



# Оценка поддержки со стороны ЕС гражданского общества в регионе Расширения, регионах Соседства и России за период 2007-2018 годов

---

Итоговый отчёт  
Март 2020

---

*Оценка проводилась по поручению Европейской Комиссии*



Lead Implementing Partner in  
partnership with

Adam Smith  
International



PROMAN

Centrum für Evaluation  
**CEval**  
Center for Evaluation



INTEGRITY



Ассоциация из  
Landell Mills Ltd, Adam Smith International Ltd, Le Groupe-conseil Baastel, CEval GmbH,  
ICON-INSTITUTE GmbH & Co. KG Consulting Gruppe, Integrity Research and Consultancy Ltd,  
IOD PARC, Linpico Sarl и PROMAN S.A.

Руководитель ассоциации: Landell Mills  
Контактное лицо: Hannah Isaac

**FWC COM 2015**

**EuropeAid/137211/DH/SER/Multi**

**Specific Contract N°2018/397501**

**Оценка поддержки со стороны ЕС гражданского общества в  
регионе Расширения, регионах Соседства и России за период  
2007-2018 годов**

**Оценка проводилась по заказу  
MFF, Подразделение по составлению программ и оценке  
DG NEAR (Европейская Комиссия)**

*Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают точку  
зрения авторов и не обязательно совпадают с позицией Европейской  
Комиссии  
или официальных органов упомянутых стран.*

# Сводный отчёт

## Цель, охват и контекст оценки

Оценка вносит вклад в улучшение возможностей учёта, изучение и совершенствование политики и практики в отношении работы ЕС с гражданским обществом в регионах Расширения и Соседства, а также России в 2007 - 2018 годах. Оценка затрагивает:

- **целевую финансовую поддержку**, направленную на усиление участия гражданского общества;
- **общую поддержку**, т.е. поддержку гражданского общества в качестве партнёров, реализующих инициативы в рамках секторального взаимодействия ЕС, и нефинансовые усилия ЕС по содействию включению организаций гражданского общества в секторальный политический диалог;
- **работа с гражданским обществом на политическом уровне**, напр., через политический диалог, общие форумы, консультации с привлечением организаций гражданского общества в сферах, не затронутых общей поддержкой (см. выше).

Географическое покрытие исследования охватывает:

- **Регион Расширения (т.е. страны-кандидаты и потенциальные кандидаты в члены ЕС):** Албания, Босния и Герцеговина, Косово\*, Северная Македония, Черногория, Сербия, Турция;
- **Восточный регион Соседства:** Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия, Украина;
- **Южный регион Соседства:** Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестина\*\*, Сирия, Тунис;
- **Российская Федерация.**

## Общий методологический подход

Оценка проводилась в период с июля 2018 по март 2020 года группой старших аналитиков, имеющих опыт в исследовании гражданского общества, а также углубленные знания специфики регионов, затронутых данным анализом. Она проходила в четыре основных этапа: i) начальный этап; ii) документальный этап; iii) «полевой» этап; и iv) этап обобщения и составления отчётности.

Методология оценки основывалась на теоретически обоснованном подходе, направляемом логиками восстановленного вмешательства (RIL), по одной на каждый субрегион. RIL представляют собой инструмент оценки, который позволяет проанализировать намеченный план, результаты и фактическое влияние мер ЕС по поддержке гражданского общества. Они задают рамку, в которой упорядочены основные вопросы исследования для определения той степени, в какой ключевые факторы, влияния и процессы либо поспособствовали, либо воспрепятствовали достижению результатов и для определения незапланированных положительных и отрицательных последствий.

