

УДК 327:323.21

doi: 10.31249/espr/2022.03.02

И.А. Чувычкина*

СТРАТЕГИЯ ЕС В ОТНОШЕНИИ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Европейский союз признает ценность третьего сектора общества и рассматривает его как связующее звено между населением и наднациональными органами. Взаимодействие с организациями гражданского общества позволяет укрепить легитимность союза и обеспечить ему общественное доверие. В статье рассматривается организационная структура европейского гражданского общества, а также основные вызовы, стоящие перед ним до и во время пандемии. Особое внимание уделено финансовым инструментам и механизмам взаимодействия европейских институтов с некоммерческими организациями. В фокусе также находятся перспективы и меры по дальнейшему развитию третьего сектора в ЕС.

Ключевые слова: ЕС; третий сектор; организации гражданского общества; коронакризис; финансирование; стратегия развития.

Для цитирования: Чувычкина И.А. Стратегия ЕС в отношении третьего сектора: проблемы и перспективы // Экономические и социальные проблемы России. – 2022. – № 3. – С. 37–51.

I.A. Chuvyckina

EU strategy for the third sector: problems and outlook

Abstract. The European Union recognizes the value of the third sector and considers it as a connecting link between citizens and supranational authorities. Interaction with civil society organizations allows it to strengthen the legitimacy of the Union and secure its public trust. The article examines the organizational structure of European civil society, as well as the main challenges facing it before and during the pandemic. Particular attention is paid to financial instruments and mechanisms of interaction between European institutions and non-profit organizations. The focus is also on the prospects and measures for the further development of the EU third sector.

* **Чувычкина Инна Александровна**, научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН). E-mail: chuvyckina@yandex.ru

Chuvyckina Inna, Researcher of the Department of Economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

Keywords: EU; third sector; civil society organisations; coronacrisis; funding; development strategy.

For citation: Chuvychkina I.A. EU strategy for the third sector: problems and outlook // Economic and Social Problems of Russia. – 2022. – N 3. – P. 37–51.

Введение

Европейское гражданское общество представляет собой формальные неправительственные организации, нормативную базу и идеологическую сферу, образуя тем самым основу для коллективных проектов и проявлений солидарности в рамках установленных процедур и институтов управления в многоуровневой системе ЕС. В контексте данной статьи термин «организации гражданского общества» (ОГО) включает в себя более широкий круг акторов: зарегистрированные неправительственные организации (НПО), волонтерские и общественные организации, незарегистрированные группы, сети и отдельные активисты, занимающиеся социальной и гражданской деятельностью [Доклад о состоянии гражданского ... , 2021, с. 90].

Европеизация гражданского общества подразумевает формирование коллективной идентичности и общих ценностей в странах ЕС. При этом, являясь инструментом «хорошего управления» (good governance), гражданское общество также предоставляет экспертные знания и повышает легитимность институтов ЕС, содействует позитивной интеграции¹ за рамками границ национальных государств – на уровне европейского сообщества [Liebert, Trenz, 2011, p. 4–6]. Заинтересованность ЕС в развитии ОГО обуславливается политикой наднациональных органов по сокращению дистанции между обществами стран-членов и органами ЕС, что способствует смягчению критики евроинтеграции и восприятия ее в качестве элитарного проекта [Johansson, Lee, 2014, p. 407]. В своем стремлении создать европейское гражданское общество ЕС стимулирует формирование субъектов гражданского общества на уровне ЕС, а также предоставляет финансирование ОГО и возможности для доступа и консультаций с институтами ЕС.

Однако встает вопрос: придавая особое значение третьему сектору при формировании и проведении своей политики, насколько ЕС преуспел в развитии европейского гражданского общества и насколько эффективны разработанные и используемые для этого инструменты. Многие проблемы современного общества обострились в результате пандемии коронавируса, которая затронула и продолжает оказывать свое влияние на все стороны жизни. В связи с этим изучение адаптации европейских ОГО к экзоген-

¹ Позитивная интеграция подразумевает создание общего суверенитета путем модификации существующих институтов и организации новых для сглаживания регионального и другого неравенства.

ному шоку и мер их поддержки ЕС во время коронакризиса представляется актуальным, как и анализ вызовов, перед которыми оказалась политика ЕС в области развития третьего сектора в Европе. Поиску ответов на поставленные вопросы посвящена настоящая работа.

Европейские организации гражданского общества

Организационная структура гражданского общества ЕС является сложной и многоуровневой. Выделяются три основных уровня: отдельные организации гражданского общества на уровне ЕС, различные платформы ОГО и мета-сети ОГО [Johansson, Kalm, 2015, p. 4].

