



# ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ АКТИВНОЙ ГРАЖДАНСТВЕННОСТИ<sup>\*1</sup>

Май 2006 г.

## ПРЕАМБУЛА

Мы, активные граждане, ассоциированные в движения и объединения, которые действуют в различных государствах-членах Европейского Союза, выражая ответственность за построение и развитие новой демократической Европы, разработали настоящую Европейскую Хартию активной гражданственности. Мы предлагаем ее к обсуждению в рамках Европейского Сообщества и на национальном уровне, а также просим о включении настоящей Хартии в конституциональные процессы Европы, равно как и в правовую базу государств-членов ЕС.

В Хартии изложены примеры фактического опыта независимых объединений граждан (НОГ)<sup>2</sup>, которые косвенно или напрямую вовлечены в общеевропейскую политику и национальную политику стран, в которых они функционируют. Независимые объединения граждан (называемые также организациями активной гражданственности (ОАГ)) можно определить как создаваемые и управляемые гражданами организации, которые не стремятся к получению прибыли и работают с учетом общности интересов, защищая права граждан и/или охраняя общественные блага, вне зависимости от сферы деятельности, размера, юридического статуса, источника мотивации или порядка членства в таких объединениях.

Настоящая Хартия применима в отношении объединений граждан, а не частных лиц. Более того, она также применима по отношению к государственным институтам, под которыми понимаются государственные учреждения/службы и органы государственного управления, вне зависимости от их правового статуса.

В основу настоящей Хартии лег анализ ряда успешных практик сотрудничества публичных/государственных институтов и объединений граждан, документы, разработанные европейскими институтами, научными сообществом, организациями активной гражданственности, а также предыдущие Хартии и Конвенции, в которых

---

\* Данный документ создан в результате совместной работы команды FONDACA (Active Citizenship Foundation) - Active Citizenship Network (Европейская программа итальянского гражданского движения Cittadinanzattiva), в состав которой входили Cinzia Carnevale, Giuseppe Cotturri, Cecilia Fonseca, Giovanni Moro, Charlotte Roffiaen и Ilaria Vannini. Текст стал продуктом деятельности в рамках проекта Active Citizenship Network с участием следующих организаций World of NGOs (Австрия); Consumers Defense Association (Чешская Республика); Sozialbuero Main-Taunus (Германия); Għaqda-tal-Konsumatori (Мальта); Association of Polish Consumers (Польша); Animar (Португалия); Romanian Association for Consumer Protection (Румыния); Legal Information Center for NGOs (Словения); Helsinki Citizens Assembly (Турция). Проект состоялся благодаря поддержке Генерального Директората по вопросам образования и культуры Европейской Комиссии, а также Unicredito. Команда проекта при разработке данного документа основывалась на информации и опыте, полученных в течение консультационного периода (март - апрель 2006 г.) от 22 организаций, учреждений, институтов и частных экспертов.

<sup>1</sup> © Неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий (<http://lawtrend.org>).

<sup>2</sup> Мы предпочитаем термин «независимые объединения граждан» (Autonomous Citizens' Organizations) другим существующим определениям («организации гражданского общества», «организации третьего сектора», «неприбыльные организации» и др.), данный термин имеет отношение к экономическим, философским и этическим аспектам, о которых пойдет речь в настоящем документе (прим. авт.).

были озвучены вопросы участия граждан в разработке и проведении политических стратегий и тактик.

Существуют две основных причины, которые привели к созданию настоящей Хартии: наличие парадокса, связанного с участием граждан в демократической жизни Европейского Союза, а также наличие нормативных пробелов в законодательстве Европы.

Парадокс заключается в том, что от граждан и независимых объединений граждан, как правило, ожидают участия (в материальной и нематериальной форме) в процессе устранения «пробелов демократии», однако, вместе с тем, государственные органы зачастую не воспринимают такие объединения всерьез и нередко относятся к ним с подозрением.

