

КОЛЕЦЬКИЙ А. В.

аспірант Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

ВЗАЄМОДІЯ ДОНОРІВ ТА НАЦІОНАЛЬНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗАХОДАХ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ДОНОРОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В МЕРОПРИЯТИЯХ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОРРУПЦИИ

INTERACTION OF DONORS AND NATIONAL PUBLIC ORGANIZATION IN ACTIVITIES TO PREVENT CORRUPTION

Анотація: стаття присвячена проблемі участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції в Україні. Представниками громадських організацій неодноразово вказувалося на важливість їх взаємодії з міжнародними та національними донорськими установами. Автор визначає основних донорів шляхом їх поділу на органи влади країн світу та міжнародні організації й фонди. Аналіз ключових напрямів співробітництва донорів та національних громадських організацій дає змогу виділити подальшу спрямованість їх взаємодії.

Ключові слова: громадськість, неурядові організації, запобігання корупції, міжнародні донори, донорські організації.

Аннотация: статья посвящена проблеме участия общественности в мероприятиях по предотвращению коррупции в Украине. Представителями общественных организаций неоднократно указывалось на важность их взаимодействия с международными и национальными донорскими учреждениями. Автор определяет основных доноров путем

их разделения на органы власти стран мира и международные организации и фонды. Анализ ключевых направлений сотрудничества доноров и национальных общественных организаций позволяет выделить дальнейшую направленность их взаимодействия.

Ключевые слова: общественность, неправительственные организации, предотвращения коррупции, международные доноры, донорские организации.

Annotation: *the article is devoted to the problem of public participation in prevention of corruption in Ukraine. Representatives of public organizations repeatedly pointed to the importance of their interaction with international and national donor agencies. The author identifies the main donors by ISSN 2664-2212 dividing them into the authorities of other countries and international organizations and foundations. An analysis of the key areas of cooperation between donors and NGO's makes it possible to single out the further direction of their interaction.*

Key words: *the public, non-governmental organizations, prevention of corruption, international donors, donor organizations.*

Вступ. Антикорупційні реформи, які почалися в 2014 р. і тривають досі, відбуваються за активної підтримки як урядових, так і неурядових міжнародних організацій. Міжнародні інституції допомагають нашій державі, національним громадським організаціям у розбудові та ефективному впровадженні нової антикорупційної політики. Так, за участю міжнародних організацій відбувається не тільки формування нових антикорупційних органів, а й надається фінансова підтримка українським неурядовим організаціям (далі – НУО), основною метою яких є боротьба з корупцією у державі. Аналіз літературних даних та постановка проблеми. За даними дослідження, 38 % співробітників громадських антикорупційних організацій вказали, що їх організації фінансуються саме міжнародними організаціями та органами влади країн світу, т. зв. донорами. Це пояснюється відносною фінансовою слабкістю цих організацій. Однак, незважаючи на зацікавленість донорів у подоланні корупції в Україні, її рівень і досі залишається високим, а висвітлення в літературі – недостатнім. З огляду на це метою статті є розгляд таких питань: хто такі «донори», як саме вони надають допомогу українським НУО; якими є перспективи співпраці між донорами та українськими НУО в сфері запобігання корупції. Потрібно розуміти, що донори

поділяються на кілька типів залежно від їх правового статусу: – органи влади країн світу. Здебільшого ними є уряди, національні агентства, представництва іноземних держав на території України (наприклад, уряд Німеччини, агентство США з міжнародного розвитку (USAID), посольство Великої Британії в Україні, Європейський Союз тощо); – міжнародні організації та фонди (наприклад, Фонд Фрідріха Наумана, міжнародний фонд «Відродження»). Для початку зазначимо, що міжнародне співтовариство донорів може підтримувати боротьбу з корупцією в двох напрямках. По-перше, міжнародні донори, такі як Європейський Союз, відіграють вирішальну роль у розробці антикорупційної політики, особливо в тих країнах, які перебувають у стані економічних та політичних змін. Допомога в такому випадку може підтримувати розвиток і впровадження політики, обмін знаннями і нарощування потенціалу. По-друге, міжнародні донори мають здійснювати контроль за наданою ними допомогою, адже вона може мати вигляд чергового ресурсу розкрадання. Це вимагає складних механізмів управління, комплексного моніторингу та звітності. Доведено, що міжнародні організації є життєво важливим компонентом реформ у країні та захисту інтересів громадян, вони роблять внесок у формування національної