Первый уровень представляет собой определенную группу организаций, расположенных в Брюсселе или иногда непосредственно в государствах – членах ЕС. Имея различные цели, ресурсы и условия, они получают финансирование в основном от ЕС. Помимо них, к этому уровню относятся менее устоявшиеся в структурном плане организации, функционирующие в рамках слабо связанной сети акторов. Они также участвуют в дискуссиях и дебатах на уровне ЕС, стремясь донести свою точку зрения как до институтов ЕС, так и до других ОГО.

В целом сфера деятельности ОГО на данном уровне включает в себя проведение профессиональных кампаний, организацию конференций, написание документов с изложением позиций представляемых ими групп граждан по той или иной проблематике (права человека, экология, изменение климата и т.д.) и реализацию проектов. Помимо этого, являясь своеобразным буфером обмена информацией, они передают странам-членам сведения о развитии политики ЕС и осуществляют их обратную связь с европейскими наднациональными органами.

Второй уровень представлен разнообразными платформами ОГО, объединенными на уровне ЕС по определенным темам. В тех случаях, когда деятельность ОГО формализована в рамках той или иной платформы, она тоже в основном финансируется структурами ЕС. Одним из ярких примеров такой платформы является Concord Europe (Европейская конфедерация НПО по оказанию помощи и развитию или European Confederation of Relief and Development NGOs), которая объединяет 2600 ОГО по всей Европе и выступает основным посредником между НПО и институтами ЕС по вопросам политики развития.

Третий уровень включает в себя мета-сети ОГО, представляющие собой разного рода механизмы, направленные на сближение платформ ОГО в еще более широких формах сотрудничества и диалога. Сотрудничество здесь, как правило, менее структурировано, чем на платформах ОГО. Одним из таких механизмов, к примеру, является Контактная группа гражданского общества (Civil Society Contact Group), объединяющая местный, региональный, национальный уровень с европейским (в общей сложности восемь крупных секторов НПО) и представляющая широкий спектр

организованных интересов (социальная сфера, окружающая среда, проблемы развития и прав человека) [Johansson, Kalm, 2015, p. 4–6].

Важно отметить, что европейское гражданское общество изначально неоднородно – в силу формирования под воздействием различных политических, экономических, исторических, социальных и культурных факторов в границах национальных государств. В рамках третьего сектора выделяются пять различных моделей функционирования гражданского общества: традиционная модель, либеральная модель, партнерство в сфере благосостояния населения (данная модель представлена в основном в западноевропейских странах), социально-демократическая модель (страны Северной Европы) и модель статичного развития (страны Центральной и Восточной Европы) [Salamon, Sokolowski, Haddock, 2017]. В традиционной модели и в модели статичного развития роль третьего сектора незначительна, а население во многом полагается на государственную поддержку. При этом общественные организации характеризуются недостаточным уровнем профессионализма, не располагают необходимыми ресурсами и не пользуются массовой поддержкой среди граждан [НКО в Восточной Европе ... , 2015]. В либеральной, социально-демократической модели и модели партнерства в сфере благосостояния населения масштаб третьего сектора больше. Однако объем правительственной поддержки деятельности некоммерческих организаций высок только в модели партнерства в сфере благосостояния населения. В двух остальных моделях он сохраняется на среднем уровне [Тарасенко, 2015, с. 86]. В зависимости от модели гражданского общества его уровень адаптации к экзогенным шокам существенно различается, что предполагает различные стратегии преодоления их последствий.

Данные по ключевым элементам третьего сектора (численность, состав и среднегодовой прирост активной рабочей силы; источники дохода; организационная структура) в Европейском союзе носят весьма общий характер и являются крайне неполными. Содержательная и стандартизированная статистическая информация доступна не по всем странам, а использование разных, принятых в тех или иных странах – членах ЕС подходов к определению третьего сектора затрудняет выстраивание общей картины. Тем не менее многие европейские страны активно разрабатывают стандарты и механизмы сбора и представления (методологию обработки) данных о своем некоммерческом секторе, чтобы подчеркнуть его роль, которая часто скрыта в статистике других секторов и поэтому остается невидимой.

К примеру, статистическое агентство Польши собирает обширный массив статистических данных о некоммерческих организациях, внедрив руководство Международной организации труда (МОТ) по измерению волонтерской работы. Португальский национальный институт статистики также формирует экономические данные третьего сектора на основе руководства МОТ. Нидерланды включили определенный круг вопросов о во-

лонтерской работе в масштабное исследование рабочей силы страны [A Statistical Revolution ... , 2015].

По наиболее приближенным данным на 2014 г., в третьем секторе 28 стран ЕС и Норвегии в совокупности было занято около 28,3 млн работников на полной ставке. Таким образом, на третий сектор приходилось почти 13% европейской рабочей силы. При этом более 16 млн человек или 55% от всех занятых в секторе составляли добровольцы, вовлеченные в работу гражданского сектора [Salamon, Sokolowski, 2016, p. 8].

