

# **ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ НА 2007 – 2010 ГОДЫ**

## **1. ВВЕДЕНИЕ**

Концепция развития эстонского гражданского общества определяет взаимно дополняющие роли публичной власти и гражданской инициативы, а также принципы взаимодействия при формировании и проведении публичной политики. Цель концепции развития эстонского гражданского общества (далее: КРЭО) – выявить общее представление публичной власти и неформального сектора о необходимости сотрудничества, чтобы создать в Эстонии основанное на активном участии граждан экономно развивающееся гражданское общество.

В 2003 году была образована совместная комиссия Правительства Республики и представителей объединений граждан для претворения в жизнь системы подготовки, претворения в жизнь и оценки выполнения программ деятельности по внедрению КРЭО. Комиссия разработала первую программу деятельности на 2004 – 2006 годы по внедрению КРЭО. Программа деятельности предусматривает подготовку и претворение в жизнь стратегии Правительства Республики по поддержке гражданской инициативы.

Процесс внедрения КРЭО соответствует приведенным Европейской Комиссией в Белой Книге по вопросам Управления в Европе принципам доброго управления и представленными в документе предложениям, а также рекомендациям № 19 Комитета Министров Совета Европы об участии граждан в местной общественной жизни. Начатая и продолжающаяся деятельность связана с государственной стратегией экономного развития «Экономная Эстония 21», стратегией регионального развития Эстонии на 2005 – 2015 годы, концепцией уездных центров развития, программой развития развивающего сотрудничества и гуманитарной помощи Эстонии на 2006 – 2010 годы.

**Цель программы развития поддержки гражданской инициативы – создание благоприятных условий для гражданской инициативы в Эстонии.**

Претворение в жизнь программы развития позволит:

1. содействовать усилению демократических процессов, утвердить принципы доброго правления и развивать демократию участия;
2. лучше координировать сотрудничество общественного сектора при поддержке развития гражданского общества;
3. увеличить взаимное доверие и мотивацию объединений граждан и общественного сектора с целью стабильного сотрудничества;

4. применить единые принципы субсидирования объединений граждан из средств государственного бюджета.

Программа развития поддержки гражданской инициативы исходит из долговременных целей концепции развития эстонского гражданского общества:

1. существенный подъем уровня образования и активности граждан и укрепление демократии участия;
2. внедрение основанной на партнерстве публичной власти и гражданской инициативе культуры сотрудничества, знакомство и широкое применение добрых традиций сотрудничества, а также создание сети сотрудничества;
3. обеспечение работы опорной системы гражданской инициативы.

В настоящем документе рассматривается гражданская инициатива, служащая общественным интересам.

Понятия используются в следующем значении:

Общественный интерес – с точки зрения общественного интереса, важны такие блага, которые не используются для частнособственнического потребления, а доступны всем, – такие как природа, безопасность, культура и т. д.; деятельность на благо узко ограниченной группы имеет общественный интерес в том случае, если эта группа находится в неблагоприятных условиях по сравнению с остальным обществом, и поэтому ее поддержка увеличивает общественную справедливость.

Привлечение – деятельность публичной власти, направленная на предоставление возможности объединениям и частным лицам участвовать в принятии касающихся их решений, то есть в правотворчестве.

Гражданская инициатива – инициатива, не исходящая от учреждений публичной власти по развитию некоторых областей жизни.

Объединение граждан – учрежденная с неодолеваемыми целями организация частных лиц или юридических лиц.

Гражданское общество – общество, в котором основные права и свободы человека защищены, и в котором он имеет возможность влиять на политические решения.

## **2. ПРИВЛЕКАЕМЫЕ МИНИСТЕРСТВА, ЛИЦА И УЧРЕЖДЕНИЯ**

Программа развития поддержки гражданской инициативы включает деятельность министерств и сельских управ по поддержке гражданской инициативы. За стратегическое планирование поддержки развития гражданского общества Эстонии, претворение в жизнь и координацию действий различных участников отвечает Министерство внутренних дел.