політики; політичний діалог, координацію секторальних політик; аналіз впровадження реформ; виконання державного бюджету; розбудову можливостей, зокрема для бюджетної грамотності й громадського контролю виконання державного бюджету [1]. Аналіз діяльності антикорупційних громадських організацій України дав змогу дійти висновку, що основними представниками цього типу донорів є насамперед Європейський Союз (далі – ЄС). ЄС є одним із найбільш потужних донорів України. Підтримка нашої держави з боку країн-учасниць ЄС почалась ще за часів набуття незалежності. Середня цифра виділеної допомоги з кожним роком стає більшою (186 млн євро в 2013 р.; 242 млн євро в 2014 р., 1,8 млрд євро за 2015–2016 рр.). Останнім часом ця допомога є особливо значущою через кризу, спричинену подіями 2013–2014 років. Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Євросоюз почав активно впроваджувати програми підтримки різних сфер суспільного життя, зокрема, підтримку громадянського суспільства та сферу протидії корупції. ЄС приділяє значну увагу ролі громадянського суспільства у вирішенні питань розвитку внутрішньої єдності, яке має життєво важливе значення для інтеграції й окремих аспектів загальноєвропейської політики. Від часу Маастрихтської угоди 1992 р. Європейський Союз проводить послідовну й упорядковану стратегію щодо інтенсифікації взаємодії з інституціями, відповідальними, наприклад, за соціальне забезпечення та сферу обслуговування (благодійні асоціації та фонди). У 2000 р. Європейська комісія наголосила на потребі поглиблення кооперації між ЄС та організаціями громадянського суспільства. У європейських політичних документах і директивах останні часто розглядаються як важливі партнери у доведенні інформації до громадськості, обміні знаннями і досвідом з інституціями ЄС щодо підготовки та імплементації рішень [2]. На сьогодні в Україні реалізується певна низка проектів, що покликані подолати корупцію, налагодити діалог між владою та

громадянським суспільством, підвищити потенціал громадськості під час проведення громадського контролю й нагляду за діяльністю владних органів. Зазначимо деякі з таких програм:

– кампанія, покликана забезпечити прозорість та відкритість Української держави. Цей проект проводився упродовж двох років: з грудня 2012 р. і по грудень 2014 року. Сума виділених коштів на проект – 75 тис євро. Відповідальною організацією було призначено Харківську правозахисну групу. Основною метою цього проекту було: знизити толерантність громадян України до корупції, удосконалити процес доступу до інформації, підвищити потенціал громадськості в сферах доступу до інформації та боротьби з корупцією;

– кампанія щодо поширення кращих практик моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Проект відбувався протягом трьох років: з 2013 до 2016 року. ЄС було виділено приблизно 264 тис євро. Упроваджувався цей проект Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй. У рамках цього проекту було проведено перевірку ефективності різних існуючих практик і методик моніторингу публічних послуг у різних містах України. Також було видано аналітичний матеріал «Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики», який описує прогресивні технології підвищення якості публічних послуг, а також інструменти залучення громадян до процесів прийняття рішень у сфері місцевого розвитку [3].

Перелічені вище кампанії є лише прикладами участі ЄС у діяльності українських громадських організацій. Звісно, існують і багато інших проектів, але всі вони спрямовані на посилення ролі громадянського суспільства в процесах прийняття рішень, контролю за відкритістю, прозорістю та підзвітністю публічної влади у сфері запобігання корупції.