Группа исследователей определила набор действий ЕС, которые были классифицированы как целевая или общая поддержка гражданского общества. Был выбран пример действий и нефинансовых инициатив для документального исследования и исследования методом интервьюирования. С заинтересованными лицами из России интервью не проводились по соображениям безопасности. Для расширения охвата респондентов в пределах регионов, затронутых данным анализом, были проведены два онлайн-исследования (одно для сотрудников ЕС, работающих с гражданским обществом в регионах, охваченных анализом, работающих либо в представительствах ЕС, либо в Брюсселе, и одно для представителей гражданского общества). Документальное исследование затрагивало документы, относящиеся к текущей деятельности, конкурсную документацию, решения о финансировании, документацию по стратегии для стран, единые рамочные документы поддержки, дорожные карты по работе с гражданским обществом, тематические исследования и анализ,

<sup>1</sup> \* Данное обозначение не ставит под сомнение положение или статус и находится в соответствии с Резолюцией СБ ООН №1244(1999) и Решением международного суда ООН по декларации о независимости Косово

<sup>2</sup> \*\* Данное обозначение не должно рассматриваться как признание государства Палестина и не ставит под сомнение позиции отдельных государств-членов по данному вопросу.

обучающие и информационные материалы для сотрудников ЕС. «Полевые» исследования проводились во всех регионах<sup>3</sup> кроме России, в ходе них проводились интервью с сотрудниками ЕС и представителями организаций гражданского общества (грантополучателей). В число прочих заинтересованных лиц, с которыми проводились беседы в процессе исследования, входили участники региональных мероприятий, организованных гражданским обществом, и сотрудники штаб-квартиры Еврокомиссии (ЕК) в Брюсселе.

## Обзор средств, выделенных на поддержку гражданского общества

Составляя перечень мер, направленных на поддержку гражданского общества, эксперты попытались определить объём финансовой помощи, направленной ЕС на развитие гражданского общества, а также дифференцировать целевую поддержку и поддержку общего характера. Для получения более точной картины анализировался только период в последние пять лет (2013-2018). За этот период ЕС предоставлял приблизительно 250 млн евро целевой и общей поддержки ежегодно. Это цифра составляет **7% всех средств ЕС**, выделенных на внешнюю деятельность в регионах, охваченных оценкой. Относительная важность целевых и общих мер поддержки в портфеле софинансируемых ЕС мероприятий, реализованных организациями гражданского общества, была одинаковой в регионе Расширения, Восточном и Соседнем Южном регионах Соседства.

Регион Расширения не имел особого приоритета по поддержке гражданского общества в географической программе. Однако целевая и общая поддержка составляла порядка 5% средств, выделенных ЕС этим странам в 2013-2018 году: в них входили 9% на Западных Балканах и 1% в Турции, где обстановка становится всё более сложной для организаций гражданского общества.

В Восточном регионе Соседства большинство Единых рамочных документов поддержки на уровне стран предусматривали на развитие гражданского общества 5% средств. ЕС достиг этого уровня финансирования в большинстве стран путём сочетания расходов на географическую и тематическую программу.

В Южном регионе Соседства большинство Единых рамочных документов поддержки на уровне стран также предусматривали на развитие гражданского общества 5% средств. Несколько стран (Алжир, Египет, Марокко) относят поддержку гражданского общества к более обширной категории развития потенциала заинтересованных кругов стран-партнёров. ЕС достиг этого уровня финансирования в большинстве стран путём сочетания расходов на географическую и тематическую программу. Большая часть средств ЕС на поддержку гражданского общества направляется в виде общей, а не целевой помощи.

Географический инструментариий обеспечивает более 80% средств ЕС, выделенных на целевую и общую поддержку. Большая часть оставшихся средств поступает в рамках Европейской инициативы в области демократии и прав человека (EIDHR) и тематических программ Организаций гражданского общества и местных органов (CSO-LA).

В то время как объём средств, выделенных как общая или целевая поддержка гражданского общества, остаётся неизменным на протяжении последних пяти лет, он резко контрастирует со значительным увеличением средств, выделенных на прочие программы сотрудничества ЕС в странах, затронутых анализом. Между 2013 и 2018 годом объём выделенной целевой и общей поддержки организациям гражданского общества упал на 20%, тогда как объём выделенных средств на другие типы оперативной поддержки со стороны ЕС вырос на 57%.

