

A Briefing Paper

THE ORGANIZATION OF COMMUNITIES IN ESTONIA

Katry Ahi and Rauno Vinni

Praxis Center for Policy Studies

01.10.2015

ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВИХ СПІЛЬНОТ В ЕСТОНІЇ

Катрі АХІ та Рауно ВІННІ

Центр Політичних Досліджень Praxis

Загальна інформація

Після вступу до Європейського Союзу в 2004 році громадянське суспільство Естонії пришвидшило свій розвиток та стало більш активним, в основному, за рахунок фінансової підтримки, яку запропонували різні програми ЄС.

Естонські некомерційні організації діють у всіх можливих областях: більшість у спорті та культурі, багато – у сфері соціальних послуг, охорони здоров'я та навколишнього середовища, громадянських прав, освіти та місцевого розвитку; менше – в благодійності, аналізі політики і т.д. Досить багато функціонують як бізнес- і професійні асоціації¹.

Загалом, в Естонії існує **31 581 громадська організація**, з яких 813 фондів, 579 релігійних асоціацій та понад 10 тисяч об'єднань, які пов'язані з майном (квартири, гаражі, інші будівлі, земельні ділянки)². Незважаючи на те, що більшість організацій зареєстровано в Таллінні, столиці Естонії, відсоток зареєстрованих організацій в 15 округах в Естонії приблизно співпадає з відсотком людей, що живуть в округах.

Є три правові форми громадських організацій в Естонії: некомерційні об'єднання³, фонди⁴ та громадські об'єднання. Некомерційне об'єднання є добровільним, членство засновано на об'єднанні для досягнення спільної мети, якою не може бути отримання доходу від господарської діяльності. Фонд є юридичною особою приватного права, не має членів і створений для управління і використання активів для досягнення цілей, зазначених у його статуті. Об'єднання осіб з некомерційними характеристиками, які не вписуються в некомерційні об'єднання і фонди, не є юридичними особами – до них застосовуються положення цивільного права. Особи, які вступають в угоди від імені таких об'єднань, несуть особисту і солідарну відповідальність за такі операції.

¹ Короткий огляд громадянського суспільства Естонії на веб сторінці Мережі Естонських Некомерційних Організацій. Деяка інформація доступна російською мовою. <http://www.ngo.ee>.

² План розвитку громадянського суспільства 2015-2020 <http://www.kysk.ee/failid/Upload/files/KODAR.pdf> (естонською).

³ Див формальне визначення в "Некомерційні об'єднання" <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510042014003/consolide/current>.

⁴ Див формальне визначення в "Фонди", <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510042014001/consolide/current>.

В Естонії немає спеціальних типів громадських організації за територіальною ознакою (місцевих, міських чи сільських спільнот). Тим не менш, багато організацій заявили у своїх Статутах, що їхня головна мета – розвиток місцевих громад і співпраця з місцевими органами влади⁵.

Місцеві спільноти в Естонії: деяка статистика

7 % зі всіх естонських громадських організацій визначають свою головну мету як «розвиток місцевого/регіонального життя». У дослідженні естонських спільнот⁶, спільнота має два виміри:

- 1) за географічною ознакою;
- 2) за сенсом її дій.

В Естонії, 76 % відсотків спільнот, що зареєстровані як неурядові організації, 10 % офіційно не оформлені, 7 % будуються на основі договору про асоціацію і ще 7 % знаходяться під керівництвом сільських голів. Наприклад, в 2013 році, в Естонії було 4 438 сіл, 1 615 з них мали свого сільського голову і 1 000 мали власну сільську асоціацію.

Сфера діяльності спільноти не обов'язково збігається зі сферою діяльності місцевої влади. У громадських організацій вона зазвичай вужча (66 % діють на рівні села і 12 % – на районному рівні). Іноді територія дії збігається з місцевою владою (10 % працюють на муніципальному рівні), а іноді перебільшує (на рівні повіту є 4 % громадських організацій). Але громадська організація може працювати навіть на європейському рівні.

Починаючи з 2000 року, міські спільноти стають все більш популярними: на сьогоднішній день 22 з 26 міських спільнот знаходяться в Таллінні (столиці), а інші в Тарту, Пярну і Пайде (це найбільші міста Естонії).

Правове середовище

В правовій системі Естонії немає прямого зобов'язання щодо консультивання з міськими і сільськими спільнотами. В Естонії регулювання охоплює відносини між усіма громадянами і державними установами. Це не відноситься конкретно до недержавних організацій:

• **Закон про публічну інформацію** – забезпечує стан, коли кожна людина має можливість доступу до інформації, призначеної для загального користування, у швидкий і простий спосіб. Відповідно до Закону, громадяни також можуть запросити додаткову інформацію, і посадові особи (ті, хто має інформацію) зобов'язані задовольнити прохання якомога швидше, але не пізніше, ніж протягом п'яти робочих днів. Також мета закону полягає у створенні можливостей для здійснення громадськістю контролю за виконанням публічних обов'язків⁷.

