

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

Оксана Нестеренко, Макс Бадер

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Підсумовуючи все вище зазначене:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Примітки

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