більшій частині організацій на регіональному та місцевому рівнях, особливо класичним низовим організаціям. Більшість опитаних нами респондентів називали нестабільність та недостатність фінансування одним із основних викликів для їхньої діяльності.



Основними причинами такого стану речей наші респонденти називали:

- 1) відсутність навичок щодо здійснення фандрейзингу;
- 2) відсутність готовності пересічних громадян здійснювати грошові пожертви на діяльність антикорупційних громадських організацій;
- 3) неможливість отримувати пожертви від представників великого бізнесу через ризики бути звинуваченими у відстоюванні бізнес інтересів;
- 4) відсутність компетенцій, необхідних для написання грантових заявок;

5) низький рівень організаційного розвитку місцевих організацій, що обумовлює неготовність донорських програм адмініструвати їхню проєктну діяльність, а також надавати підтримку на інституційний розвиток таких ГО.

Разом з тим, останнє не означає, що організації з низьким рівнем інституційного розвитку та професійних спроможностей не є ефективними в своїй діяльності. Багато організацій, незважаючи на низький рівень організаційного розвитку та попри відсутність будь-якої фінансової підтримки від донорських програм (115 з 242 антикорупційних організацій здійснюють свою діяльність за рахунок внесків членів організації та/або пожертв представників місцевої громади,

переважно підприємців), мають історії успіху у сфері запобігання корупції та активно сприяють впровадженню антикорупційних реформ на регіональному та місцевому рівнях. Серед їхніх досягнень: скасування незаконних рішень місцевих рад щодо виділення земельних ділянок; скасування рішень про публічні закупівлі, які були здійснено з порушенням антикорупційного законодавства; розробка та активна участь у процесі прийняття рішень, які підвищують прозорість та підзвітність місцевої влади (рішення про допорогові закупівлі, громадський аудит місцевих рад та ін.); проведення тренінгів, лекцій та інших заходів спрямованих на підвищення обізнаності громади; припинення незаконної діяльності в контексті надання дозволів на вирубку лісів та ін. Проте, саме низький рівень організаційного розвитку унеможливорює сталість діяльності регіональних громадських організацій. Крім того, він не дозволяє таким організаціям працювати системно, перетворюватися на професійні громадські організації, що можуть залучати фахівців і, відповідно, системно працювати над усуненням причин, а не наслідків корупційних практик, а також перетворюватися на лідерів суспільної думки, яких поважає та до рекомендацій яких прислуховується місцева влада.

2. Варто відзначити, що організації з високим рівнем організаційного розвитку не вважають основним викликом недостатність фінансування, проте мають виклик щодо плинності кадрів.

Представники інституційно розвинутих організацій у невеликих містах, таких як Суми, Полтава, Краматорськ та ін., зазначають, що часто зустрічаються з відтоком кадрів. На їхню думку, молоді фахівці отримують досвід роботи в громадських організаціях, що представлені у малих населених пунктах, після чого йдуть до організацій, розташованих у великих містах, як то Дніпрі, Харкові, Одесі, Львові, Києві. Відповідно, навіть організації з високим організаційним розвитком у невеликих містах знаходяться в перманентному пошуку кваліфікованих кадрів для своїх організацій, зокрема, аналітиків, експертів, менеджерів із комунікації та ін.

3. Більшість донорів підтримує саме проєктну діяльність регіональних та місцевих антикорупційних організацій. Із досліджених 242 організацій, лише 25 організацій у різний час отримували інституційну підтримку.

При цьому, результати нашого дослідження свідчать про те, що саме інституційна підтримка