Организации гражданского общества полагаются на финансирование и доходы из различных источников, включая государственный бюджет (наднационального, национального, регионального и местного уровня), поступления от международных организаций, индивидуальных доноров, фондов и благотворительных организаций, корпораций, а также используют средства, которые получают от собственной деятельности, приносящей доход. Однако, как показывает исследование Агентства ЕС по основным правам (European Union Agency for Fundamental Rights), имеющиеся данные о государственном финансировании ОГО несопоставимы между государствами-членами, так как они не проводят различия между финансированием для внутренних и внешних (на уровне ЕС) целей. Кроме того, сопоставление данных затрудняет различия в юридических определениях неправительственных организаций или организаций гражданского общества в государствах-членах или вообще их отсутствие, как в случае Кипра и Люксембурга [Challenges facing civil ... , 2017, p. 29].

По наиболее общим оценкам, в структуре доходов европейского третьего сектора на благотворительные пожертвования от частных лиц, фондов и корпораций приходится в среднем около 11% от общего дохода; 57% дохода составляют частные платежи за товары и услуги, членские взносы и доход от инвестиций. Около 34% доходов обеспечивает государственная поддержка, включающая в себя гранты, контракты и компенсацию за услуги, оказанные в таких областях, как здравоохранение или образование [Salamon, Sokolowski, 2016, p. 10–11].

Структуры ЕС являются одним из ключевых акторов в развитии третьего сектора в Европе. Многие институты ЕС, такие как Европейский парламент, различные директораты Европейской комиссии и Совет ЕС, на протяжении последних лет стремятся устанавливать тесные связи с организациями гражданского общества и их представителями. Одним из основных инструментов влияния на развитие сектора является выделение финансовой поддержки в форме грантов и контрактов. Как было отмечено выше, финансирование со стороны национальных правительств представляет важный источник дохода для третьего сектора в Европе. Однако для Восточной Европы и южно-европейских стран финансовые поступления от ЕС в сферу социальных услуг, здравоохранения и образования имеют более существенное значение (в свете их недостаточного финансирования национальными бюджетами). Поэтому направления деятельности неком-

мерческого сектора, которые ЕС определил приоритетными в своей политике развития гражданского общества, демонстрируют в регионе наибольший рост [Zimmer, Pahl, 2016, p. 16].

Программы Евросоюза по финансированию ОГО в период 2014–2020 гг. предусматривали выделение средств непосредственно из бюджета ЕС (в форме грантов) и охватывали приоритеты, направленные на содействие реализации общеевропейской политики. Так, общий бюджет программы «Европа для граждан» (Europe for Citizens), основной целью которой было создание условий для гражданского участия и взаимодействия на уровне ЕС, составил 187,7 млрд евро. Финансирование инициативы «Творческая Европа» (Creative Europe) в размере 1,46 млрд евро позволило некоммерческим организациям получить помощь на проекты европейского масштаба, направленные на трансграничный обмен культурным контентом [Programming period 2014–2020, 2014]. В рамках программы «Помощь волонтерам ЕС» (EU Aid Volunteers), на реализацию которой было выделено 141 млн евро, осуществлялось совершенствование навыков, знаний и компетенций волонтеров, а также укреплялся потенциал ЕС по оказанию гуманитарной помощи [European Solidarity Corps ... , 2021].

Однако финансирование структурами ЕС инициатив организаций гражданского общества связано с определенными ограничениями и барьерами. Так, рассмотрение заявок на европейское финансирование представляет собой чрезвычайно конкурентный процесс, в рамках которого тысячи организаций со всей Европы соперничают между собой. Несмотря на кажущийся большой бюджет, доступное финансирование для ОГО при его распределении на самом деле относительно невелико. Это происходит потому, что большая часть финансирования ЕС предназначена для новых проектов и инициатив, а не для продолжения начатых [Characteristics of EU Funding, 2022]. Кроме того, операционные расходы ОГО, составляющие значимую долю затрат (аренда офисов, оплата коммунальных услуг, канцелярские расходы и т.д.), не покрываются из фондов ЕС.

Финансирование ЕС во многом остается предвзятым в силу того, что средства идут в первую очередь более крупным организациям, которые в состоянии выполнить обременительные требования грантов ЕС в отношении подачи заявок, мониторинга и оценки [Zimmer, Pahl, 2018, p. 133]. Программы ЕС остаются труднодоступными для малых организаций и не охватывают все виды деятельности, осуществляемые ОГО (например, участие в судебных разбирательствах), и могут иметь определенные географические ограничения или ограничения по видам деятельности.

Помимо этого, европейские гранты зачастую не сосредоточены на реальных потребностях ОГО и сообществ, которые они поддерживают. Большое административное бремя, отсутствие гибкости и сложность процесса распределения средств также снижают возможности получения финансирования ЕС организациями гражданского общества [An EU Strategy ... , 2022, p. 4]. Стоит отметить, что одновременно в ЕС отсутст-

вует благоприятная налоговая база, предусматривающая снижение НДС и введение налогового возмещения для организаций третьего сектора [Barriers – Policy recommendations ...].