Європейська комісія навесні 2014 р. створила Групу підтримки України, яка включала в себе експертів з Брюсселя та Києва, що не тільки надавала практичні поради та ділилася досвідом, а й фінансово підтримувала інституційні та законодавчі реформи. Одним із напрямів цієї Групи був антикорупційний. Під час роботи у цій сфері надавалися консультації щодо проектів, проводилися регулярні зустрічі з приводу визначення напрямів підтримки. У цілому Група консультувала як українську владу, так і представників українських НУО стосовно формування та реалізації державної антикорупційної політики. Групою також надавалася фінансова підтримка у вигляді займів та грантів на суму 200 млн євро на рік. Європейська комісія продовжує запроваджувати нові антикорупційні ініціативи в Україні. Так, нещодавно було дано старт новій ініціативі, метою якої є посилення спроможності новостворених антикорупційних інституцій та зміцнення зовнішнього контролю (зокрема, громадського) за процесом реформ з боку Верховної Ради України, громадянського суспільства та медіа. Ця ініціатива складається з трьох елементів:

– посилити спроможності новостворених антикорупційних інституцій щодо ведення розслідувань, здійснення кримінальних переслідувань та покарань випадків корупції. Це стосується Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Крім того, від цієї ініціативи також отримають користь нові антикорупційні суди (щойно їх буде створено), а також Державна служба фінансового моніторингу. У рамках програми будуть доступні різні види підтримки, адаптовані до потреб бенефіціарів. Вона стосуватиметься не лише експертного потенціалу та підготовки, але й вагової ІТ-підтримки;

– зміцнити спроможність Комітету Верховної Ради України з питань запобігання й протидії корупції ретельно досліджувати законодавство у сфері боротьби проти корупції та стежити за впровадженням реформи. Аби допомогти українському парламенту впоратися із цими завданнями, буде створено Консультативну раду міжнародних експертів;

– сприяти залученню громадянського суспільства та медіа в антикорупційну діяльність, особливо в регіонах. Ініціатива допомагатиме місцевій владі, що підтримує справжні зміни та го-лова до співпраці з організаціями громадянського суспільства, запроваджувати цілісний комплекс антикорупційних заходів у муніципалітетах. Процес визначення цих муніципалітетів відбуватиметься протягом початкових місяців. Громадянське суспільство отримуватиме підтримку за допомогою грантів.

Ініціатива триватиме три роки. Внесок Єврокомісії на її функціонування становить 15 млн євро [4].

Агентство США з міжнародного розвитку (далі – USAID) є центральним органом державного управління Сполучених Штатів Америки в сфері надання допомоги закордонним країнам. Як і ЄС, USAID розпочало надавати допомогу Україні з початку незалежності. За цей час було виділено приблизно 1,7 млрд доларів на допомогу [5]. Допомога, зокрема, надається і в сфері розвитку громадянського суспільства. У 2015 р. було надано 7,2 млн фінансової допомоги для розбудови громадянського суспільства в Україні. Найбільший внесок у розвиток громадянського суспільства було зроблено шляхом створення проекту «UNITER». Основною метою цього проекту є сприяння розширенню підтримки та участі громадян у конкретній діяльності громадянського суспільства, зокрема боротьбі з корупцією. USAID також реалізує Проект розвитку спроможності громадянського суспільства, який покликаний сприяти зміцненню організаційного потенціалу організацій

громадянського суспільства України, що дасть їм змогу більш ефективно відстоювати права й інтереси громадян та здійснювати громадський контроль за діями влади. Для досягнення цієї мети про-екту слід виконати три основні завдання: 1) сприяти вдосконаленню навичок організаційного розвитку організацій громадянського суспільства завдяки механізму NGO Market place (система міні-грантів на основі ваучерів, діяльність інтернет-порталу та проведення регулярних дискусійних заходів з питань розвитку потенціалу); 2) зміцнити механізм розвитку потенціалу організацій громадянського суспільства NGO Market place як інструмент, що забезпечує громадянському суспільству допомогу у сфері організаційного розвитку;

3. посилити технічний та організаційний потенціал ICAP «Єднання» як проміжної допоміжної організації та структури, що здійснює управління механізмом NGO Marketplace [6]. На думку Я. Фощана, проект «UNITER» сприяє:

– об'єднанню окремих громадських організацій у спілки для підвищення ймовірності досягнення визначеної мети (в нашому випадку – формування та реалізації антикорупційної політики в державі);

– розвитку громадянського суспільства шляхом проведення навчальних програм, тренінгів та конференцій, проведених досліджень та розроблених методичних рекомендацій, які доступні широкому загалу для вивчення на безоплатній основі;

– налагодженню діалогу між органами влади та громадськістю.