25
ОРГАНІЗАЦІЙ
ОТРИМУВАЛИ
ІНСТИТУЦІЙНУ
ПІДТРИМКУ

242

РЕГІОНАЛЬНІ ТА
МІСЦЕВІ ГРОМАДСЬКІ
ОРГАНІЗАЦІЇ
ДОСЛІДЖЕНО

доводить свою ефективність. Зокрема, 23 із 25 організацій, які отримали гроші саме на інституційний розвиток, змогли досягнути високого професійного рівня та організаційних спроможностей. Фактично, інституційна підтримка надає можливість організаціям професіоналізуватись та допомагає налагодити системну роботу. Не дивлячись на те, що підтримка саме організаційного розвитку антикорупційних громадських організацій на регіональному та місцевому рівнях не є популярною серед донорських програм, саме така підтримка демонструє більшу ефективність з точки зору розвитку інституційних та професійних спроможностей регіональних та місцевих антикорупційних організацій у порівнянні з підтримкою короткострокової проєктної діяльності. Зокрема, із 94 організацій, які системно отримують грантові кошти на реалізацію антикорупційних проєктів, лише 22 організації мають високий рівень інституційного розвитку та не припиняють займатися відповідними напрямками діяльності після закінчення строку фінансування окремих проєктів. У процентному співвідношенні це означає, що успішність від підтримки проєктної діяльності антикорупційних локальних організацій з низьким рівнем інституційного розвитку складає лише 23,4%, у той час як успішність проєктів, спрямованих на підтримку інституційного розвитку організацій складає 92%. Фактично, ситуація, за якої донори більшою мірою надають фінансову підтримку на реалізацію короткострокових регіональних проєктів, дуже часто призводить до того, що в регіонах формується група антикорупційних активістів, які перетікають з однієї організації в іншу в залежності від того, яка організація має фінансування на реалізацію конкретного проєкту. У той самий час, кількість та якість регіональних/ місцевих антикорупційних громадських організацій та активістів залишається на тому самому рівні. Відповідно, збільшення активностей організацій у сфері запобігання корупції та їхній вплив на просування антикорупційних реформ на місцевому рівні також не збільшується. Таким чином, наше дослідження показало, що короткострокові проєкти не здатні забезпечити стабільність результатів антикорупційних організацій і, відповідно, не здатні гарантувати розвиток антикорупційного руху на локальному рівні. Ми переконані, що підтримка проєктної діяльності має сенс, коли організація має високі професійні та організаційні спроможності. Іншими словами, з метою підвищення ефективності участі антикорупційних організацій на регіональному

та місцевому рівнях у просуванні реформ, міжнародним донорським організаціям у межах кожної програми варто мати дві складові:

- 1) підтримка проєктної антикорупційної діяльності;
- 2) інституційна підтримка антикорупційних організацій на регіональному та місцевому рівнях, що мають історії успіху та потенціал до зростання, і надання таким організаціям першочергової підтримки, що буде сприяти їхньому професійному та організаційному зростанню. Використання відповідної стратегії буде сприяти розвитку антикорупційного руху на регіональному рівні та, відповідно, буде гарантувати сталість антикорупційних реформ на місцевому рівні. У той же час, дана стратегія сприятиме професіоналізації місцевих антикорупційних організацій, які мають вплив на місцеві політичні еліти та повагу з боку місцевої влади, яка прислуховується до їхніх пропозицій.

4. Під час нашого дослідження нами було виявлено, що особливості корупції в кожному конкретному регіоні/місті визначаються галузевою структурою економіки регіону/міста; наявністю чи відсутністю конкуренції між місцевими елітами та, відповідно, ступенем монополізації місцевої влади та економічної еліти на місцях (рівнем концентрації політичної та економічної влади у невеликій групі осіб); зв'язком економічної еліти міста/ регіону з організованими злочинними угрупованнями та ступенем впливу останніх на місцеву політичну еліту; а також рівнем актуальності антикорупційної тематики для місцевої громади.

Наведемо декілька прикладів, які демонструють ці особливості. У рейтингу прозорості 100 міст України за 2018 рік, моно-функціональне місто Маріуполь було визнано одним із найпрозоріших міст України. Зокрема Маріуполь посів друге місце в рейтингу ТІ України. Тобто, відсутність прозорості, яка визначається однією із причин корупції, не притаманна владі Маріуполя. Крім того, наше дослідження показало, що корупція при розпорядженні земельними ділянками чи під час публічних закупівель є радше виключенням, і також майже відсутня в Маріуполі на відміну від таких міст як Харків, Одеса, Дніпро та ін. Відповідно, підтримка проєктів спрямованих на запобігання корупції у сфері публічних закупівель, підвищення прозорості,