Подобный парадокс связан с пробелами в нормативно-правовой базе: документы ЕС содержат ряд ссылок на деятельность организаций активной гражданственности в публичной/государственной сфере, но, в то же время, в них отсутствуют обязательные к исполнению нормы, определяющие роли, права и ответственность ОАГ, а также связанные с этим обязательства государственных органов. Европейскому Союзу фактически ещё предстоит дать определение деятельности объединений граждан в публичной/государственной сфере с точки зрения прав, таким образом, определяя причастность данного вопроса к сфере выработки и проведения государственной политики.

Европейская Хартия активной гражданственности создана в целях привлечения внимания к такому парадоксу, а также с тем, чтобы устранить нормативные пробелы посредством окончательного признания роли независимых объединений граждан как законных и основополагающих участников процесса построения Европы.

Следует отметить, что указанная роль не противоречит обязательствам государственных учреждений, а также не оспаривает механизмы демократического представительства, принятых Европейским Союзом. Деятельность независимых объединений граждан направлена скорее на интегрирование усилий европейских институтов и на то, чтобы обогатить демократическую жизнь новой энергией.

Европейская Хартия активной гражданственности черпает истоки в Хартии о фундаментальных правах Европейского Союза, в частности, в статье 11 о свободе выражения мнения и информации, статье 12 о свободе собраний и ассоциаций, статье 21 о не-дискриминации и статье 41 о праве на добросовестное управление. Данные права, уже получившие свое закрепление в Хартии ЕС, таким образом, не будут напрямую упоминаться в настоящем документе. Однако Европейская Хартия активной гражданственности предполагает укрепление этих прав и расширяет сферу их применения в отношении независимых объединений граждан.

В Хартии отсутствуют ссылки на европейские соглашения, которым ещё предстоит процесс ратификации.

Настоящая Хартия включает 19 статей и поделена на следующие разделы:

- Общие принципы;
- Права гражданского участия;
- Обязательства государственных органов;
- Гарантии;
- Применение.

Статьи настоящей Хартии должны рассматриваться в совокупности. В частности, статьи 9, 10, 11, 12, и 19 должны интерпретироваться на основе положений статей 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 и 18.

В приложении к Хартии находится краткое изложение национальных примеров наилучших практик десяти европейских стран, которые были получены в течение проектного периода и в дальнейшем использованы при определении прав, закрепленных настоящей Хартией; данные практики подтверждают степень достижимости названных прав. Таким образом, приведенные примеры должны считаться неотъемлемой частью Хартии.

## **ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ**

### *1. Право на участие*

Каждый человек имеет право на активное участие, через посредничество независимых объединений граждан (НОГ), в общественной жизни.

Общественная жизнь связана с ситуациями и площадками, в рамках которых рассматриваются вопросы общественных интересов, включая сферу деятельности государственных органов. Таким образом, НОГ должны считаться одним из ключевых субъектов разработки государственной политической повестки; они должны обладать возможностью напрямую участвовать в процессе разработки политических стратегий, в соответствии с критерием вовлечения, определенными в статье 19.

Независимые объединения граждан должны включаться в процесс на начальных стадиях рассмотрения вопроса, а не тогда, когда само решение уже было принято.

### *2. Роль государственных учреждений*

Государственные учреждения ценят и поощряют деятельность НОГ, направленную на защиту прав, охрану и/или повышения уровня общественных благ и/или общественных интересов.

Государственные органы и учреждения в рамках Европейского Союза – органы и учреждения местного, национального уровня и общего уровня ЕС – обязаны минимизировать преграды на пути развития деятельности независимых объединений граждан, а также поддерживать такие организации, в частности, создавая инструментарий, налаживая системы и процессы, которые будут способствовать более активному участию ОАГ; формулировать политику прозрачно и открыто; поддерживать и участвовать в собственных инициативах ОАГ и работать в сотрудничестве с ними в рамках общих проектов.

Государственные учреждения должны спрашивать мнение ОАГ, содействовать их участию в процессе принятия решений.

Наконец, государственные учреждения должны интегрировать полученный от сотрудничества положительный опыт в стандарты своей деятельности.

### *3. Обязательства независимых объединений граждан*

НОГ принимают на себя обязательства по содействию повышению уровня осведомленности граждан в контексте общей Европы, а также увеличению степени их участия в демократической жизни Европейского Союза.

