

Разорвать замкнутый круг: локализация гуманитарной помощи в Украине

Николас Ноу и Хардин Ланг

Локализация процесса оказания гуманитарной помощи в Украине повысит устойчивость и масштабность общего процесса реагирования, а также создаст ценный прецедент. Основные аспекты — это устранение барьеров на пути локализации и требование украинцами реформ.

После полномасштабного российского вторжения в феврале 2022 года украинское гражданское общество начало успешную работу по оказанию помощи в масштабах всей страны. Однако позднее агентства по оказанию помощи начали активно использовать традиционную модель международной помощи, а доноры направили миллиарды долларов через ООН и международные неправительственные организации. Эти меры обошли стороной большое количество украинских участников, а другие в результате стали вспомогательными партнерами для своих иностранных коллег.

По данным Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), с начала вторжения в Украину к началу 2023 г. количество гуманитарных организаций, работающих в Украине, увеличилось в пять раз. Более 60% из этих организаций — украинские. Однако местным организациям было напрямую направлено менее 1% из 3,9 млрд. долл. США, учтенных ООН в 2022 году.¹

Эти тенденции вызывают особое сожаление, поскольку Украина предлагает идеальные условия для развития глобального процесса локализации и одновременно повышения эффективности мер по оказанию помощи. Страна пользуется высокой степенью политической поддержки со стороны государств-доноров и исключительно щедрыми объемами финансирования. Украинское гражданское общество, волонтерские объединения и местные власти продемонстрировали высокую способность эффективно решать проблемы своих сограждан. Фактически, большая часть помощи, оказанной за полтора года конфликта, особенно на прифронтовых и временно оккупированных

территориях, была оказана украинскими НПО и сетями.

Международные обещания и заверения

Вскоре после вторжения украинские и международные организации стали выступать с предупреждениями о том, что неспособность предоставить украинцам более широкий контроль над международной гуманитарной помощью снижает эффективность усилий по оказанию помощи. Однако в последующие несколько месяцев прогресс в этом направлении был незначительным.

В конце 2022 года агентства ООН совместно с украинскими партнерами и международными НПО провели широкий анализ процесса локализации в Украине. В результате были приняты обязательства по конкретному улучшению ситуации по всем направлениям, в частности, в области межсекторной координации, хотя ни временных рамок, ни детальной стратегии предложено не было. Объединенный страновой фонд ООН — Украинский гуманитарный фонд (UHF) — одновременно инициировал сбор «конверта» (запрос на финансирование) на сумму 20 млн. долл. США, специально предназначенного для «создания условий для взаимодействия участников с национальными и местными партнерами». По итогам предварительного этапа 13 украинских и международных организаций получили прямое финансирование, а более 300 небольших украинских организаций — финансирование в качестве получателей субгрантов. Однако к концу года было неясно, удастся ли расширить и поддержать эти усилия по привлечению дополнительных средств в украинские организации и как это сделать.

Затем в ноябре Агентство США по международному развитию (USAID) опубликовало проект глобального отчета, призывающего к масштабным усилиям по локализации помощи в соответствии с принципами «Большой сделки» 2016 года.² Отчет и последующие заявления обязывают USAID использовать свои средства и влияние для стимулирования изменений в глобальной экосистеме гуманитарной помощи. На саммите по эффективному сотрудничеству в области развития, состоявшемся в декабре 2022 г. в Женеве, несколько крупнейших доноров, участвовавших в оказании помощи Украине, включая правительство США, пообещали «перераспределить и разделить полномочия, чтобы обеспечить местным субъектам возможность принимать значимое и равноправное участие» в мероприятиях по оказанию помощи и восстановлению. Тем не менее, к началу 2023 года прямое финансирование со стороны USAID по-прежнему не поступало ни в одну украинскую НПО гуманитарной направленности.

Украинцы требуют перемен

Несмотря на то, что украинские НПО, организации гражданского общества и волонтерские сети были перегружены задачами по оказанию помощи, они объединились, чтобы сформулировать и выразить собственное видение реформ. В результате в феврале 2023 г. в Киеве был проведен Национальный семинар по локализации, в котором приняли участие сотни украинских НПО, представители доноров, ООН и руководители международных НПО.³ Украинцы выделили пять конкретных направлений, которые требуют немедленных действий: 1) расширение приоритетного финансирования украинских НПО; 2) гармонизация процессов проверки; 3) помощь в наращивании потенциала; 4) обеспечение равноправного партнерства и этичной процедуры найма; 5) адаптация международных координационных механизмов к тем, которые используются украинскими организациями гражданского общества. Кроме того, украинцы призвали к созданию новых, гибких объединенных фондов,

предназначенных непосредственно для украинских НПО и возглавляемых украинцами.

