

Частина II

НАПРЯМИ І МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОГС В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

2.1. Міжнародні організації та ОГС в Україні: напрями співробітництва та механізми взаємодії

Європейський вектор розвитку України зумовлює потребу руху в напрямі європейської цивілізаційної моделі, культивування європейських критеріїв цінностей. Прогрес у цих сферах соціально-політичного життя передбачає ефективну взаємодію з організаціями громадянського суспільства (ОГС). За останні два десятиліття в Україні, у порівнянні з іншими пострадянськими країнами, сформувалося розвинене громадянське суспільство. З погляду кількості і різноманітності організацій громадянського суспільства, а також рівнів і спектру діяльності, Україна займає передові позиції серед усіх пострадянських країн. Утім, за формальними міжнародними критеріями, громадянське суспільство в Україні залишається неконсолідованим та значно відстає від громадянського суспільства і європейських держав, і постсоціалістичних країн ЦСЄ.

В Україні станом на 1 січня 2015 р. на 10 тис. населення зареєстровано 17,6 громадських організацій (75 828 організацій на 42 941,8 тис. населення) [1]. Водночас в Угорщині цей показник сягає 55 тис., у Хорватії – 85 тис., в Естонії – 201 тис. [2]. Заразом у Швейцарії у 2012 р. на ті ж 10 тисяч населення припадало 200 недержавних організацій, у Великій Британії – 52, Канаді – 48, США – 43,3, натомість у Японії ця кількість становить 5,92 [3], Росії – 4,7 [4], а в Узбекистані взагалі 0,17 [3]. Слід, однак, зазначити, що принаймні з 2009 р., як буде показано далі, найактивнішу участь у суспільному житті України брали й найбільшу роль відігравали неінституціоналізовані громадські ініціативи, а не громадські організації. Тенденція до зростання кількості таких громадських організацій, особливо волонтерських, значно посилилася з початком воєнних дій на Сході України.

На початку 1990-х рр. важливу роль у становленні та розвитку громадянського суспільства відіграли міжнародні організації. Першими організаціями, створеними за підтримки міжнародних донорів, були аналітичні центри, правозахисні організації, ресурсні центри та ін. Проте залишається актуальним питання про ефективність використання зовнішньої допомоги. Тому вкрай важливо виокремити і дослідити напрями співробітництва та механізми взаємодії міжнародних організацій з українськими ОГС з метою підвищення їх спроможності абсорбувати міжнародну підтримку.

Показово, що українські ОГС на 75-85% фінансуються міжнародними донорськими організаціями. Річний бюджет типової формалізованої української організації громадянського суспільства складає приблизно 50-60 тис. грн., з яких лише 2-3% фінансуються державою. Схожа ситуація спостерігається на Філіппінах, в Пакистані та Кенії. Натомість середній річний бюджет ОГС у центральноєвропейських країнах-членах ЄС еквівалентний 560-670 тис. грн., з яких 40-60% надходить у формі державної допомоги [5, р.47]. Відсутність адекватної державної підтримки українського сектора ОГС залишається суттєвою проблемою. Процес державних закупівель залишається складним і суперечливим, що створює проблеми для ОГС при поданні заявок на фінансування з метою оплати деяких робіт, товарів і послуг.

Відповідно до чинного законодавства, організації громадянського суспільства можуть підтримувати статутну діяльність, використовуючи не тільки бюджет, а й інші джерела фінансування – надходження від зацікавлених громадян, підприємств, підприємців. Тим не менше, бізнес тільки починає сприймати ОГС як партнерів у вирішенні соціальних проблем, агентів соціального впливу на державні органи.

Закони багатьох країн дозволяють фізичним особам жертвувати більші частки своїх доходів, звільнених від оподаткування, ніж юридичним особам. Наприклад, у США їх рівень становить 50%, в Іспанії – 20-30%. Здійснення пожертвувань, звільнених від оподаткування, в таких країнах забезпечує діяльність потужних благодійних організацій, здатних надавати значну фінансову та інші види підтримки ОГС і найбільш уразливим групам громадян. Проте, на відміну від інших джерел, міжнародне донорське фінансування у сфері розвитку громадянського суспільства з часів набуття Україною незалежності завжди було визначальним.