⁵ В Естонії понад 215 місцевих органів влади, з яких 30 міські та 185 сільські муніципалітети. Система однорівнева і місцеві органи влади самостійно вирішують і організують питання місцевого життя.

⁶ Естонська Міська лабораторія та Естонський Сільський Рух Кодукант. 2014 «Громадське Дослідження: Відображення поточного стану естонського міських і сільських спільнот в 2014 році». доступно на <http://www.linnalabor.ee/failid/n/52b5698cef1431087333dbf84a56380f> (естонською).

⁷ Публічна інформація, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522122014002/consolidate>

- **Правила для доброї законодавчої та законопроектної практики** – в документі йдеться, що зацікавлені групи та громадськість повинні бути залучені в підготовку законодавчої ініціативи, концепції або проекту закону. Крім того, експертні групи мають робити оцінку впливу ухвалених актів відповідно до Належної практики участі. Він також зобов'язує чиновників дати пояснення, якщо думки та пропозиції зацікавлених груп, що займаються цим питанням, не були враховані⁸.

- **Добра Практика Участі** – це стандарт роботи, за яким державні органи звертаються до зацікавлених груп та громадськості на кожній стадії процесу прийняття рішень для забезпечення найкращої якості та легітимності рішень⁹.

Хоча згадані вище правила створюють основу для співпраці між владою і громадою, фактичний рівень співпраці між громадянами та місцевою владою залежить від хороших чи поганих відносин з адміністрацією муніципалітету, а іноді і з конкретними посадовими особами (оскільки Естонія є невеликою державою, персональні контакти і відносини мають велике значення).

Естонія не має особливого правового статусу для міських чи сільських громадських організацій, термін «спільнота» є невизначеним і інтерпретується по-різному. У деяких випадках термін «спільнота» включає в себе всіх людей і активні організації на певній території. З іншого боку, спільноти можуть називатися «місцеві ініціативні групи», які побудовані для всіх зацікавлених жителів та груп жителів, де принаймні 50 % голосів повинні належати організації недержавного сектора (тобто, вони не контролюються державою або місцевою адміністрацією). У ще більш вузькому визначенні, спільноти – це сільські асоціації чи їх голови¹⁰.

Характеристика спільнот

У зв'язку із тим, що більшість естонських спільнот малі, вони залежать від невеликої кількості обшинних лідерів. Більше половини спільнот мають до 10 активних членів; у кварталних – 11-20 активних членів; 10% спільнот мають близько 11-20 членів, і лише 6 % мають більш ніж 30 активних членів.

Головним чином, члени спільнот середнього віку чи літні жінки і переважно вони жили на певній території протягом 5 років.

В Естонії громадська діяльність в якості волонтерів є досить популярною. Зареєстровані громадські організації мають міцну волонтерську базу. Здебільшого волонтери приймають участь у громадській діяльності та роботах з технічного обслуговування (75 %), а також в якості організації різних заходів (61 %).

Для комунікації естонські спільноти використовують такі канали, як телефон чи персональні зустрічі. Канали, які спрямовані на широку аудиторію, не поширені (листівки, веб-сторінки, соціальні медіа). В цілому, спільнота не направляє зусилля на привернення сторонніх осіб.

⁸Правила для гарної законодавчої та законопроектної практики, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide>.

⁹ Добра Практика участі, <http://www.ngo.ee/node/278>.

¹⁰ Основним джерелом інформації є наступне дослідження (якщо не вказано інше): Естонська Міська лабораторія та Естонський Сільський Рух Кодукант. 2014 «Громадське Дослідження: Відображення поточного стану естонського міських і сільських спільнот в 2014 році». доступно на <http://www.linnalabor.ee/failid/n/52b5698cef1431087333dbf84a56380f> (естонською).

Процеси прийняття рішень в громадах вельми схожі – в більшості спільнот, важливі питання, як правило, обговорюються під час зустрічей. Тим не менш, в цілому, процес прийняття рішень часто лягає на плечі лідерів.

Естонські спільноти не політизовані – в 2013 тільки 10 % співпрацювали з політичними партіями та 6 % мали постійну співпрацю із ними.