## Основные выводы и заключения

**Важность:** условия работы институтов гражданского общества естественным образом варьируются от страны к стране, и в настоящий момент есть три определённых темы в политическом контексте трёх основных регионов, затронутых данной оценкой, которые определяют цели и стратегический подход ЕС в вопросе поддержки гражданского общества. В регионе Расширения процесс вступления в ЕС определил направление и природу поддержки ЕС, а главный финансовый инструмент, Инициатива по оказанию помощи перед вступлением в ЕС (IPA), усилила и систематизировала участие гражданского общества в определении характера данного процесса и его осуществлении. Там, где условия функционирования гражданского общества стали более суровыми, например, в Турции, а также в Сербии, Боснии и Герцеговине, ЕС соответствующим образом скорректировал свой подход. Это также

<sup>3</sup> Миссии проводились в Боснии-Герцеговине, Марокко, Израиле, Палестине, Армении, Белоруссии, Грузии и Украине,

относится к Южному региону Соседства, где ЕС приспособился к резким переменам в демократических процессах, а также к Восточному региону Соседства и России, где ЕС продолжил искать механизмы поддержки гражданского общества даже несмотря на сужение пространства для его деятельности на протяжении рассматриваемого периода. Например, поддержка организаций гражданского общества в не являющихся спорными вопросах и продвижение гражданского общества в не являющихся спорными секторах сотрудничества с ЕС может придать им легитимность и поддержать организации гражданского общества даже при сокращении возможностей их участия в демократическом процессе. Дорожные карты по участию в развитии гражданского общества (страны региона Соседства) получили широкое признание в качестве инструмента для совместного анализа и выработки общих приоритетов.

В этом контексте ЕС пытался понять потребности гражданского общества и лучше им соответствовать посредством более систематического процесса проведения консультаций, который способствует оформлению и реализации целевой поддержки, а также включению гражданского общества в политический диалог. В этой сфере есть примеры положительных результатов, но ещё многое можно сделать для улучшения образа гражданского общества и повышения его значения, например, путём улучшения его сопровождения. ЕС разработал ряд методов обеспечения поддержки гражданского общества и, имея в своём распоряжении этот набор опций, позволил ему лучше адаптироваться к большому разнообразию сферы гражданского общества, которое варьируется от маленьких неправительственных организаций (НПО), действующих на низовом уровне, до крупных международных организаций. Во всех регионах финансовая поддержка третьих сторон (FSTP) считается одним из наиболее эффективных новых способов расширения поддержки гражданского общества со стороны ЕС. Значительное количество мероприятий, реализованных организациями гражданского общества (27% от общего количества договоров на оказание оперативной помощи в регионах, затрагиваемых данным исследованием) позволяет ЕС решать большое количество узких проблем, быстро отвечать на возникающие проблемы и поддерживать ряд экспериментальных и пилотных инициатив.

Восприятие заинтересованными кругами адекватности поддержки гражданского общества со стороны ЕС в основном положительное или очень положительное. По факту, критические комментарии по вопросам политики, которые рассмотрели аналитики, относились почти исключительно к субъективно воспринимаемому несоответствию или к вопросам, когда заинтересованные круги считали, что ЕС мог действовать более последовательно и решительно в следовании трём приоритетам Коммуникации Еврокомиссии 2012: «Основы демократии и устойчивого развития: Работа Европы с гражданским обществом во внешних отношениях» (2012), которые требуют: (i) расширять усилия по продвижению благоприятных условий для работы организаций гражданского общества в странах-партнёрах; (ii) продвигать значимое и структурированное участие организаций гражданского общества во внутренней политике стран-партнёров, в рамках программ ЕС и международных процессах; и (iii) повышать способность местных организаций гражданского общества более эффективно исполнять свою роль как независимых субъектов развития. В странах-кандидатах на вступление в ЕС из региона Расширения и в странах - потенциальных кандидатах, а также в соседних странах нет значительного количества заинтересованных лиц или групп заинтересованных лиц, которые выступали бы за сокращение поддержки со стороны ЕС или хотя бы имели существенно отличающийся подход к финансированию.