Министерство внутренних дел:

- представляет Правительству Республики план внедрения программы развития поддержки гражданской инициативы, исходя из поставленных в настоящей программе развития целей;
- оценивает обстановку и, при необходимости, дополняет программу развития поддержки гражданской инициативы;

- оповещает и привлекает к активной поддержке развития гражданского общества другие связанные учреждения, в том числе, другие министерства и иные государственные учреждения, негосударственный и коммерческий сектор;
- представляет на международном уровне Эстонию и позицию поддержки развития гражданского общества Эстонии, в том числе, в международных организациях, относящихся к зоне ответственности Министерства внутренних дел.

К составлению, обновлению и внедрению программы поддержки развития гражданской инициативы привлечены Государственная канцелярия, все министерства и Бюро министра по делам народонаселения. С учетом предложений министерств в программе развития выделены находящиеся в ведении других министерств меры, поддерживающие гражданскую инициативу. По необходимости и возможности министерства участвуют в планировании, претворении в жизнь и оценке деятельности по поддержанию гражданской инициативы в своей области, имея в виду цели настоящей программы развития. Программа развития, будучи направляющим документом правительства, не устанавливает прямых обязанностей местным самоуправлениям, коммерческому и негосударственному сектору, а создает благоприятную почву для эффективной работы не только публичному сектору, но и всему гражданскому обществу.

### 3. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ ОБСТАНОВКИ

В Эстонии, по состоянию на 01.05.2006 действуют **23 937** негосударственных объединений и целевых учреждений (в т. ч. **11 286** квартирных и гаражных товариществ).

Сравнительный анализ объединений граждан в Центральной и Восточной Европе показывает, что в Эстонии, по оценке местных активистов, имеются хорошие и продолжающиеся улучшаться условия для развития гражданской инициативы: в 2000 – 2004 годах общая оценка по семибалльной шкале повысилась с 2,4 до 2,1 (по данной шкале наилучший возможный уровень равен 1 баллу). Например, объединения граждан Латвии оценили обстановку в 2004 году на 2,6 балла, а объединения граждан России – на 4,2 балла.

#### 3.1. Возможность управления общественным сектором при поддержке развития гражданского общества

Начиная с октября 2003 года внедрением КРЭО занимается совместная комиссия Правительства Республики и представителей объединений граждан. Совместно разработана программа действий для решения различных проблем, которая из-за недостаточности ресурсов и короткого времени не могла быть выполнена в полном объеме. При составлении КРЭО не было предусмотрено отдельного учреждения, которое повседневно занималось бы претворением ее в жизнь. Поддержка развития гражданского общества является задачей Министерства внутренних дел, и эта задача требует дальнейшей разработки.

В общественном секторе по-разному подходят к инициативам граждан. Как правило, в государственных учреждениях нет назначенных чиновников, которые занимались бы

проблемами гражданского общества; например, нет контактных лиц для объединений граждан. На местном уровне возможность управления общественным сектором и позиции в отношении поддержки гражданской инициативы очень различны.

### 3.2. Финансирование и система поддержки гражданской инициативы

Начиная с 2004 года создана государственная система поддержки гражданской инициативы на базе уездных развивающих центров с использованием опыта сети опорных центров неформальных объединений, ранее созданных неформальным сектором. Поскольку с развитием гражданского общества растет потребность в подготовке неформального сектора и выдачи ему рекомендаций, то нужно постоянно развивать направленные на неформальные объединения консультационные услуги в уездных развивающих центрах как по качеству, так и по объему. Важно обеспечить постоянную и одинаковую доступность данных услуг во всех уездах.

Деятельность местных самоуправлений и сети объединений граждан по поддержке гражданской инициативы неравномерна, и в этой области отсутствует постоянный государственный надзор.

Для финансирования объединений граждан создано много государственных программ и фондов, которые чаще всего не позволяют получить поддержку деятельности. Завершены многие начатые в 90-х годах программы зарубежной помощи, но внутригосударственные меры на смену им не пришли. В ближайшие годы зарубежная помощь еще более уменьшится. Однако, экономическая жизнеспособность объединений, по их собственной оценке, возросла. Среди прочего, это проявляется в росте собственного дохода и объема оказываемых публичному сектору услуг.