– USAID також є донором Українського незалежного центру політичних досліджень, який має на меті розвиток участі громадянського суспільства у політичних процесах, прийнятті законів, що сприятимуть такій участі, розповсюдження аналітичних матеріалів щодо питань участі громадськості у певній сфері тощо. Потрібно також згадати й проект «Справедливе правосуддя». Одним із

ключових його напрямів є саме залучення громадськості до реформування судової системи. У рамках проекту планується досягти таких результатів:

– громадськість матиме ефективні засоби для участі у діалозі з законодавцями стосовно судової реформи;

– громадськість матиме усі ефективні методи та засоби для здійснення моніторингу впровадження судової реформи.

Уряд Німеччини також бере активну участь у розбудові громадянського суспільства в Україні. Так, наприкінці 2015 р. було підписано Протокол переговорів між Урядом України і Німеччини про співпрацю для економічного та соціального розвитку України. Згідно з ним, нашій державі виділялось 136 млн євро, частина з яких була направлена саме на підтримку громадськості, а також на боротьбу з корупцією. Крім цього, Німецьке товариство міжнародної співпраці за дорученням Уряду Німеччини виділило близько 500 тис євро на впровадження системи ProZorro, яка стала дійсно дієвим інструментом для моніторингу публічних закупівель в руках громадськості [7].

Посольство Королівства Нідерландів в Україні свого часу започаткувало програму «Матра», яка була спрямована на підтримку процесу реформ у Центральній та Східній Європі. Зокрема, одним з проектів посольства і «Матри» був «Громадський контроль за державною антикорупційною політикою», який мав місце в м. Кіровоград. Проектом займалась організація «ТОРО».

Завдяки посольству Великої Британії в Україні реалізується проект «Відкритий Уряд». Цей план також впроваджується за участю майже 20 громадських організацій.

Величезну підтримку громадськості з питань антикорупції надає міжнародний фонд «Відродження». Завдяки йому відбувається розбудова відкритого та демократичного суспільства, створюються умови для забезпечення впливу

громадськості на державну політику (зокрема, антикорупційну). Фондом також було надано 11 грантів за період з 2001 по 2015 роки. Серед них слід відзначити такі: проведення науково-практичних конференцій щодо запобігання корупції; здійснення серії журналістських розслідувань стосовно корупції; організація шостого Київського діалогу «Корупція в політиці, економіці та державній адміністрації – стратегії громадського суспільства та міжнародної спільноти у боротьбі з корупцією», на якому, зокрема, обговорювалося питання щодо розширення громадського моніторингу діяльності й відповідальності за впровадженню антикорупційну політику центральних органів державної влади; проведення громадського моніторингу різних служб в Україні тощо.

Міжнародний валютний фонд відіграє важливу роль у підтримці української економіки. Після загальновідомих подій 2013–2014 рр. ця допомога дуже відчутна. Сам по собі Фонд не є суб'єктом запобігання корупції в Україні, більше того, він жодним чином не надає фінансову підтримку громадським антикорупційним організаціям. Однак громадськість активно співпрацює з МВФ для просування антикорупційних реформ у країні. Відтак, громадські активісти лобіювали створення незалежного антикорупційного бюро, системи електронного декларування, агентства з повернення активів. Таким чином, умови надання міжнародної фінансової допомоги ефективно використовувалися громадськістю для просування реформ [8].