Европейский третий сектор во время коронакризиса

В предпандемийный период основные проблемы и вызовы, с которыми сталкивались ОГО на национальном и общеевропейском уровнях, касались таких направлений, как демографические изменения, восстановление после долгового кризиса в еврозоне, расширение цифровизации, распространение популизма и сужение пространства для действий гражданского общества [The future evolution ... , 2017, p. 10].

Общая европейская проблема старения населения сказывается на секторе ОГО в связи с увеличением возраста руководства, участников и волонтеров. Это напрямую влияет на потенциал ОГО реализовывать инновации и способности использовать современные технологии сбора средств, защиты интересов, связи с общественностью и т.д., что приводит к потере влияния и общественного имиджа.

В ходе финансово-экономического кризиса в еврозоне 2008 – начала 2010 г. ОГО столкнулись с сокращением государственного финансирования, последствия которого негативно повлияли на развитие третьего сектора в последующее десятилетие. ОГО были вынуждены реагировать на сложившуюся ситуацию разработкой новых бизнес-моделей, рационализацией и повышением профессионализма, обращением к нетворкингу¹ и проведению совместных кампаний, а также диверсификацией источников финансирования. Все это потребовало решение проблем, связанных с увеличением временных, трудовых и финансовых затрат.

Помимо этого, в результате цифровизации и усиления новых видов средств массовой информации, а также развития социальных сетей потребность во взаимодействии с ОГО у официальных структур существенно уменьшается. Раньше ОГО были незаменимыми посредниками в консультационном процессе между различными институтами и гражданами. Сейчас эта их роль неуклонно снижается, а сам консультационный процесс становится более широким, но менее глубоким. ОГО сталкиваются с вызовом формирования новых рамок взаимодействия, в которых цифровые технологии дополняют непосредственное общение. К тому же для ОГО сокращается потенциал волонтерства, так как благодаря современным видам коммуникаций люди все чаще могут организовываться и быстро получать поддержку для достижения конкретных целей и удовлетворения своих потребностей без взаимодействия с ними.

Проявление популизма и евроскептицизма ставит под сомнение европейские ценности, что также отражается на европейских ОГО. Дове-

¹ То есть создание и расширение сети полезных знакомств. – *Прим. ред.*

рие к ним постоянно подвергается сомнению со стороны властей. Давление на ОГО выражается в виде сокращения средств на защиту интересов граждан или даже ограничения их основных прав, особенно свободы собраний и выражения мнений. Сужение пространства для действий гражданского общества проявляется в виде ограничительного законодательства (к примеру, в ограничении получения ОГО иностранного финансирования), влияния официальных структур на деятельность по защите интересов граждан, неправомерного вмешательства государства во внутренние дела ОГО и расширения использования контрольных механизмов [The future evolution ... , 2017].

Коронакризис оказал значительное и во многом трансформирующее влияние на европейский третий сектор, усилив при этом воздействие вызовов, стоящих перед ним в предпандемийный период. В целом основные трудности для деятельности и миссии ОГО в период пандемии связаны со скачкообразным переходом к удаленной работе и разной степени готовности ОГО адаптироваться к ней (в зависимости от их размера, структуры и типов предлагаемых услуг). При этом наиболее остро проявилась проблема низкой цифровой грамотности работников ОГО и пользователей их услуг, а также отсутствие соответствующих цифровых инструментов, оборудования и инфраструктуры. Внезапный рост спроса на услуги некоторых организаций (поставка продуктов питания и защитных средств, оказание медицинских и социальных услуг) сдерживался ограничительными мерами и сбоями в логистике [The response of civil ... , 2021, p. vi].

В период пандемии многие ОГО оказались неспособными собрать прежние объемы средств. Согласно исследованию Европейской фандрайзинговой ассоциации (The European Fundraising Association), в 2020 г. сократился по отношению к предыдущему году общий доход у 62% опрошенных ОГО; снизились доходы от оказания услуг по социальному договору у 35% ОГО; 34% организаций получили меньше средств в виде пожертвований от частных лиц и доноров [The impact of Covid-19 ... , 2020]. Тем не менее в страновом разрезе картина не так однозначна. Некоммерческие организации, к примеру, в Италии, Испании и Великобритании столкнулись с падением индивидуальных пожертвований (по сумме и количеству), а в Германии произошло их увеличение. Это связано, прежде всего, с разными преобладающими моделями гражданского общества, о которых шла речь выше. В Германии, где распространенной моделью гражданского общества является партнерство в сфере благосостояния населения, – сформировался принцип субсидиарности, предусматривающий ответственность местных объединений (церковные общины, коммуны, организации соседей и других социальных групп) в решении социальных проблем [Тарасенко, 2015, с. 87]. Именно поддержка на местном уровне способствовала сохранению высокого уровня привлечения частных пожертвований.