### 3.3. Привлечение

В 2005 году под руководством совместной комиссии КРЭО и Государственной канцелярии был разработан свод добрых обычаев и принципов привлечения, исходя из которого объединения граждан, группы по интересам и общественный сектор сотрудничают при принятии решений. Добрый обычай привлечения имеет рекомендательный характер как для общественного сектора, так и для объединений граждан. Прежняя практика привлечения очень отличается в официальных учреждениях как центрального, так и местного уровня. Цель доброго обычая привлечения – выровнять практику и быть исходной точкой в формировании собственных обычаев привлечения каждого официального учреждения.

Из десяти эстонских чиновников девять считают, что при формировании политики во все времена помогают консультации с заинтересованными в достижении лучшего решения сторонами. Несмотря на это, у более чем половины чиновников отсутствует опыт сотрудничества с объединениями граждан. Для каждого девятого государственного чиновника, каждого третьего сельского чиновника и каждого четвертого чиновника самоуправления сотрудничество с объединениями граждан является повседневным и постоянным.

### 3.4. Открытая информация и статистика

Открытая информация о работе государственного сектора обеспечивается объединениям граждан в виде обязательного ответа официального учреждения на запрос об информации, что установлено законом об открытой информации, а также посредством интернет-порталов общего пользования и печатных изданий.

Департамент статистики и налогов, а также коммерческий регистр рассматривают непродуктивный сектор как одно целое, то есть из действующих в общественных интересах объединений не выделяются квартирные и гаражные товарищества и учрежденные самим общественным сектором непродуктивные объединения и целевые учреждения. Проблемой является достоверность статистических данных, так как неизвестно, сколько существует действующих объединений, сколько создается рабочих мест, делаются ли взносы добровольцами или осуществляются инвестиции. В регистре отсутствуют данные о составе объединений, поэтому невозможно оценить влияние и размах объединений в обществе. Это стало одним из препятствий успешного привлечения в общественный сектор.

Применяемый в статистике классификатор областей деятельности экономики не подходит для описания непродуктивного сектора и не позволяет сравнивать ситуацию в Эстонии с другими государствами. Его отсутствие не позволяет государству сделать подробный обзор непродуктивного сектора.

Проблемы статистики непродуктивного сектора исследовались в Эстонии в 2003 году на государственном уровне, и тогда же был предложен ряд решений. По разным причинам они до сих пор не внедрены.

### 3.5. Гражданская активность

Беспокоит продолжающееся отчуждение населения от государства, одним из признаков которого является низкая активность на выборах. Если в 1995 году в выборах в Рийгикогу участвовало 68,9 %, то в 2003 году – 58,1 % имеющих право выбирать жителей. Активность на выборах в местные самоуправления была в 2005 году самой низкой за последние 15 лет: на выборы пришло менее половины населения, 47,4%. Трое человек из пяти признают, что политика сложна, и они, по собственной оценке, не совсем понимают происходящее. 3% мужчин и 2% женщин принадлежат к каким-либо партиям. Следовательно, важно повысить осведомленность граждан о принципах функционирования демократического государства, правах и обязанностях граждан. Больше внимания следует уделять активности граждан как на государственном, уездном, так и на местном уровне.

Важным показателем гражданской активности является участие молодежи в молодежных объединениях. Каждый десятый молодой человек в Эстонии участвует, по его словам, в деятельности какого-либо объединения. Этот показатель немного

ниже уровня Литвы и Латвии, но все же ставит Эстонию по участию в молодежных объединениях выше среднего уровня среди государств Европы. Сравнивая 1999 и 2005 год, заслуживает внимания, что эстонская молодежь 14 – 16 лет считает все более важным, чтобы государство предоставляло народу бóльшую свободу слова, и что их интерес к политике возрос. Но в поведении молодежи преобладает, к сожалению, направленность на пассивную, не требующую инициативы деятельность, низка готовность к личным действиям.

Общее отношение к солидарности общества отражает позиция помощи другим членам общества в свое свободное время. Трое человек из пяти одобряет такое поведение, а один из десяти – нет.