**Действенность:** целевая и общая поддержка гражданского общества составляет 27% от общего количества договоров на оперативную помощь в регионах, затронутых данной оценкой. Это подразумевает значительный расход рабочего времени работников институтов ЕС, в особенности на уровне Представительств ЕС (EUD). В контексте напряжённости в вопросе человеческих ресурсов управление большим количеством небольших договоров с организациями гражданского общества продолжает создавать серьёзную проблему с точки зрения эффективности организации работы. В то время как представительства ЕС при принятии решений о наиболее подходящих для применения в будущем инструментах и методах рассматривают эффективность, значимыми также являются такие факторы, как приемлемость тематического охвата/целевых выгодоприобретателей данного инструмента и доступность денежных средств. Метод FSTP всё чаще рассматривается как экономически оправданное средство, позволяющее охватить поддержкой организации гражданского общества на низовом уровне. Однако непреднамеренным последствием FSTP является то, что хотя помощь, предоставляемая через гранты, может быть экономически более оправданной на уровне представительств ЕС, они предпочитают крупные международные организации гражданского общества, имеющие организационные возможности для администрирования грантовых программ. Государственные организации гражданского общества среднего уровня могут быть исключены, поскольку они слишком крупные, чтобы работать в качестве сополучателей грантов, и при этом им ещё не хватает организационных возможностей, чтобы участвовать в работе в качестве ведущих организаций. Общая поддержка гражданского общества выглядит многообещающей в качестве экономически эффективного средства расширения и систематизации поддержки гражданского



общества и продвигается ЕС. Однако действующие системы ЕС не годятся для измерения их экономической эффективности.

**Эффективность:** работа ЕС с гражданским обществом показала высокую эффективность в расширении роли представителей последнего в процессах политического диалога, таких как политические консультации, сети, национальные и региональные форумы гражданского общества. Однако эффективность целевой финансовой помощи иногда критикуют за слишком сильную ориентированность на системы и процедуры ЕС. Правила и процедуры, связанные с заявками и реализацией мероприятий в ответ на конкурсы заявок (CfPs), такие как конкурентные отборы, единовременные гранты, и недостаток возможностей расширения не способствуют укреплению долгосрочных возможностей, так необходимому организациям гражданского общества, чтобы стать специализированными. Как уже было упомянуто, ЕС в значительной степени воспользовался FSTP для расширения поддержки мелких низовых организаций гражданского общества, которым не хватает организационных возможностей, чтобы независимо претендовать на поддержку ЕС в рамках обычных конкурсных отборов. Однако в настоящее время он сосредоточен на сотрудничестве по вопросам добросовестного государственного управления, прав человека и гендерного равенства, уделяя меньше внимания другим областям. Количественный анализ, проведенный в рамках данной оценки, показал, что в значительной степени поддержка предоставляется в рамках общей поддержки, что является стратегией, всё активнее продвигаемой ЕК в качестве систематической интеграции гражданского общества во все сферы сотрудничества, как это происходит, в частности, в странах Южного региона на протяжении многих лет. Однако результаты оценки также предполагают, что хотя общая поддержка очевидным образом является «общим местом» в работе делегаций ЕС, эта концепция не находит шир Соседства окого и последовательного понимания со стороны последних. Как уже было указано выше, в настоящее время отмечается недостаток инструментов мониторинга и оценки (M&E) для определения эффективности предоставления общей помощи как средства поддержки гражданского общества.

Системы ЕС сейчас не в состоянии эффективно охватывать и отчитываться об общем количестве и качестве помощи гражданскому обществу. Высокая доля действий, проводимых организациями гражданского общества, классифицируется как поддержка государственного управления и гражданского общества, а не в контексте секторальных кодов Комитета помощи в целях развития (DAC), которые присваиваются деятельности, проводимой организациями другого типа. Вдобавок к этому, оценкой не выявлено со стороны ЕС эффективных инструментов мониторинга или систем отчетности, которые бы зафиксировали в странах-партнёрах Соседства несоответствие между показательной поддержкой гражданского общества в рамках Единых рамочных документов (SSF) и фактическим объёмом средств, выделенных в рамках финансовых решений (FD), или объёмами и тематическим распределением целевой и общей поддержки как в Соседнем регионе, так и в регионе Расширения. Система управления данными в ЕС OPSYS<sup>4</sup> не фиксирует получателей FSTP и не позволяет обобщать данные о размерах грантов или количестве их получателей.