Фонд Фрідріха Наумана концентрує свою роботу на громадянській освіті. Знову ж таки Фонд сприяє розвитку демократії і громадянського суспільства. За допомогою фонду проводяться семінари, тренінги, конференції, присвячені антикорупційній освіті. Так, наприклад, у 2016 р. було проведено семінар щодо діяльності неурядових організацій як інструменту моніторингу антикорупційної політики держави. Фонд також сприяв проведенню

лекції голови міжнародної організації Transparency International Хосе Угаса. Тобто, Фонд реалізує одну з функцій у сфері запобігання корупції – інформаційну.

International Development Law Organization (далі – IDLO) – міжнародна організація, яка зосереджує свою роботу на розвитку верховенства права. Ця організація активно підтримує антикорупційні реформи. Основними її програмами є: допомога громадянському суспільству та боротьба з корупцією в регіонах. Організація визнає, що адресна фінансова підтримка НУО може посилити успіх реформ, спрямованих на зміцнення законності й ліквідації корупції. Беручи це до уваги, IDLO допомагає розширити можливості НУО для моніторингу та взаємодії з поточними процесами реформування в сфері державного управління, верховенства закону і розвитку демократії. Метою організації в Україні є, зокрема, налагодження діалогу між урядом, громадянським суспільством і громадянами для подолання корупційних проявів у державі. Основним одержувачем коштів в Україні вважається Центр протидії корупції. За їхніми даними, IDLO виділило 125 265 тис. доларів у 2016 році [9].

Слід зазначити, що й самі антикорупційні організації України долучаються до донорської діяльності. Переважно вони надають фінансову підтримку в проведенні різних освітніх заходів: конференцій, курсів, сертифікаційних програм.

Висновки. Проаналізувавши діяльність донорів на території України, можна дійти висновків стосовно подальшого удосконалення взаємодії між ними та громадськістю:

– по-перше, на нашу думку, необхідно залучати донорів до фінансування антикорупційної освіти громадян (тренінги, семінари, конференції). До таких освітніх заходів також потрібно залучати міжнародних експертів, які зможуть детально пояснити, яким чином можна вдосконалити антикорупційні заходи в Україні;

– по-друге, донори мають приєднуватися до проведення інформаційних advocacy кампаній, показуючи позитивний приклад для українських громадян у боротьбі з корупцією;

– по-третє, національні громадські організації мають співпрацювати з міжнародними антикорупційними організаціями шляхом залучення співробітників одна одної. Процес обміну досвідом вже розпочато: деякі з НУО почали залучати на волонтерських засадах міжнародних діяльності й відповідальності за впроваджувану антикорупційну політику центральних органів державної влади; проведення громадського моніторингу різних служб в Україні тощо.

Міжнародний валютний фонд відіграє важливу роль у підтримці української економіки. Після загальновідомих подій 2013–2014 рр. ця допомога дуже відчутна. Сам по собі Фонд не є суб'єктом запобігання корупції в Україні, більше того, він жодним чином не надає фінансову підтримку громадським антикорупційним організаціям. Однак громадські активно співпрацює з МВФ для просування антикорупційних реформ у країні. Відтак, громадські активісти лобіювали створення незалежного антикорупційного бюро, системи електронного декларування, агентства з повернення активів. Таким чином, умови надання міжнародної фінансової допомоги ефективно використовувалися громадськістю для просування реформ [8].

Фонд Фрідріха Наумана концентрує свою роботу на громадянській освіті. Знову ж таки Фонд сприяє розвитку демократії і громадянського суспільства. За допомогою фонду проводяться семінари, тренінги, конференції, присвячені антикорупційній освіті. Так, наприклад, у 2016 р. було проведено семінар щодо діяльності неурядових організацій як інструменту моніторингу антикорупційної політики держави. Фонд також сприяв проведенню лекції голови міжнародної організації Transparency International Хосе Угаса.

Тобто, Фонд реалізує одну з функцій у сфері запобігання корупції – інформаційну.