Столь же важно чувство солидарности и заботы о происходящем в остальном мире. Гражданин мира чувствует личную ответственность и видит возможности активного вклада в решение таких мировых проблем, как бедность, потепление климата, распространение терроризма и др. путем сознательной самостоятельной деятельности. Но в Эстонии и в этом отношении граждане проявляют мало готовности к личной деятельности. Две трети населения считают себя заинтересованными в мировых и касающихся развития мира вопросах, но лишь 6% подтверждают, что активно действуют в этой области.

#### **4. ЦЕЛИ И МЕРЫ**

Исходя из анализа текущей ситуации, настоящая программа развития ставит до 2010 года следующие цели:

- 1. Общественный сектор – партнер в развитии общественной жизни, способный к управлению объединениями граждан и активными лицами.**
- 2. Поддержка и финансирование объединений граждан является системной и основывается на знаниях и опыте.**
- 3. Общественный сектор последователен и результативен в привлечении объединений граждан в процесс принятия решения.**
- 4. Общественный, коммерческий и недоходный секторы хорошо взаимно информированы и готовы сотрудничать с целью упрочения гражданского общества.**
- 5. Поддерживаются люди с активной жизненной позицией, вносящие свою лепту в общественную жизнь.**

Ниже приведено описание используемых для достижения целей мер.

Цель 1. Общественный сектор – партнер в развитии общественной жизни, способный к управлению объединениями граждан и активными лицами.

Меры по достижению цели:

1.1. Повышение компетентности отвечающих за развитие гражданского общества структурных подразделений и чиновников.

В министерствах назначаются ответственные за сношения с объединениями граждан структурные подразделения и/или чиновники, чтобы обеспечить четкую ответственность за сношения с объединениями граждан. Государственная канцелярия организует проведение занятий на темы гражданского общества для соответствующих чиновников, а Министерство внутренних дел руководит организацией совместных семинаров чиновников и представителей объединений граждан с целью улучшения сотрудничества.

1.2. Подъем осведомленности общественного сектора о гражданских инициативах.

Под руководством Министерства внутренних дел составляется справочник «Чиновнику о гражданских инициативах», а Государственная канцелярия организует занятия на темы гражданского общества для заинтересованных чиновников.

Конкретная деятельность: издан сборник повторным тиражом 1000 экземпляров; и ежегодно проводились по 2 занятия всего для 20 чиновников.

Результат: повысилась осведомленность чиновников.

Цель 2. Поддержка и финансирование объединений граждан является системной и основывается на знаниях и опыте.

Меры по достижению цели:

2.1. Выравнивание принципов и моделей финансирования объединений граждан.

Принимая за основу подготовленные в 2006 году и представленные совместной комиссии по внедрению концепции развития эстонского гражданского общества результаты проекта принципов финансирования объединений граждан, проводится широкое обсуждение между министерствами с целью унификации принципов и моделей.

Конкретная деятельность: состоялось обсуждение между министерствами.

Результат: выработано единое мнение о принципах финансирования объединений граждан из государственного бюджета.

2.2. Развитие опорной системы уездной гражданской инициативы.

Министерство внутренних дел через Целевое учреждение развития предпринимательства продолжает предложение и развитие опорных услуг объединений граждан в уездных развивающих центрах. Кроме того, в уездах субсидируется организация базовой подготовки недоходных объединений/целевых учреждений и повышающих институциональные способности объединений занятий.

Конкретная деятельность: в каждом уезде действует уездный развивающий центр; ежегодно проводятся занятия в соответствии с потребностями объединений уезда.

Результат: объединениям граждан обеспечена качественная услуга поддержки, и институциональная способность объединений возросла.

### 2.3. Дальнейшее развитие государственных программ финансирования.

Министерство внутренних дел продолжает внедрение и развитие программы местной инициативы, чтобы укрепить местную общину и региональную конкурентоспособность. Министерство образования и науки субсидирует молодежные объединения, повышая их активность. Министерство иностранных дел постоянно финансирует занимающиеся развивающим сотрудничеством объединения граждан, повышая их роль в осуществлении развивающего сотрудничества.