Фінансування різних проектів, спрямованих на підтримку інститутів громадянського суспільства в Україні, забезпечує мережа міжнародних донорських організацій. До їх складу входять:

– Регіональна Місія Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні, Молдові і Білорусі.

– Фонд сприяння демократії, створений за підтримки уряду США.

– Національний фонд підтримки демократії (NED), який є приватною американською некомерційною організацією.

– Представництво Європейського Союзу в Україні.

– Форум громадянського суспільства «Східного партнерства».

– Рада Європи.

– Програма розвитку ООН (ПРООН) в Україні.

– Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

– Посольство Об'єднаного королівства Великої Британії та Північної Ірландії.

– Канадська міжнародна агенція розвитку (CIDA).

– Посольство Німеччини.

– Посольство Нідерландів.

– Посольство Швеції.

– Міжнародний Фонд «Відродження» (МФВ).

– Фонд Чарльза Стюарта Мотта.

Регіональна Місія Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні, Молдові і Білорусі діє з 1992 р., надаючи допомогу країнам регіону у здійсненні переходу до ринкової економіки. Програми місії в усіх трьох країнах здійснюються за такими основними напрямками, як демократія та самоврядування, економічне зростання та розвиток соціального сектора. Програми USAID надають перевагу зусиллям у сфері розвитку громадянського суспільства, результатом яких має стати розвиток громадської активності. Сприяння надається проектам, що передбачають зміцнення потенціалу ОГС в контексті підтримки політичних та соціальних прав громадян. Ці напрями реалізувалися в межах проекту у сфері розвитку громадянського суспільства «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER) та програм Фонду «Євразія», покликаних сприяти розвитку громадської активності та зміцненню потенціалу громадських організацій до стабільної тривалої роботи.

У цілому уряд США виступає як найбільший донор у сфері допомоги в розвитку демократії в Україні. Приміром, у 2010 р. бюджет програм USAID по Україні складав \$96,47 млн, у тому числі «Програми підтримки верховенства права та прав людини» – \$5,7 млн, «Програми розвитку громадянського суспільства» – \$15,3 млн. Вплив зовнішньої допомоги з боку США на соціальну та економічну ситуацію в Україні можна загалом оцінити як позитив-

ний. Ця допомога відіграє важливу роль у просуванні нових ініціатив та прогресивних ідей, що знаходять своє втілення у становленні громадянського суспільства в Україні.

Представництво ЄС в Україні здійснює чималу кількість проектів, спрямованих на поліпшення врядування, сприяння демократії, правам людини та підтримку економічних та інституціональних реформ. Протягом 2010–2011 рр. за підтримки представництва в Україні було здійснено близько 250 проектів. На захист прав людини були спрямовані такі проекти: «Створення національної системи попередження катувань та поганого поводження в Україні» (спільно з Радою Європи), «Правовий та соціальний захист дітей шукачів притулку та біженців в Україні», «Зміцнення національних механізмів та ресурсів щодо ліквідації торгівлі дітьми в Україні», «Права жінок та дітей в Україні». Численні програми ЄС у галузі верховенства права спрямовані на підвищення ефективності судової системи, навчання державних службовців та підвищення кваліфікації суддів.

Допомога ЄС громадянському суспільству України надається двома способами: опосередковано через Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП), і напряму – через Європейський інструмент демократії та прав людини (ЄІДПЛ). З 2011 р. на Україну було поширено тематичну програму Єврокомісії «Недержавний сектор та місцева влада в розвитку» з річним бюджетом в 650 тис. євро.

Програма розвитку ООН (ПРООН) в Україні діє у формі міжнародної агенції, яка забезпечує ефективне використання коштів, наданих країнами-членами ООН для підтримки демократичних інновацій. Механізми захисту прав людини становлять ключовий елемент низки проектів ПРООН, у т. ч. проектів «Соціальна інтеграція людей з інвалідністю шляхом забезпечення доступу до зайнятості» (01.09.2008–01.09.2010), «Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні» (15.09.2008–15.09.2011), «Розвиток громадянського суспільства» (01.01.2009–30.06.2012).