Эта растущая информированность и настойчивость украинцев в сочетании с международными обязательствами по локализации, похоже, переломили ситуацию и дали толчок реальному прогрессу. Вскоре после Национального семинара украинские НПО «Восток-SOS» и Ресурсный центр НПО были избраны в расширенный состав правления Гуманитарного фонда Украины (крупнейшего в мире объединенного странового фонда ООН). Этот шаг позволил решить одну из основных задач — расширить представительство Украины в международных органах, принимающих решения.

Благодаря лидерству украинских НПО внутри страны, мощной поддержке доноров и обязательствам со стороны руководства ООН в марте был объявлен второй конкурс заявок на сумму 70 млн. долларов США, полностью основанный на принципах локализации. Предварительные результаты впечатляют. Около половины ассигнований (почти 35 млн. долл. США) будет направлено украинским НПО, тогда как в прошлом году эта цифра составляла лишь 18%. Финансирование не получит ни одно из агентств ООН, тогда как ранее на них приходилась почти треть.

В апреле USAID наконец-то одобрило прямое финансирование двух украинских гуманитарных НПО (R2P и «Восток SOS») и в настоящее время ускоряет работу в отношении нескольких других НПО (цикл согласования составляет 6-8 недель) в рамках скоординированных усилий по более быстрому выделению средств украинским организациям, вместо того чтобы направлять их через международные агентства. Более того, Гуманитарная страновая группа (ГСГ) ООН теперь намерена включить в свой руководящий состав больше украинских НПО (в настоящее время в ГСГ входят только «Каритас Украина» и R2P).

К июню наметилось движение и по двум другим рекомендациям, неоднократно озвученным украинцами. Во-первых, организация «Филантропия в Украине» (PhilinUA) запустила новую украинскую проверочную

платформу, которая эффективно связывает проверенные организации друг с другом и с донорами, способствует прозрачности и доверию, а также сотрудничеству и обмену знаниями в благотворительном и филантропическом сообществе. Во-вторых, Комитет по чрезвычайным ситуациям Великобритании совместно с START Network объявили о создании нового объединенного странового фонда, предназначенного только для украинских организаций.

Украинский альянс по оказанию помощи под местным руководством

Воодушевленные этими успехами, ведущие украинские НПО, менее крупные организации гражданского общества и поддерживающие их международные НПО объединились в Украинский альянс по оказанию помощи под местным руководством.⁴ Члены Альянса понимают, что международные агентства сталкиваются с серьезными внутренними проблемами при изменении своих собственных процессов и что единственным способом реализации глубоких и устойчивых реформ является объединение усилий украинцев на местном и национальном уровнях для последовательного и постоянного отстаивания нового курса. Таким образом, цель Альянса — объединить разнообразные украинские организации гражданского общества, волонтерские сообщества и уже существующие НПО для более эффективной координации действий и защиты интересов — как своих собственных, так и интересов сообществ, которым они служат.

Устранение других барьеров на пути локализации

Хотя создание национального Альянса позволяет восполнить важный пробел, существуют и другие структурные барьеры, препятствующие локализации в сфере оказания помощи.

Во-первых, большинство украинских групп по оказанию помощи не могут выполнить требования доноров и агентств в отношении отчетности. Однако можно взглянуть на проблему и с другой стороны: донорам не хватает потенциала для удовлетворения потребностей местных групп.

У доноров нет персонала, способного управлять распределением большого числа небольших грантов, в которых нуждается украинское гражданское общество.

Во-вторых, большинство крупных двусторонних донорских организаций и их надзорные законодательные органы неоднократно подчеркивали обеспокоенность по поводу возможного нецелевого использования помощи и коррупции. Эти соображения — одно из распространенных оправданий недостаточной локализации со стороны доноров, однако в Украине эту аргументацию будет труднее использовать, чем в других странах, учитывая, что большинство этих же доноров идут на высокий риск, предоставляя помощь на военные нужды Украины.

В-третьих, в Украине в значительной степени смешиваются военная и гражданская помощь. Наиболее авторитетные доноры, международные НПО и агентства ООН руководствуются в Украине основными гуманитарными принципами — независимость, нейтральность и беспристрастность. Однако многие украинские группы рассматривают свою деятельность по оказанию помощи как часть общенародного сопротивления российскому вторжению, и для них различие между помощью военным и гражданскому населению не имеет такого же значения.