Конкретная деятельность: проведены конкурсы проектов, и выделены субсидии объединениям.

Результат: в результате субсидий возросла способность объединений граждан проводить в жизнь свою миссию, улучшилась обстановка в целевых группах.

### Цель 3. Общественный сектор последователен и результативен в привлечении объединений граждан в процесс принятия решения.

Меры по достижению цели:

#### 3.1. Укоренение доброго обычая привлечения и выравнивание практики в государственных учреждениях.

Под руководством Государственной канцелярии составляются вспомогательные материалы привлечения для чиновников; с добрыми традициями и практикой привлечения знакомят на семинарах, чтобы привить добрые традиции привлечения.

Конкретная деятельность: вспомогательные материалы составлены, распространены в целевых группах и проводится 1 семинар в год для 20 чиновников.

Результат: привлечение проводится согласно добрым обычаям.

#### 3.2. Дальнейшее развитие государственного веб-сайта привлечения.

Под руководством Государственной канцелярии для увеличения прозрачности решений правительственных учреждений создается постоянно дополняемый веб-сайт привлечения.

Конкретная деятельность: действующий веб-сайт, используемый в качестве рабочего средства по привлечению.

Результат: создана возможность для привлечения заинтересованных к процессам принятия решения, и общественный сектор получает хорошую возможность участия в принятии решения.

### Цель 4. Общественный, коммерческий и недоходный секторы хорошо взаимно информированы и готовы сотрудничать с целью упрочения гражданского общества.

Меры по достижению цели:

#### 4.1. Модернизация регистра недоходных объединений и целевых учреждений.

Под руководством Министерства юстиции регистр недоходных объединений и целевых учреждений упорядочивается так, чтобы из него можно было получить правильные и нужные данные. В ходе работы дополняются сферы деятельности,



зарегистрированные в классификаторе областей деятельности эстонской экономики (далее: КДЭЭ), чтобы соответствующим образом отображать работу объединений.

Конкретная деятельность: правовые акты модернизированы, и КДЭЭ дополнен.

Результат: имеется обзор действующих объединений граждан; данные по Эстонии можно сравнивать с международными данными.

4.2. Внедрение и поддержка структур сотрудничества общественного, коммерческого и не доходного секторов.

Для претворения в жизнь КДЭЭ Министерство внутренних дел поддерживает общегосударственные структуры сотрудничества и представительские организации объединений граждан, а также субсидирует развитие региональных структур сотрудничества.

Конкретная деятельность: постоянно поддерживаемая деятельность структур сотрудничества и представительских организаций.

Результат: в государстве имеются профессиональные партнеры объединений граждан; повысилась действенность регионального сотрудничества.

4.3. Постоянное отслеживание и анализ развития гражданского общества.

Министерство внутренних дел организует проведение исследований гражданского общества, чтобы проанализировать развитие гражданского общества Эстонии и, опираясь на эти сведения, в будущем лучше направлять развитие.

Конкретная деятельность: ежегодно проводится, по меньшей мере, одно подробное исследование.

Результат: имеется обзор развития гражданского общества в Эстонии.

Цель 5. Поддерживаются люди с активной жизненной позицией, вносящие свою лепту в общественную жизнь.

Меры по достижению цели:

5.1. Лучшее изучение в образовании различного уровня ценностей и функционирования гражданского общества.

Министерство образования и науки развивает темы гражданского обучения в государственной учебной программе основной школы и гимназии.

Конкретная деятельность: дополнена учебная программа.

Результат: в школе получают современное гражданское образование.

5.2. Создание возможностей неформального образования для получения навыков активного участия.

Министерство образования и науки развивает темы гражданского обучения в рамочной учебной программе начального образования.

Конкретная деятельность: дополнена учебная программа.

Результат: в детском саду получают основы гражданского образования.

5.3. Содействие добровольной деятельности.

Министерство внутренних дел субсидирует добровольную деятельность и ежегодное государственное поощрение добровольцев.

Конкретная деятельность: состоялось государственное мероприятие по признанию добровольцев.