які більшість донорів вважають пріоритетними напрямками роботи, не є нагальними для громади Маріуполя у порівнянні з іншими містами України. Разом з тим, це не означає, що Маріуполь є "чемпіоном" із запровадження антикорупційних реформ на місцевому рівні в Україні. Маріуполь є моно-функціональним містом, в якому основне виробництво належить лише одному власнику та одному з найбільш впливових українських підприємців. Це створило сприятливі умови для монополізації місцевої влади та місцевих медіа та, відповідно, сприяло закріпленню іншого типу корупції. Зокрема, контроль над міською радою¹ гарантує ухвалення будь-якого рішення в інтересах та на користь Метінвесту, що одночасно призводить до прямих та/або непрямих втрат із місцевого бюджету. Для прикладу, отримання підприємствами пільг щодо сплати земельного податку кожного року призводять до ненадходження до місцевого бюджету від 30 до 40 млн. грн². Саме монополізація місцевої влади є причиною відсутності політичної волі для вимагання від ПАТ «МК «АЗОВСТАЛЬ» вживання заходів щодо модернізації виробництва з метою зменшення викидів у повітря, адже за даними Міністерства екології підприємства ПАТ «МК «АЗОВСТАЛЬ» входить у Топ-100 найбільших підприємств-забруднювачів³. Одночасно, монополізація медіа ринку в Маріуполі призвела до того, що активістам дуже складно донести до громади міста інформацію про існуючі проблеми⁴. Схожа ситуація спостерігається і в іншому моно-місті, а саме у Запоріжжі. Таким чином, розвиток незалежних медіа, просвіта громади, протидія корупції в екологічній сфері — це три ключові та актуальні проблеми, у вирішенні яких може допомогти донорська спільнота, вкладаючи у підтримку вищезазначених напрямків діяльності громадських організацій Маріуполя та інших монофункціональних міст України. Зовсім інші особливості корупції притаманні Закарпаттю, де окрім характерних корупційних практик притаманних більшості регіонів України, особливості корупції обумовлені її географічним положенням. Зокрема, корупційні практики там пов'язані із вирубкою лісів та контрабандою. Між активістами, які спеціалізуються на запобіганні незаконній вирубки лісів та представниками правоохоронних органів наявна

відкрита конфронтація. В той самий час, головним викликом для своєї діяльності активісти вважають особисту безпеку. Інші регіони України також мають свої особливості та контекст. Як ми зазначили вище, локальний контекст також може визначатися рівнем сприйняття активними представниками місцевої громади важливості антикорупційної проблематики. Наприклад, є міста, в яких діють дуже потужні антикорупційні громадські організації, що активно проводять антикорупційні журналістські розслідування, моніторинг конфлікту інтересів, оскаржують дії та рішення міської ради, беруть участь у запровадженні антикорупційних політик на місцевому рівні. Водночас, інші організації, більші за розміром та кількістю населення міста, розташовані за декілька десятків кілометрів, мають дуже низький рівень антикорупційної активності. Одним із найбільш яскравих прикладів є Дружківка та Слов'янськ, міста у Донецькій області, розташовані на відстані 30 км один від одного. Так, у Дружківці діє потужна антикорупційна організація, якій вдалося об'єднати навколо себе активістів та громадські організації міста, активізувати місцеву громаду та досягнути значних успіхів у сфері запобігання корупції. У той самий час, у Слов'янському представники потужних громадських організацій міста пояснюють свою байдужість до системної роботи у сфері запобігання корупції саме непопулярністю ідеї боротьби з корупцією серед місцевих мешканців. Всі вищенаведені приклади демонструють необхідність донорів орієнтуватися не лише на тематичні напрямки, але і на локальний контекст при визначенні пріоритетів своїх програм та критеріїв відбору проєктів.

5. Місцеві антикорупційні громадські організації завжди мають обмежений вплив на місцеву антикорупційну політику, оскільки досить часто першопричина корупції знаходяться в прогалинах чи колізіях законодавства і, відповідно, певні проблеми можна вирішити лише шляхом внесення відповідних змін до законів України.

Отже, співпраця місцевих та регіональних активістів з організаціями національного рівня, які спеціалізуються на антикорупційних адвокасі-кампаніях, є необхідною умовою успішності просування антикорупційних реформ в Україні. Разом з тим, наше дослідження показало, що модель співпраці громадських організацій на національному та регіональному рівнях, коли регіональні/місцеві громадські організації виступають лише як локальні партнери проєкту,

1 Більшість депутатів міської ради є працівниками/колишніми працівниками Маріупольського металургійного комбінату, ПАТ «МК «АЗОВСТАЛЬ» або інших підприємств, що входять до складу групи Метінвест чи ДТЕК.

2 За інформацією представників громадських організацій Маріуполя. 3

3 Міністерство природи підготувало рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2017 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://menr.gov.ua/news/32941.html>.