В своей деятельности НОГ должны соответствовать следующим требованиям:

- a. Отчетность перед своими членами и клиентами.
- b. Прозрачность, особенно в отношении финансовых вопросов и в случае использования государственного финансирования и/или пожертвований от граждан.
- c. Независимость от других субъектов (таких как профессиональные союзы, политические партии и государственные учреждения), функции которых НОГ не должны принимать на себя.
- d. Демократичность в структуре и процедурах.

НОГ способствуют развитию интересов и стремлений граждан, транслируя их государственным деятелям местного, национального и общеевропейского уровней, делая особый акцент на маргинализированные группы лиц.

НОГ предоставляют гражданам конкретные возможности совместной работы и участия в строительстве ЕС через европейские, национальные и локальные проекты и инициативы.

Если НОГ выносят на политическую повестку новые вопросы или проблемы, они должны предлагать приемлемые меры по работе с ними, а также мотивировать свою позицию и требования. НОГ должны соответствовать минимальным стандартам прозрачности – к примеру, обязательству принять Кодекс поведения и обнародовать (опубликовать) цели, задачи, миссию, юридический статус организации, порядок членства и численность, органы управления, механизмы отчетности и консультирования, информацию об источниках финансирования, бюджете и банковских счетах, программе деятельности и процедурах мониторинга деятельности организации.

Государственные учреждения оказывают поддержку НОГ, принимая их гражданские обязательства и способствуют максимизации соответствия НОГ четырем основным требованиям.

## **ПРАВА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ**

### *4. Право на вмешательство*

В случае если права граждан и общественные интересы находятся под угрозой, НОГ имеют право вмешиваться, выражая свое мнение или предпринимая действия, а также выявлять перед общественностью деяния и/или случаи бездействия, которые могли повлиять на данные права и общественные интересы.

Государственные учреждения обязаны конкретными действиями прямого участия реагировать на отчеты НОГ о нарушении прав граждан или причиненном ущербе общественным интересам. Более того, субъекты частного сектора также оказывают содействие исполнению данного права.

### *5. Право на осуществление превентивных действий*

НОГ имеют право осуществлять деятельность, целью которой является предотвращение нанесения ущерба и вреда лицам и общественному благу, а также на противостояние снижению установленных Хартией о фундаментальных правах Европейского Союза стандартов в отношении здравоохранения и охраны окружающей среды, а также прав потребителей.

Когда НОГ сообщают государственным учреждениям о какой-либо угрозе, последние, в свою очередь, принимают меры по предотвращению данной угрозы. Государственные учреждения должны также интегрировать превентивный опыт НОГ в планы своей деятельности. Наконец, государственные учреждения должны поощрять превентивную деятельность, осуществляемую НОГ.

### *6. Право на консультации*

НОГ вправе принимать участие в любых публичных консультациях.

Степень приемлемости и формат консультаций определяются с учетом мнения всех сторон. Данная цель должна быть четко сформулирована ещё до начала процесса консультаций.

Государственные учреждения должны гарантировать, что окончательное решение не будет принято без проведения консультаций, а также что мнения НОГ будут приняты к сведению.

Консультации должны проводиться открыто и с соблюдением правил прозрачности, при этом не должны быть чрезмерно бюрократизированы.

При моделировании и управлении процессом консультаций государственные учреждения должны также принимать во внимание ограниченность независимых объединений граждан с точки зрения человеческих, временных и финансовых ресурсов.

### *7. Право доступа*

НОГ обладают правом на доступ ко всем источникам информации и документации.

НОГ вправе иметь доступ к любой области и пространству, в котором подвергаются угрозе права граждан, общественные блага и/или интересы, чтобы контролировать степень их соблюдения и фактического исполнения.

Они обладают таким же правом в отношении доступа к государственным и частным СМИ, что и другие субъекты, занимающиеся разработкой государственной политики.

Государственные учреждения способствуют облегчению доступа независимых объединений граждан к информации и документации.