В то время как половина (52%) респондентов в рамках исследования Европейской фандрайзинговой ассоциации заявили, что количество их сотрудников осталось прежним, более трети респондентов (34%) отметили сокращение количества сотрудников и 35% – волонтеров; 53% респондентов переместили предоставление своих услуг на онлайн и цифровые каналы, а также на канал телефонной связи. При этом более двух третей респондентов (67%) заявили, что им пришлось отменить мероприятия по сбору средств, а 41% опрошенных организаций обратились с призывом об оказании экстренной финансовой помощи. К тому же 9% респондентов заявили, что сбор средств в это время был невозможен. Стоит также отметить, что только 11% участвовавших в опросе ОГО полагают, что их стратегия по сбору средств останется неизменной, в то время как 62% выразили готовность больше использовать для привлечения финансирования цифровые каналы, а 56% намерены диверсифицировать стратегию и каналы сбора средств [The impact of Covid-19 ... , 2020].

Коронакризис выявил критическую необходимость цифровой трансформации ОГО. Некоторым из них пришлось адаптировать свое предложение, сократить или даже прекратить работу своих программ. Адаптационная стратегия при этом включала в себя развитие дистанционного обучения, проведения тренингов, предоставление консультаций и информации в режиме онлайн и по телефону.

Пандемия также усугубила существующую проблему с сужением пространства для действий гражданского общества. Многие организации гражданского общества в 2021 г. отмечали, что ситуация в данной области значительно ухудшилась. В то время как способность общества к мобилизации была ограничена (включая возможность участвовать в публичных дебатах и реализовать право на свободу слова), некоторые правительства воспользовались пандемией для принятия противоречивых законов и дискриминационных мер, не всегда связанных с эпидемиологической обстановкой [Shrinking space for ... , 2022, p. 8].

Стратегия ЕС в отношении организаций гражданского общества

Столкнувшись с многочисленными вызовами коронакризиса, европейские платформы ОГО обратились за поддержкой к институтам ЕС. Так, одна группа европейских платформ направила письмо комиссару ЕС по бюджету и административным вопросам с просьбой обеспечить большую гибкость в перераспределении ресурсов в пользу ОГО, что позволило бы им продолжать выполнять свою основную миссию. Их предложения касались пересмотра и частичной переориентации запланированных мероприятий во время локдауна. Помимо этого, было предложено отменить или значительно сократить размер требования о софинансировании для опера-

ционных грантов¹. Многим ОГО стало сложно выполнить данное требование в силу снижения доходов софинансирующих организаций, которые также пострадали от кризиса и карантинных мер [Letter to Commissioner Hahn ... , 2020]. Европейская платформа Civil Society Europe совместно с другими 52 платформами ОГО направила письмо в Европейскую комиссию, Европейский совет и Европейский парламент с просьбой о безотлагательной поддержке не только коммерческих секторов экономики, но также и сектора гражданского общества [Europe's recovery ... , 2020]. Другая европейская платформа SDG Watch Europe призвала к тому, чтобы и без того скудное государственное финансирование гражданского общества было исключено из любых бюджетных сокращений [EU COVID-19 recovery ... , 2020].

В 2020 г. в ЕС была принята многолетняя финансовая рамочная программа (Multiannual Financial Framework) на 2021–2027 гг., направленная на всестороннее восстановление европейской экономики. Если предыдущий бюджет ЕС на период 2014–2020 гг. составлял 960 млрд евро, то в бюджете на следующие семь лет предусмотрена сумма в размере 1,8 трлн евро (вместе с программой восстановления NextGenerationEU). Программа финансирования ЕС на новый период предполагает среди прочего выделение средств для поддержания инициатив гражданского общества. К примеру, предусматривается продление инициативы «Творческая Европа» (Creative Europe) с возросшим финансированием, которое достигло 2,44 млрд евро. Реализация инициативы «Граждане, равенство, права и ценности» (Citizens, Equality, Rights and Values) имеет бюджет в 1,56 млрд евро и направлена на поддержание и дальнейшее развитие прав и ценностей ЕС. В рамках программы «Европейский корпус солидарности» (European Solidarity Corps) выделяются средства в размере 1,01 млрд евро на поддержку волонтерства, гуманитарную помощь и проекты, направленные на укрепление европейской солидарности [EU programmes and funds ... , 2021].

В целом ЕС признает значимую роль ОГО в процессе преодоления последствий пандемии коронавируса и в повышении устойчивости экономики и общества. При этом считается, что участие гражданского общества в принятии решений в постпандемийное время необходимо больше, чем когда-либо, так как именно оно является катализатором социальных инноваций и приводит к появлению новых инициатив, структур, продуктов, услуг и методов работы.