У межах проекту «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства в Україні» (2013–2016) у 2013 р. ПРООН в Україні оголосила конкурс «Організаційний розвиток регіональних ОГС», мета якого передбачає посилення організацій громадянського суспільства та сприяння просуванню демократичних цінностей. З метою сприяння становлення регіональної мережі ОГС переможцям конкурсу надавалися інституційні гранти в розмірі до 650 тис. грн [6].

Міжнародний Фонд «Відродження» (МФВ) входить до мережі заснованих Дж. Соросом фондаций Інституту відкритого суспільства. Завдання МФВ – фінансово та організаційно сприяти становленню

демократичного, відкритого суспільства в Україні шляхом підтримки значущих для його розвитку громадських ініціатив. Переважну більшість грантів МФВ розподіляє між ОГС, оголошуючи відкриті конкурси проєктів, спрямованих на здійснення програмних пріоритетів, які визначаються представниками громадянського суспільства країни. Крім надання грантів українським ОГС, інституціям та закладам, МФВ здійснює власну (операційну) діяльність, реалізуючи проєкти у своїх цільових галузях, що визначаються спільно з представниками громадськості. МФВ підтримує ініціативи, що сприяють розвитку європейської інтеграції, посиленню впливу громадянського суспільства та його контролю за владою, системі громадського правозахисту й утвердженню принципу верховенства права в Україні, проведенню судової та пенітенціарної реформ, розвитку громадської активності національних меншин і толерантності у міжнаціональних взаєминах, реформам у сферах освіти, охорони здоров'я тощо. МФВ залишається однією з найбільших благодійних фондів в Україні зі щорічним бюджетом до \$7 млн для сприяння неурядовим організаціям у сфері становлення відкритого, демократичного суспільства. За час своєї діяльності Фонд надав численним ОГС України, а також науково-освітнім, просвітницьким закладам і видавництвам грантів на суму понад \$100 млн.

У своїй стратегії на 2014–2015 рр. МФВ спирається на свій попередній досвід стимулювання спроможності ОГС впливати на політику органів державної влади. МФВ використовував передвиборчу ситуацію та важелі європейської інтеграції, щоб сприяти змінам у сферах прав і свобод людини, правосуддя й недискримінації, боротьби з корупцією, прозорості та підзвітності державної політики.

Згідно з експертними опитуваннями, гранти від міжнародних донорських організацій залишаються необхідним, якщо не головним, джерелом фінансування українських ОГС. Саме через це ініціативи неурядового сектору, підтримані міжнародними донорськими організаціями, продовжують відігравати ключову роль у захисті прав людини і виконувати роль каталізатора у реформуванні внутрішньої державної політики. Цей факт наочно підтверджує, що в сучасному демократичному світі громадянське суспільство не тільки виконує функції захисту прав та інтересів громадян, а й здійснює контроль за державою таким чином, щоб держава не перевищувала своєї компетенції і суворо дотримувалася конституційного принципу пріоритету прав та свобод людини. У той же час слід відзначити тенденцію до зниження обсягів підтримки з боку міжнародних донорів і технічної допомоги (особливо на місцевому рівні), оскільки іноземні донори

все частіше зосереджують увагу на конкретних проблемах і потребують спеціалізованої експертизи, яку більшість ОГС не можуть запропонувати [7, р. 226].

Розглядаючи перспективи ОГС, слід враховувати, що хоча українські ОГС і мають надходження з різноманітних місцевих джерел, більше половини з них є залежними від міжнародного фінансування. Співпраця більшості ОГС з міжнародними донорами обмежується виконанням проектів та заходами, спрямованими на підвищення організаційної спроможності, проте, деякі організації зуміли досягти якісно вищого рівня співпраці з донорськими організаціями та отримали можливість вести відкритий діалог з донорами.

Загальною тенденцією є те, що міжнародні донори в Україні надають перевагу лише підтримці програмної діяльності ОГС. Це не сприяє життєздатному розвитку організацій громадянського суспільства, навіть при наявності довготривалого стратегічного плану, а спонукає організації виживати «від проекту до проекту». Тому очевидно, що для розширення громадського простору міжнародним організаціям потрібно надавати перевагу проектам, що сприяють підвищенню легітимності ОГС, їх прямій діяльності з громадянами та громадами. Вони також повинні сприяти налагодженню тісної співпраці українських ОГС та міжнародних організацій, що володіють практичними моделями залучення громадян до вирішення місцевих проблем, розвитку благодійності, волонтерства, соціального підприємництва тощо.