Діяльність та співпраця з органами місцевої влади

Найбільш популярними причинами для громадської діяльності є культурний розвиток і зв'язок членів спільноти – більше половини представників спільноти зазначили це в якості головних причин). У меншій частині – вирішення місцевих проблем (32 %) через певні проекти або виконання місцевих державних замовлень (контрактів на обслуговування) також були згадані в якості причини для створення спільноти. Близько 16 % заявили, що вони не мають якийсь один привід для активності – вони цінують всі вищезгадані причини.

Серед естонських міських та сільських спільнот 35 % в даний час існують, щоб поліпшити культурне життя, 28 % не мають одного певного приводу, 26 % вирішують певні місцеві проблеми і лише 11 % виступають проти певних дій влади.

Співпраця з місцевими/національними урядами в Естонії не так поширена, як можна було б очікувати. Дійсно, часто місцеві органи влади і навіть міністерства розглядають спільноти як важливих партнерів, зокрема, в їх планах та інших документах. Але занадто часто співпраця є лише у вигляді фінансової підтримки. Крім того, спільноти, які мають авторитет серед своїх активних членів і займають лідируючі позиції, мають більш тісні відносини з місцевими органами влади.

Щодо моделі співпраці з урядом спільноти можуть бути розділені на такі типи:

- 1) Дуже активні: двостороння співпраця, надання послуг (складання планів розвитку, планування послуг, делегація послуг, проектні гранти, фінансова підтримка, формальні кредити) – таких 23% спільнот;
- 2) Активні: двостороння співпраця (плани розвитку, планування обслуговування, проектні гранти, формальні кредити) – 13%;
- 3) Проектно заснована співпраця: проектні гранти та організація заходів, формальний кредит – 22%;
- 4) Реалізація проектів невизнаного співробітництва (тільки проектні гранти) – 20%;
- 5) Труднощі у визначенні змісту співпраці – 22%.

Найбільш поширеним видом співпраці з місцевими органами влади є фінансова підтримка (70 %). Менш популярне – залучення до розробки концепції розвитку (48 %) і планування послуг (36 %). Важливо зазначити, що тільки 11 % спільнот мають досвід роботи з делегуванням повноважень. Крім того, 11 % спільнот не мали будь-яких відносин з місцевими органами влади і 9 % не отримали ніякої підтримки, навіть якщо вони просили про це.

Фінансові джерела

Громадські організації фінансуються з різних джерел – найбільш поширеними є асигнування місцевого самоврядування. Тим не менше, найбільш корисними є гранти з національних джерел фінансування, наприклад, Національний фонд громадянського суспільства. У меншій мірі бюджет спільнот складається з платежів за товари та послуги, пожертвувань, членських обов'язків. Підтримка з боку приватних компаній зустрічається в Естонії дуже рідко.

Офіційно зареєстровані громадські організації мають кращі варіанти для фінансової підтримки в порівнянні з спільнотами, які не зареєстровані як неурядові організації.

Проблеми та фактори, що впливають на діяльність спільнот

Найбільш поширені **проблеми** – втомлива праця лідерів і обмежені фінансові джерела. Більше половини респондентів також вказали на проблему зниження інтересу членів і старіння активних членів. Тільки 4 % сказали, що вони не мають ніяких перешкод.

Найбільш важливими факторами, які позитивно впливають на активність спільнот, є: успішні події, поява традиції, а також пісень чи танців. Також підвищує активність виступ проти певного рішення або проекту місцевого самоврядування. По-третє, важливі активатори пов'язані з розвитком нерухомості – будівництво місцевих сіл, музеїв, театрів, громадських центрів і т.д.

Негативні фактори, які перешкоджають активності спільнот – в основному, місцева опозиція уряду чи політика втручання у справи спільноти. Крім того, втома членів або їх старіння, відсутність нових членів і відмова у підтримці проектів або можливостях фінансування, що знижує мотивацію.

Чого спільноти потребують найбільше фінансової підтримки, а також інформації про фінансові можливості чи кооперацію з іншими спільнотами чи організаціями.

На національному рівні є деякі зонтичні організації – Кодукант, Рух Естонських Сіл¹¹ та Міська Лабораторія¹², які забезпечують підтримку і обмінюються інформацією серед своїх членів та інших громадських активістів.

Найбільш відомою подією, яка відбувається раз на два роки – «Маарäев» (Сільський парламент), організований Кодукант. На «Маарäев» збираються делегати з усієї країни, щоб обговорити питання, підготувати заяви в уряд.¹³

¹¹Кодукант, Рух Естонських Сіл, <http://kodukant.kovtp.ee/web/eng>

¹²Міська Лабораторія, <http://www.linnalabor.ee/>

¹³Кодукант, Рух Естонських Сіл, <http://kodukant.kovtp.ee/web/eng>