Результат: добровольная деятельность распространилась и играет важную роль в общественной жизни Эстонии.

#### 5.4. Поддержка и создание многообразных возможностей участия молодежи.

Для привлечения молодежи к процессам принятия решений Министерство образования и науки развивает собрания в поддержку участия молодежи и создает схемы консультирования с молодежью на государственном и местном уровне.

Конкретная деятельность: в каждом уезде действуют молодежные собрания; созданы и обнародованы схемы консультаций.

Результат: молодежь вовлечена в процессы принятия решений.

#### 5.5. Повышение осведомленности о гражданской инициативе.

Министерство внутренних дел организует кампании оповещения о гражданской инициативе, чтобы повысить осведомленность общественности о гражданской инициативе. При координировании со стороны Министерства экономики и коммуникаций министерства развивают свои домашние страницы в более удобном для пользователя виде. Министерство внутренних дел финансирует деятельность, направленную на развитие процесса познания, а также мирового образования, чтобы повысить осведомленность общественности, особенно молодежи, о развивающем сотрудничестве и возможностях участия в нем.

Конкретная деятельность: осуществлены проекты в области познавательной деятельности и мирового образования; домашние страницы министерств обновлены и приняли более удобный для пользователей вид.

Результат: возросла осведомленность общественности о гражданской инициативе и участии в ней.

## 5. ПРОГНОЗ СТОИМОСТИ

Прогноз стоимости составлен на 2007 – 2010 годы. Вся деятельность финансируется из государственного бюджета; суммы согласованы с соответствующими министерствами. Конкретных исполнителей деятельности уточняет соответствующее министерство.

2007	2008	2009	2010	Всего затрат
33 620 000	32 670 000	37 910 000	51 150 250	155 350 250

Все необходимые для выполнения программы развития расходы предусматриваются и планируются в бюджете каждого соответствующего министерства. Распределение затрат по стратегическим целям, мерам/действиям и по источникам приведено в приложении 1.

## **6. ПРЕТВОРЕНИЕ В ЖИЗНЬ И РУКОВОДСТВО**

За претворение в жизнь и руководство программой развития поддержки гражданской инициативы, разработанной Правительством Республики, отвечает Министерство внутренних дел. Кроме того, претворяют в жизнь деятельность в рамках программы развития Государственная канцелярия при Министерстве внутренних дел, все министерства и бюро министра народонаселения, то есть привлеченные к программе развития министерства и учреждения, включая подразделения самоуправления, неходный и коммерческий сектор.

Министерство внутренних дел, в сотрудничестве с привлекаемыми министерствами и другими соответствующими учреждениями, составляет план внедрения программы развития, представляя ее в течение 3 месяцев после одобрения настоящей программы развития на одобрение Правительству Республики. Перед представлением плана внедрения Правительству Республики Министерство внутренних дел согласует его с привлеченными к составлению плана министерствами и учреждениями.

Министерство внутренних дел координирует, в т.ч. ставит связанные с выполнением и изменением развивающей программы вопросы, а также следит за исполнением программы развития и соответствием поставленным целям.

Министерство внутренних дел ежегодно представляет Правительству Республики отчет о выполнении плана внедрения и программы развития в целом, основой которого является оценка, данная ответственным министерством и привлеченными министерствами соответствию проводимой деятельности целям, поставленным в программе развития.

Министерство внутренних дел обращается по вопросам, связанным с программой развития, с прогнозом ее стоимости, с отчетом по плану внедрения, с дополнением и изменением соответствующих документов, к привлекаемым министерствам и другим соответствующим заинтересованным лицам и учреждениям. Привлеченные к программе развития данной области министерства и другие соответствующие заинтересованные лица и учреждения обязаны представлять сведения, связанные с применением, дополнением или изменением программы развития данной области.

Привлекаемые министерства и учреждения во время процесса составления бюджетной стратегии государства и государственного бюджета информируют Министерство внутренних дел о планируемой в их области управления деятельности по поддержанию гражданской инициативы на предстоящий период планирования и бюджетный год, на основе чего Министерство внутренних дел начинает, при необходимости, процесс изменения плана внедрения и программы развития области.