4 Юр'єва І. Е — екологія. Як медіа Ахметова борються з еко-активістами в Маріуполі [Електронний ресурс] / Інна Юр'єва. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://detector.media/kritika/article/142768/2018-11-22-e-ekologiya-yak-media-akhmetova-boryutsya-z-ekoaktivistami-v-mariupoli/>.

що реалізується організацією на національному рівні,⁵ не сприяє розвитку локальних організацій та не має жодних позитивних змін щодо впровадження антикорупційних реформ на місцевому рівні. Іншою проблемою такої співпраці є використання деякими громадськими організаціями ідеї розвитку мережі у різних регіонах України - не з метою дійсної співпраці з відповідними локальними ініціативами, а лише для використання цих мереж як додаткового індикатора успішності їхньої власної діяльності при звітуванні донорам. Особливо на цій проблемі наголошували респонденти, які проводять антикорупційні журналістські розслідування. З огляду на це, важливо переглянути умови надання підтримки громадським організаціям національного рівня, якщо частина проєкту передбачає співпрацю саме з регіональними чи місцевими антикорупційними громадськими організаціями.

6. Формування коаліцій формальних чи не формальних на місцевому рівні завжди має позитивний ефект для впливу на запобігання корупції та впровадження антикорупційних реформ.

Проте, життєздатними виявилися ті коаліції, які виникли в результаті місцевого запиту (наприклад, як це сталося у Тернополі), а не намагання сформувати коаліції з боку стейкхолдерів на національному рівні. Відповідно, підтримка регіональних та місцевих коаліцій безумовно повинна бути.

7. Наше дослідження також підтвердило інформацію щодо збільшення випадків нападів на антикорупційних активістів, знищення їхнього майна та інші форми переслідування активних представників антикорупційних організацій.

Двох представників антикорупційних ГО, з якими ми проводили інтерв'ю, і які вказували на проблему особистої безпеки, було вбито. Ще декілька активістів зазнали фізичного насильства. Загрозу для особистої безпеки наші респонденти вважають одним із основних викликів в рамках їхньої громадської роботи.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

У рамках програм, спрямованих на підтримку громадянського суспільства у просуванні антикорупційних реформ, включати складову інституційної підтримки для тих антикорупційних організацій на місцевому та регіональному рівнях, які мають низький рівень організаційного розвитку проте, однак демонструють історії успіху та потенціал для власного розвитку.

При визначенні пріоритетів програм антикорупційного спрямування, попередньо проводити польові дослідження, які допоможуть зрозуміти локальний контекст та запит на конкретні антикорупційні заходи у регіоні/місті.

Визначаючи пріоритети підтримки важливо орієнтуватися на місцевий контекст кожного конкретного міста чи регіону. Важливо враховувати особливості корупції у кожному конкретному регіоні/місті, і орієнтуватися перш за все на запит місцевих громадських організацій та ініціатив, які краще розуміють, які саме активності потребують підтримки для успішності та сталості антикорупційних реформ у їхньому регіоні/місті.

Організовувати семінари та вебінари на тему написання грантових заявок для регіональних та місцевих громадських організацій.

Здійснювати фінансування проєктної діяльності локальних організацій, що мають низький рівень інституційного розвитку через регіональні організації з високим рівнем інституційних та професійних спроможностей. Заохочувати створювати партнерство між такими організаціями.

Проєкти, які передбачають співпрацю між локальними та національними громадськими організаціями, повинні включати такі складові:

- 1) надання безпосереднього фінансування на реалізацію проєктної діяльності локальним організаціям;
- 2) менторську підтримку щодо адміністрування таких проєктів з боку партнерських організацій на національному рівні.

Підтримувати інституційний розвиток місцевих антикорупційних коаліцій.

⁵ Проведення журналістських розслідувань, моніторинг декларацій, підготовка аналітичного звіту та інше.

Підтримувати проєктну діяльність, яка передбачає залучення на засадах рівного партнерства представників місцевої влади та громадських організацій.

Підтримувати проєкти, які передбачають розвиток професійних компетенцій локальних громадських організацій, зокрема навчають фандрейзингу, підготовці аналітики та її комунікації, проведенню адвокати-кампаній на регіональному та місцевому рівнях, забезпеченню власної безпеки та ін.



2019

*вул. Сковороди 2, Київ,
04070, Україна*

acrec.org.ua

universiteitleiden.nl/en