Очевидно й те, що за нинішньої ситуації ОГС не можуть розраховувати на уникнення залежності від ексклюзивного фінансування з боку міжнародних донорських організацій. Проте така залежність до певної міри перешкоджає довгостроковому плануванню діяльності, обмежує вибір тематики проектів та можливості оперативно реагувати на важливі події суспільно-політичного життя.

Отже, фундаментальною проблемою громадянського суспільства залишається низька фінансова спроможність ОГС. Структура їх фінансування істотно відрізняється від структури фінансування в країн ЄС. У більшості країн ЄС основним джерелом фінансування ОГС є продаж власних послуг та фінансова підтримка від держави (до 85% в цілому), а пожертви становлять не більше 20%. Натомість в Україні дохід від продажу послуг та фінансова підтримка від держави становить менше 30% загального доходу. Залежність від іноземного фінансування стала навіть ще гострішою через те, що інші джерела в останні роки виснажуються. Благодійні пожертви громадським організаціям від українських підприємств в 2010 р. становили 15,1%, хоча ще 2009 р. вони становили 20,7% обсягу фондів ОГС.

Також можна констатувати низький рівень державного фінансування (центрального та місцевого), яке становить лише 8% загальних бюджетів ОГС, на відміну від бюджетів європейських ОГС (починаючи від 24% в Польщі, до 27% – в Угорщині та 39% – у Чеській Республіці) [8, р. 18]. Отже, пожертви від міжнародних донорів становлять значну частину, а у деяких організаціях – й основне джерело фінансування. Таким чином, ОГС мають можливість існувати як неурядові, непартійні, некомерційні структури значною мірою лише завдяки зовнішній підтримці.

Окрім цього, співпраця з міжнародними донорами дає можливість ОГС в Україні засвоювати поширені у світовій експертній спільноті стандарти діяльності (підготовки проектів та участі в конкурсах на здобуття фінансової підтримки; методології виконання досліджень і презентації їх результатів; застосування правил звітності тощо). Міжнародні організації часто стимулюють ОГС до тіснішої співпраці між собою як на центральному, так і на регіональному рівнях, заохочують до формування мереж, консорціумів, інших форм спільної діяльності [6, с. 28].

Протягом останніх років донори надавали пріоритет державному сектору, зменшивши фінансування ОГС до однієї третини власних бюджетів. Після того, як міжнародна підтримка була значною мірою переорієнтована на безпосередню технічну допомогу владним установам та організаціям, громадські організації зіштовхнулися з проблемою залучення кваліфікованих кадрів. Це призвело до зміни стратегії управління персоналом у багатьох ОГС шляхом заміни постійного працевлаштування на волонтерство. За даними досліджень, між 2006 та 2010 рр. відсоток неурядових організацій, що мали постійний оплачуваний персонал, знизився з 61 до 41% [7, р. 36]. У цей період кожна п'ята неурядова організація задекларувала збільшення участі волонтерів.

Окрім позитивних моментів, надмірна фінансова залежність ОГС від міжнародних донорів створює низку проблем:

- Зовнішнє фінансування накладає певні обмеження на формування тематики проектів ОГС. Оскільки кожна донорська організація має свій «мандат» і здійснює підтримку проектів відповідно до нього, за таких умов, певні проекти, попри їх актуальність і суспільну значимість, не можуть бути реалізованими ОГС.

- Гранти надаються міжнародними донорськими організаціями на проведення переважно короткострокових досліджень (до шести місяців), що не дає можливості втілювати в життя глибокі, комплексні проекти. Значна частка донорів вважають за доцільне надання менших за розміром грантів більшій кількості організацій.