Вместе с тем указывается, что нынешняя и будущая способность ОГО реагировать на возникающие в обществе потребности находится под угрозой из-за часто скудного и неустойчивого финансирования [EESC proposals for ... , 2020]. Отмечается, что ЕС должен устранить препятствия для трансграничных пожертвований, скоординировав налоговое зако-

¹ 20% от заявленной суммы необходимого финансирования должно покрываться заявителем за счет привлечения средств от частных доноров, сбора средств, пожертвований и собственных доходов, тогда как 80% покрывается грантом.

нодательство и процедуры, а также инвестировать в благотворительность по всей территории союза. В ближайшие годы предусмотрено улучшение доступа к финансовым источникам для малых ОГО благодаря созданию различных механизмов финансирования и упрощения административных формальностей, обучения и совершенствования регламентаций по выполнению контрактов и финансовых обязательств [Financing of Civil Society ... , 2017]. Однако, несмотря на принятую обширную финансовую рамочную программу, сложность процедур выделения финансирования в ЕС продолжает оказывать свое сдерживающее воздействие на развитие европейских ОГО.

Помимо этого, остро стоит необходимость разработки всеобъемлющей стратегии поддержки гражданского общества Европейской комиссией. Многие организации гражданского общества рассматривают ЕС не только как источник финансирования их деятельности, но и в качестве политического актора, способного создать благоприятную среду для устойчивого функционирования. Европейская стратегия должна закрепить позицию ЕС по отношению к ОГО и их функциям, с какой целью и как официальные структуры будут взаимодействовать с гражданским обществом, какие инструменты существуют или будут разработаны для противодействия сужению пространства гражданского взаимодействия, а также как ЕС будет стимулировать государства-члены к осуществлению аналогичных мер на национальном уровне.

К тому же ключевые формы ОГО (ассоциации и фонды) по-прежнему регулируются по-разному национальными законодательствами. Стратегия должна создать правовые инструменты, обеспечивающие международную деятельность и трансграничное перемещение ОГО в пределах ЕС. Это требует юридического признания ОГО во всех государствах-членах (а не только в стране их происхождения и локализации) с целью избежать угрозы преследований или правовых ограничений, особенно в странах с высоким уровнем популизма и евроскептицизма [Recommendations for a Comprehensive ... , 2022].

300 ОГО по всей Европе в июне 2022 г. призвали Европейскую комиссию разработать европейскую стратегию гражданского общества. В заявлении указано, что и на уровне ЕС, и на национальном уровне должна проводиться одинаковая стратегия в отношении открытого гражданского пространства и устойчивого гражданского общества. Достижение этого видится путем обеспечения мониторинга и поддержки ОГО, заполнения пробелов в защите их прав и интересов, а также за счет создания четкой связи инструментов мониторинга и отчетности с правоприменительными механизмами ЕС для обоснования последующих действий [Open Letter ... , 2022].

Существует также потребность в улучшении структуры взаимодействия ЕС с гражданским обществом. Некоторые европейские ОГО не вовлечены в консультационный процесс с наднациональными органами.

Это может быть вызвано отсутствием соответствующей информации, ограниченными финансовыми или человеческими ресурсами ОГО, нехваткой опыта или навыков агрегации и артикуляции интересов представляемых ими социальных групп. В качестве решения данной проблемы предлагается разработать меры для расширения числа ОГО, участвующих в диалоге с наднациональными органами, и облегчить доступ для них к процессам принятия решений и институтам ЕС. Минимальное представительство также связано с отсутствием координации между субъектами гражданского общества. Поэтому усилия ЕС должны быть направлены и на выстраивание каналов коммуникации и координации в масштабах всего сектора [Pornschnegler, 2020, p. 7].

Третий сектор Европы в настоящее время сталкивается с проблемами, которые требуют значительных усилий по адаптации, что отчетливо продемонстрировал коронакризис. ОГО необходимо научиться ориентироваться в быстро меняющихся глобальных условиях и оперативно принимать меры в экстренных ситуациях. Вместе с тем ОГО должны приспособить свои финансовые структуры к экономическим спадам, изменению политического и нормативного контекста, а также быть в состоянии подстроиться к меняющимся финансовым стратегиям партнеров.

В связи с этим гражданскому обществу требуются адекватные навыки и компетенции активистов в плане увеличения потенциала организаций и создания коалиций. Усилия ЕС должны быть направлены на проведение регулярных программ обучения и поощрение ОГО к обмену информацией, относящейся к соответствующим областям. Кроме того, ЕС следует способствовать более активному международному обмену опытом и лучшими практиками между субъектами гражданского общества, чтобы они могли придать интернациональный характер своей деятельности и лучше понимать проблемы в других государствах-членах [Pornschnegler, 2020, p. 10].