International Development Law Organization (далі – IDLO) – міжнародна організація, яка зосереджує свою роботу на розвитку верховенства права. Ця організація активно підтримує антикорупційні реформи. Основними її програмами є: допомога громадянському суспільству та боротьба з корупцією в регіонах. Організація визнає, що адресна фінансова підтримка НУО може посилити успіх реформ, спрямованих на зміцнення законності й ліквідації корупції. Беручи це до уваги, IDLO допомагає розширити можливості НУО для моніторингу та взаємодії з поточними процесами реформування в сфері державного управління, верховенства закону і розвитку демократії. Метою організації в Україні є, зокрема, налагодження діалогу між урядом, громадянським суспільством і громадянами для подолання корупційних проявів у державі. Основним одержувачем коштів в Україні вважається Центр протидії корупції. За їхніми даними, IDLO виділило 125 265 тис. доларів у 2016 році [9].

Слід зазначити, що й самі антикорупційні організації України долучаються до донорської діяльності. Переважно вони надають фінансову підтримку в проведенні різних освітніх заходів: конференцій, курсів, сертифікаційних програм.

Висновки. Проаналізувавши діяльність донорів на території України, можна дійти висновків стосовно подальшого удосконалення взаємодії між ними та громадськістю:

– по-перше, на нашу думку, необхідно залучати донорів до фінансування антикорупційної освіти громадян (тренінги, семінари, конференції). До таких освітніх заходів також потрібно залучати міжнародних експертів, які зможуть детально пояснити, яким чином можна вдосконалити антикорупційні заходи в Україні;

– по-друге, донори мають приєднуватися до проведення інформаційних адвокату кампаній, показуючи позитивний приклад для українських громадян у боротьбі з корупцією;

– по-третє, національні громадські організації мають співпрацювати з міжнародними антикорупційними організаціями шляхом залучення співробітників одна одної. Процес обміну досвідом вже розпочато: деякі з НУО почали залучати на волонтерських засадах міжнародних експертів, які у своїх країнах досягли успіху у сфері запобігання корупції;

– по-четверте, залишається відкритим питання прозорості отримання грантів від міжнародних організацій. Не всі громадські антикорупційні організації України сумлінно звітують про те, куди або як використовувались надані кошти. З цього

приводу в ЗМІ вже було опубліковано низку статей. Дійсно, у простих громадян виникають труднощі з тим, щоб на сайті певної організації знайти інформацію про донорські кошти. Тобто, питання відображення звітності про використані донорські кошти потребує прозорості, за яку самі ж організації й ведуть боротьбу. Відсутність такої прозорості лише підриває довіру до інститутів громадянського суспільства з боку населення [10];

– по-п’яте, донорам варто було б надавати фінансову підтримку не тільки громадським антикорупційним організаціям, а й неурядовим аналітичним центрам, які б здатні були формувати якісну антикорупційну урядову політику в державі. Такі центри будуть аполітичними, не заангажованими і зможуть робити антикорупційну аналітику як для громадських організацій, так і для органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кудряченко А. Роль міжнародних організацій у діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні. Віче. 2015. № 2. С. 2.
2. Ткаченко І. Громадянське суспільство і Європейський Союз: функціонування й співпраця. Віче. 2015. № 2. С. 15–19. С. 17. URL: <http://nbuv.gov.ua5>
3. Lundberg E. European civil societies and the promotion of integration: Leading practices from Sweden, Great Britain, the Netherlands and Italy / E. Lundberg, P. Brundin, E. Amn, E. Bozzini. 11 p. P. 2.: URL: <http://www.oru.sef%20integration,%20Lead>
4. Кропивін Л.Г. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання, існуючі практики. К., 2013. 120 с. С. 3.
5. ЄС і Данія дають старт антикорупційній ініціативі в Україні з бюджетом 16 млн євро. URL: <https://eeas.eitfopa.eu/delegations/ulnaine/19720>
6. USAID. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/USAID>
7. Демократія, права людини. URL: <https://www.usaid.gov/>
8. Фощан Я. Роль проекту «Об’єднуємося заради реформ» у розвитку організацій громадянського суспільства в Україні. Віче. 2015. № 4. С. 16–20. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche>
9. Центр протидії корупції. URL: <http://anc.org.ua>

10. Головкін Б. М. Загальна характеристика детермінантів злочинності в Україні. Форум права. 2014. № 1. С. 106–111. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_1_21