**Воздействие:** долгосрочное воздействие ЕС на дела гражданского общества различается от региона к региону, затронутому данной оценкой, отражая различие политических целей, которыми он руководствовался при оказании поддержки в регионах Соседства и регионе Расширения. В Соседнем Южном регионе интегрированный подход ЕС, который с течением времени адаптировался к существенным политическим изменениям, повлиял на специализацию организаций гражданского общества, давая им возможность действовать независимо и убедительно в пределах целого спектра интересов гражданского общества, и организации гражданского общества были особенно успешны, получая выгоду от долгосрочной поддержки в сочетании с защитой и возможностями политического диалога. В регионе Расширения процесс вступления новых членов в ряды ЕС задал рамку для привлечения гражданского общества, и ЕС значительно продвигает и поддерживает гражданское общество как составную часть Инициативы по оказанию помощи перед вступлением в ЕС (IPA), обеспечивая его активную роль в процессе расширения. Одновременно ЕС побудил правительства вводить законодательство и проводить политику, направленные на признание гражданского общества с их стороны, а также расширять взаимодействие с гражданским обществом, хотя всего этого ещё недостаточно для обеспечения долгосрочной устойчивости, что наглядно демонстрирует ситуация в Турции. В Восточном регионе Соседства поддержка ЕС гражданского общества оказала значительное влияние на повышение возможностей организаций гражданского общества. Это было более всего заметно в сфере политических консультаций и диалога как на национальном и двустороннем, так и на международном уровне, где компетентность организаций гражданского общества повысилась повсеместно. Структурированный подход ЕС к вовлечению организаций гражданского общества в

<sup>4</sup> OPSYS — это информационная платформа, которая в настоящее время разрабатывается службами Комиссии для эффективного и действенного управления всем портфелем внешних воздействий ЕС.

политический процесс помог повысить заметность и значимость гражданского общества в политическом диалоге в большинстве стран Восточного партнёрства.

**Устойчивость:** в период, охваченный данным исследованием, имело место последовательное повышение устойчивости гражданского общества. ЕС внёс вклад в смягчение негативных явлений при создании среды для деятельности и помощи организациям гражданского общества в адаптации; имели место некоторые улучшения, которые могут быть связаны с поддержкой ЕС организаций гражданского общества и правительств стран-партнёров при создании благоприятной среды для функционирования гражданского общества в некоторых странах. Оценка не выявила за рассматриваемый период значительного повышения финансовой устойчивости организаций гражданского общества, получающих гранты. В стратегиях и директивах ЕС всё чаще находит выражение широкая концепция развития потенциала, выходящая за рамки способности запрашивать гранты. Однако в ходе данного анализа не найдены значительные свидетельства соответствующей диверсификации поддержки, направленной на укрепление потенциала. Несмотря на значительные и постоянные инвестиции в развитие потенциала гражданского общества, ЕС продолжает работать с сектором организаций гражданского общества, в значительной степени зависимых от донорства. Конкурентная процедура присуждения грантов не позволяет ЕС обеспечить второй этап финансирования успешных грантополучателей путём выделения средства напрямую, без конкурса, но тем не менее, некоторые организации гражданского общества продолжают получать финансирование в рамках конкурентных процедур. Темы и график конкурсов заявок различаются, а отбор и присуждение грантов могут занимать долгое время. В этих обстоятельствах многие организации гражданского общества распускают профессиональных сотрудников или переключаются с одной темы на другую в соответствии с доступом к финансированию. ЕС продолжает предоставлять значительную поддержку развития потенциала для улучшения способности соискателей претендовать на единовременное конкурентное финансирование с чуть меньшим вложением в поддержку развития потенциала, которое может помочь организациям диверсифицировать доходы и развить способность к мобилизации местных ресурсов.