Заключение

Пандемия коронавируса усилила старые и привела к появлению новых вызовов, стоящих перед ОГО в европейских странах, а также повлияла на механизмы функционирования третьего сектора в регионе. Несмотря на трудности, некоммерческие организации продолжают выполнять свою миссию и оказывать помощь, особенно в предоставлении базовых медицинских и социальных услуг. Многие акторы третьего сектора проявили значительную гибкость и адаптировались к изменившимся внешним условиям. Так, пандемия изменила методы работы большинства ОГО: они сконцентрировались на предоставлении услуг онлайн и повысили общий уровень цифровизации в данном секторе. В то же время серьезные последствия борьбы с пандемией увеличили потребность ОГО в поддержке со стороны ЕС, особенно в виде финансовой помощи. Наиболее важные направления финансирования инициатив гражданского общества были зафиксированы

в рамочной программе ЕС на период 2021–2027 гг. Наднациональные институты обладают и другими возможностями для защиты гражданского общества и одновременно могут оказывать политическое и финансовое давление на правительства, ограничивающие условия его деятельности.

Тем не менее, как показывает анализ, правовая база ЕС в области поддержки структур третьего сектора не до конца сформирована. В частности, нуждаются в значительной доработке условия функционирования ОГО в общем пространстве ЕС. Остро стоит вопрос разработки всеобъемлющей стратегии поддержки гражданского общества, которая включала бы инструменты и механизмы взаимодействия официальных структур с ОГО.

Наиболее значимым вызовом для третьего сектора региона стало существенное сокращение финансовых возможностей, связанное с падением доходов от оказания услуг и снижением пожертвований. Система финансирования ЕС остается высоко бюрократизированной, не обеспечивает гибкое и доступное финансирование для ОГО. Сохраняющиеся барьеры доступа к финансированию ЕС особенно негативно сказываются на деятельности малых некоммерческих организаций. В перспективе перед ЕС стоит задача разработать новые правила поддержки организаций гражданского общества и сделать доступ для них к финансовой помощи более открытым и прозрачным.

Список литературы

1. Доклад о состоянии гражданского общества в ЕС и России / Гражданский форум ЕС-Россия. – 2021. – 111 p. – URL: https://eu-russia-csf.org/wp-content/uploads/2021/08/20210822_EU-Russia-Report2020_RU.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
2. НКО в Восточной Европе не стали серьезной силой // IQ HSE. – 2015. – URL: <https://iq.hse.ru/news/177665953.html> (дата обращения: 30.05.2022).
3. Тарасенко А. Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния. – Санкт-Петербург : Норма. – 2015. – 224 с. – URL: https://eusp.org/sites/default/files/archive/M_center/Nekommercheskiy_sektor_v_stranakh_ES_i_Rossii.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
4. A Statistical Revolution in Data on the Third Sector in Europe / Third Sector Impact. – 2015. – 04.06. – 2 p. – URL: https://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/post/a-statistical-revolution-in-data-on-the-third-sector-in-europe/TSI_PressRelease_No4_StatisticalRevolutionUnderWay.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
5. An EU Strategy for Civil Society: Recognition, Inclusion and Protection / Recharging Advocacy for Rights in Europe (RARE). – 2022. – 9 p. – URL: https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2022/05/RARE_An_EU_Strategy_for_Civil_Society_advocacy_brief_March2022_1_.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
6. Barriers – Policy recommendations to remove barriers for third sector development / Third Sector Impact. – Б/г. – URL: <https://thirdsectorimpact.eu/consultations/policy-recommendations-to-remove-barriers-for-third-sector-development/> (дата обращения: 30.05.2022).

7. Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU / European Union Agency for Fundamental Rights. – 2017. – 57 p. – URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
8. Characteristics of EU Funding // Access Europe. – 2022. – URL: <https://www.access-europe.ie/funding-guides/characteristics-of-eu-funding> (дата обращения: 30.05.2022).
9. EESC proposals for post-COVID-19 crisis reconstruction and recovery: “The EU must be guided by the principle of being considered a community of common destiny” / European Economic and Social Committee. – 2020. – 11.06. – URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/resolution/eesc-proposals-post-covid-19-crisis-reconstruction-and-recovery-eu-must-be-guided-principle-being-considered-community#downloads> (дата обращения: 30.05.2022).
10. EU COVID-19 recovery plan must lead the way towards Sustainable, Green and Inclusive Economies and Societies / SDG Watch Europe. – 2020. – 6 p. – URL: <https://www.sdgwatcheurope.org/documents/2020/06/covid-19-statement-sdg-we-final.pdf/> (дата обращения: 30.05.2022).
11. EU programmes and funds financed from the EU budget and NextGenerationEU / European Commission. – 2021. – URL: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en (дата обращения: 30.05.2022).
12. Europe’s recovery after the pandemic and Civil Society / Civil Society Europe. – 2020. – 18.06. – URL: <https://civilsocietyeurope.eu/europes-recovery-after-the-pandemic-and-civil-society/> (дата обращения: 30.05.2022).
13. European Solidarity Corps – Performance / European Commission. – 2021. – URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-overview/european-solidarity-corps-performance_en (дата обращения: 30.05.2022).
14. Financing of Civil Society Organisations by the EU / European Economic and Social Committee. – 2017. – URL: <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2017-01953-00-01-AC-TRA-EN.docx/pdf> (дата обращения: 30.05.2022).
15. Johansson H., Kalm S. Thinking Relationally: Questions, Themes and Perspectives for the Study of EU Civil Society / EU Civil Society. Patterns of Cooperation, Competition and Conflict ; Ed. by Johansson H., Kalm S. – London : Palgrave Macmillan. – 2015. – 273 p.
16. Johansson H., Lee J. Bridging the gap: How do EU-Based civil society organisations acquire their internal representation? // *Voluntas: Internat. j. of voluntary and nonprofit organizations*. – 2014. – Vol. 25, Is. 2. – P. 405–424. – URL: <http://www.jstor.org/stable/43654321> (дата обращения: 30.05.2022).
17. Letter to Commissioner Hahn: European equality networks COVID-19 and EU funding – request for flexibility in budgetary regulations for 2020 and 2021 / European Disability Forum. – 2020. – 07.04. – URL: <https://www.edf-feph.org/letter-to-commissioner-hahn-european-equality-networks-covid-19-and-eu-funding-request-for-flexibility-in-budgetary-regulations-for-2020-and-2021/> (дата обращения: 30.05.2022).
18. Liebert U., Trenz H.-J. The “new politics of European civil society”: conceptual, normative and empirical issues // *The new politics of European civil society* / Ed. by Liebert U., Trenz H.-J. – London ; New York : Routledge, 2011. – 242 p.

19. Open Letter: Call for a European Civil Society Strategy / Culture Action Europe. – 2022. – 21.06. – URL: <https://cultureactioneurope.org/news/open-letter-call-for-a-european-civil-society-strategy/> (дата обращения: 30.05.2022).
20. Pornschlegel S. Countering shrinking spaces: Recommendations to support EU civil society / European Policy Centre. – 2020. – 11.06. – 13 p. – URL: https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/Countering_shrinking_spaces-1.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
21. Programming period 2014–2020 / European Commission. – 2014. – URL: https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020_en (дата обращения: 30.05.2022).
22. Recommendations for a Comprehensive European Policy and Strategy on Civil Society / Environmental Partnership Association. – 8 p. – URL: <https://www.environmentalpartnership.org/environmentalpartnership.org/files/7f7feecd57-0430-4690-bfd3-f761d56dc54e.pdf> (дата обращения: 30.05.2022).
23. Salamon L.M., Sokolowski S.W., Haddock M.A. Explaining civil society development: A social origins approach. – Baltimore : Johns Hopkins University Press. – 2017. – 231 p.
24. Salamon L.M., Sokolowski W. The Size and Scope of the European Third Sector / Third Sector Impact (TSI). – 2016. – 31 p. – (TSI. Working paper ; N 12). – URL: https://centerforborgerdialog.dk/wp-content/uploads/2017/10/TSI-Working-Paper-12_Size-and-Scope.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
25. Shrinking space for civil society in Europe. Resolution 2021/2103(INI) / European Parliament. – 2022. – 08.03. – 16 p. – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0056_EN.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
26. The future evolution of civil society in the European Union by 2030 / European Economic and Social Committee. – 2017. – 59 p. – URL: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/the_future_evolution_of_civil_society_in_the_eu_by_2030.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
27. The impact of Covid-19 on Nonprofits in Europe / European Fundraising Association. – 2020. – 24 p. – URL: https://efa-net.eu/wp-content/uploads/2020/12/Nonprofit_Pulse_Summary_Report_2020.pdf (дата обращения: 30.05.2022).
28. The response of civil society organisations to face the COVID-19 pandemic and the consequent restrictive measures adopted in Europe / European Economic and Social Committee. – 2021. – 144 p. – URL: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-011-en-n.pdf> (дата обращения: 30.05.2022).
29. Zimmer A., Pahl B. Barriers to third sector development // The third sector as a renewable resource for Europe / Ed. by Enjolras B., Salamon L.M., Sivesind K.H., Zimmer A. – Cham : Palgrave Macmillan, 2018. – 196 p.
30. Zimmer A., Pahl B. Learning from Europe: Report on third sector enabling and disabling factors / Third Sector Impact (TSI), European Union. – Brussels, 2016. – 28 p. – (TSI, Comparative report ; N 1). – URL: <http://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/documentations/comparative-report-learning-europe/TSI-comparative-report-No.-1.pdf> (дата обращения: 30.05.2022).

Статья получена: 28.06.2022

Одобрена к публикации: 05.07.2022