– Обов'язковою умовою для надання грантів деякі донорські організації висувають власний внесок від ОГС. У певних випадках його розмір може сягати 50% вартості проекту. Водночас, враховуючи правовий статус більшості ОГС як неприбуткових організацій, в деяких випадках виконання цієї вимоги є проблематичним [6, с. 30]. Таким чином, значна залежність ОГС в Україні від міжнародних донорських організацій може також вважатися і багатоаспектним фактором ризику. Інші можливі джерела фінансування, а саме надходження від власної економічної діяльності та від корпоративної філантропії і приватних пожертвувань, також поки не набули того значення для фінансування ОГС, на яке вони можуть розраховувати виходячи зі світового досвіду і можливостей.

Оскільки фінансування від влади та бізнесу в сучасних українських умовах є вкрай проблематичним, головними партнерами, а також джерелом надходжень для ОГС в Україні залишаються міжнародні донорські організації. З іншого боку, залежність від фінансування з одного, до того ж закордонного, джерела, є причиною послаблення діяльності багатьох ОГС. Подекуди міжнародні донорські організації виявляють нерозуміння загального стану та потреб громадянського суспільства в Україні, що призводить до нерезультативності окремих проектів, марнування зусиль та недостатньої віддачі від вкладених коштів. Така неефективність викликана, передусім, забюрократизованістю самих міжнародних організацій, відсутністю критеріїв оцінки ефективності соціальних програм, що реалізуються, незастосовністю багатьох теоретичних положень, які визначають стратегії міжнародних донорських організацій в Україні, до місцевих умов.

У цілому можна констатувати, що без допомоги міжнародних організацій діяльність ОГС була б суттєво меншою, оскільки їх бюджет більше ніж на 60% формується за рахунок зовнішньої підтримки. У більшості випадків зовнішнє фінансування обмежується короткостроковими (від кількох місяців до півтора року) та невеликими за обсягами (\$5-15 тис.) грантами. Приклади стабільного і масштабного фінансування діяльності ОГС з боку міжнародних донорів є поодинокими. Таким чином, залежність від ексклюзивних донорів практично унеможливує довгострокове планування їх діяльності.

Для переважної більшості ОГС нагальною потребою залишається забезпечення стабільної фінансової бази та збільшення термінів тривалості донорських проектів. У свою чергу вітчизняним ОГС необхідно налагоджувати співпрацю з місцевими органами влади, а також розглянути можливість надання платних послуг іншим організаціям

як можливе вирішення проблеми відсутності фінансування у період між виконанням проектів донорських організацій. Водночас міжнародні донори мають виявляти більшу увагу до соціальних ініціатив та надавати фінансування відповідно до реальних потреб ОГС.

2.2. Інституційна роль провідних міжнародних організацій у підтримці організацій громадянського суспільства в Україні

Піднесення громадської активності внаслідок Революції гідності та активна підтримка світовою спільнотою демократичних перетворень в Україні актуалізували питання про визначення ролі міжнародних організацій у взаємодії «особа-суспільство-держава». Існування розвиненого громадянського суспільства, яке передбачає функціонування широкої мережі його організацій, приносить позитивний ефект для всіх трьох секторів. Адже НУО найчастіше надають ті послуги, які державі важко або навіть неможливо надавати через труднощі виявлення реальних проблем того чи іншого регіону, тим самим задовольняючи потреби населення.

Сукупна частка громадянського суспільства в глобальній економіці еквівалентна обсягу ВВП сьомої економіки світу (\$1,3 трлн), що наближається до показників ВВП Франції та Великої Британії. У США (2011 р.) неприбуткові організації стали третім роботодавцем, випередивши сфери роздрібної торгівлі та переробної промисловості, та зарекомендували себе відносно стійкими до наслідків економічної кризи [1, с.11].

Домінуючою формою відносин ОГС, що взаємодіють між собою та з державою для задоволення інтересів особи, є суспільний діалог. Значимість суспільного діалогу постійно зростає. Серед чинників, що суттєво впливають на цей процес в Україні, слід виділити такі:

- збільшення кількості різних груп інтересів у суспільстві та підвищення їх впливовості;
- підвищення рівня самосвідомості громадян;
- реформування багатьох сфер політичного та економічного життя суспільства.

Суспільний діалог передбачає розгляд усіх точок зору та налагодження конструктивної взаємодії між трьома суб'єктами «особою-суспільством-державою» при вирішенні значущих проблем суспільства (безпека, бідність, безпритульність, сирітство, насильство і т.д.).