Эти препятствия реальны, но они не являются непреодолимыми. Одним из вариантов дальнейшего развития событий могло бы стать выделение донорами значительных средств на развитие Украинского гуманитарного фонда (UHF) и формирующегося центра START в поддержку конкретных заявок на финансирование или «конвертов», непосредственно направленных на устранение существующих преград. Эти средства могли бы, например, помочь украинским организациям нанять специалистов на ключевые должности, которые, как правило, считаются определяющими для роста и устойчивости любой гуманитарной организации. В их число входят специалист по мониторингу, оценке, подотчетности и обучению (MEAL), специалист по работе с партнерами и специалист по грантам. Это поможет местным группам лучше наладить международное партнерство

и стать первичными грантополучателями и/или получателями помощи от Украинского гуманитарного фонда (UHF). В результате это позволит повысить устойчивость украинских организаций.

Второй «конверт» мог бы поддержать антикоррупционные системы, встроенные в украинские организации, а также участие партнеров из числа украинских и международных организаций в мониторинге процесса оказания помощи совместно с третьей стороной. Финансирование антикоррупционных систем в структуре украинских неправительственных организаций гражданского общества способствовало бы укреплению внутреннего потенциала. Это также может иметь положительный усиливающий эффект, стимулирующий дальнейшее укрепление украинского общества в плане противодействия нецелевому использованию помощи и коррупции в целом.

Коррупция в Украине, по общему мнению, возникает в государственном секторе, особенно в судебной системе, но при этом затрагивает и предприятия частного сектора. В отличие от этого, в сфере НПО в стране сформировался мощный комплекс местных антикоррупционных организаций с большим опытом борьбы с коррупцией, которые и возглавляют эту борьбу. Сообщения о случаях нецелевого использования помощи пока немногочисленны и невелики по масштабам, что укрепляет уверенность в том, что совершенствование систем борьбы с коррупцией в гуманитарной сфере может существенно снизить вероятность того, что нецелевое использование помощи приобретет систематический характер.

Третий «конверт» мог бы обеспечить поддержку украинских организаций, готовых вести гуманитарную деятельность, не связанную с военными действиями. Значительная часть украинских общественных организаций по-прежнему категорически заявляет, что никогда не откажется от поддержки военных и не прекратит ее. Однако другие украинские организации, занимающиеся оказанием помощи, выразили готовность сделать это,

если будут покрыты прямые издержки и преодолены технические проблемы, связанные с созданием защитного информационного барьера («файрвола») для их деятельности. Однако нет никакой гарантии, что доноры и международные гуманитарные организации примут использование «файрвола» в качестве решения.

Для продолжения реформ в области локализации крайне важны инициативы по финансированию, направленные на устранение основных препятствий. По всей видимости, в ближайшие месяцы и годы в Украину по линии гуманитарной помощи будут направлены еще многие миллиарды долларов. Направление их на поддержку более глубоких реформ в области локализации, которых добиваются украинцы, могло бы значительно повысить устойчивость и масштабы общего процесса оказания помощи. В случае успеха это также создаст мощный прецедент для позитивных преобразований, который может быть использован в глобальном масштабе.

Хардин Ланг

hardin@refugeesinternational.org @HardinLang
Вице-президент по реализации программ и политике, Refugees International

Николас Ной

nnoe@refugeesinternational.org @NoeNicholas
Старший приглашенный научный сотрудник, Refugees International

1. DEC (2022) *Options for supporting and strengthening local humanitarian action in Ukraine: A scoping exercise report* («Варианты поддержки и активизации гуманитарной деятельности на местном уровне в Украине: отчет о результатах предварительного анализа») bit.ly/local-humanitarian-options
2. «Большая сделка» — это уникальное соглашение между крупнейшими донорами и гуманитарными организациями, которые взяли на себя обязательство по повышению эффективности и результативности гуманитарной деятельности.
3. Национальный семинар по локализации гуманитарной помощи в Украине: bit.ly/workshop-localisation
4. Во Временный руководящий комитет Альянса входят более десятка украинских НПО, включая «Помогаем уехать», Ресурсный центр НПО, Национальную сеть развития локальной филантропии, Украинский Красный Крест, R2P, «Карита Украина», фонд «Еднання», фонд «Zagoriy Foundation», «Восток SOS» и несколько других организаций и международных НПО, причем последние выступают в качестве наблюдателей.