**Координация, корреляция и согласованность:** ЕС приложил значительные усилия к обеспечению координации со странами-членами и идейно близкими донорами. Эти доноры активно участвовали в координируемой представительствами ЕС разработке Европейских Совместных программ (European Joint Programming), Рекомендаций для гражданского общества (кандидаты из региона Расширения и потенциальные кандидаты) и дорожных карт по работе с гражданским обществом (соседние страны). Согласованность и корреляция в целом улучшились, хотя на сотрудничество стран-членов в некоторых странах Южного региона Соседства по-прежнему влияли различные политические оценки и приоритеты служб ЕС и стран-членов.

**Дополнительный вклад ЕС:** ЕС оставался основным донором гражданского общества во всех странах, охваченных данным анализом, в то время, когда многие страны-члены, доноры, частные фонды и международные организации гражданского общества сократили свою активность по предоставлению грантов. В своём движении в сторону совместной подготовки программ многие страны-члены ЕС сократили объём поддержки гражданского общества, в особенности по направлениям создания благоприятной среды и развития потенциала, которые являются ключевыми для ЕС во всех странах. Они также значительно скорректировали собственную помощь в целях корреляции с инициативами ЕС.

На западных Балканах, в Турции, Молдавии, Украине и Грузии изменения, в которые ЕС внёс свой вклад, могли бы не произойти в его отсутствие. В Южном регионе Соседства, Белоруссии, Азербайджане и Армении изменения, вклад в которые внёс ЕС, могли бы произойти и без поддержки ЕС, но потребовали бы больше времени и имели бы меньший шанс на успех, а большой объём поддержки со стороны ЕС не был бы восполнен другими донорами, если бы ЕС прекратил её. В регионе Расширения ЕС успешно использует политическое и оперативное измерения для взаимного укрепления; страны-члены и доноры-единомышленники не смогли бы оказать такого влияния. Подобная динамика также имела место и в странах региона Соседства, но стимулирующие средства, которые должен был предложить ЕС, более скромны и не имеют такой широкой поддержки, как в странах-кандидатах из региона Расширения и в странах - потенциальных кандидатах.

## Основные рекомендации

---

**ЕС должен усиливать контроль превращения своих политических обязательств перед гражданским обществом в эффективные программы.** Это в особенности касается несоответствия объёма выделяемых средств и обязательств по предоставлению целевой и общей поддержки, итоговым результатам продвижения гражданского общества. ЕС мог бы рассмотреть выделение гражданскому обществу определённой доли двухсторонних средств, предназначенных для кандидатов из региона Расширения и потенциальных кандидатов, как он это уже делает в единых Рамочных документах для стран регионов Соседства.

**Представительства ЕС в регионах Расширения и Соседства должны рассмотреть вопрос о применении финансовой поддержки третьих сторон (FSTP) для большей доли конкурсов заявок, расширяя использование этого метода за пределы тематического кластера политического управления, прав человека и гендерного равенства, в котором он в данный момент сосредоточен.** Это облегчило бы привлечение большего количества и более разнообразных субъектов гражданского общества. Это могло бы поспособствовать участию большего количества низовых организаций и расширить географию участников, а также привлечь специализированные субъекты.

**DG NEAR должен рассмотреть вопрос о побуждении получателей грантов сделать метод финансовой поддержки третьих сторон главной целью деятельности.** Это позволило бы существующим фондам и организациям гражданского общества, предоставляющим гранты, предоставлять большее количество более мелких грантов с использованием упрощённых и гибких процедур. Это особенно необходимо в ситуациях, когда ЕС сталкивается с продолжительными трудностями в доступе к определённым группам субъектов гражданского общества.

**ЕС должен улучшать инструменты управления данными и механизмы мониторинга и оценки, чтобы лучше оценивать результаты усиления поддержки гражданского общества и программы помощи через поддержку третьих сторон.** А именно, это потребует дополнительных функциональных возможностей в OPSYS, а также усиленного привлечения менеджмента NEAR для мониторинга и создания отчётов по целевой и общей поддержке гражданского общества.

**ЕС должен продолжать продвижение стратегии поддержки гражданского общества и усиливать свои институциональные знания и возможности реализации этой стратегии на практике, делаясь опытом и извлечёнными уроками между странами и регионами.**