Государственные учреждения обеспечивают эффективное предоставление объективной и качественной информации в полном объеме о законах, программах и других политических мерах на языке, понятном всем заинтересованным сторонам.

Информация должна быть доступна по различным коммуникационным каналам и быть предоставлена в максимально краткие сроки.

Государственные учреждения содействуют доступу НОГ к публичному пространству и беспрепятственной деятельности в его рамках.

### *8. Право на оценку*

НОГ имеют право осуществлять собственную оценку деятельности государственных и частных субъектов по поддержанию общественных благ и/или интересов, а также соблюдению прав граждан, и обнародовать результаты такой оценки.

С этой целью НОГ обладают правом участия в оценочных процедурах и структурах.

Государственные учреждения должны вовлекать НОГ в процесс оценки посредством создания и использования инструментов совместного мониторинга и оценки.

В этих целях необходимо обеспечить прозрачность процедур оценки и их соответствие формальным требованиям, а также дать четкое определение оценочных методов.

### *9. Право компетентного диалога*

Во взаимоотношениях с государственными органами НОГ обладают правом на диалог и сотрудничество с компетентными государственными службами либо квалифицированными представителями государственных органов или институтов.

Необходимо, чтобы государственные органы удостоверились в том, что НОГ имеют возможность беспрепятственно обращаться к представителям учреждений или госслужащим, отвечающим за работу с гражданами, а также в том, что полномочия данных сотрудников четко определены, и количества работников достаточно для того, чтобы разбираться в полном объеме с вопросами, поступающими от независимых объединений граждан.

Чтобы добиться соответствия данным требованиям, государственными учреждениями должна поощряться деятельность по подготовке и периодическому обновлению компетенций своих сотрудников.

Государственные органы должны также обеспечить преемственность дел и контактов, даже в случае смены их представителей и государственных служащих.

## **ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

### *10. Уважительное отношение ко времени, обязательства по предоставлению «обратной связи»*

Государственные органы обязаны:

- a. уважать время независимых объединений граждан, разрабатывая и утверждая простые и скорые в исполнении процедуры;

в. вовремя реагировать на сигналы, поступающие от независимых объединений граждан, должным образом обосновывать свои ответы.

Государственные учреждения должны разработать приемлемый график участия независимых объединений граждан на различных этапах выработки и принятия политических стратегий, и заблаговременно обнародовать перечень данных этапов. Они также должны поощрять участие независимых объединений граждан в данных процессах.

Подобные процедуры участия разработаны с целью предотвращения чрезмерной бюрократизации, что может препятствовать участию независимых объединений граждан.

НОГ вправе получать четкие и своевременные ответы от государственных учреждений и органов в отношении того, каким образом принимаются во внимание их рекомендации в процессе выработки политики. Государственные учреждения и органы обязаны обосновывать свой ответ понятным для организаций образом и в полном объеме, особенно в случае отклонения предложения независимых объединений граждан.

### *11. Доверие и взаимоуважение*

Государственные органы выстраивают взаимоотношения с НОГ, основываясь на доверии и равенстве всех субъектов, вне зависимости от размера и численности организаций.

Государственные учреждения обязаны официально признавать независимость и равноправие независимых объединений граждан, а также важность роли данных организаций. Это означает, что государственные учреждения не должны рассматривать НОГ как квази-административные органы и, следовательно, находятся с ними на равных условиях.

Способствуя установлению диалога, налаживанию сотрудничества с НОГ государственные органы следуют принципу не-дискриминации. Это означает, что небольшие и менее структурированные организации не должны исключаться из общих процессов, а зонтичные структуры не могут быть единственными партнерами государственных органов.

Государственные учреждения не могут рассчитывать на сотрудничество только с одной НОГ.

### *12. Меры фасилитации и поддержки*

С целью содействия и поддержки развития сферы гражданских действий, государственные учреждения обеспечивают НОГ налоговыми преимуществами, способствуют покрытию расходов таких организаций и фасилитируют их доступ к логистическим ресурсам.

Государственными учреждениями разрабатываются стратегии финансирования, в которых учитываются задачи и потребности независимых объединений граждан. Они, совместно с НОГ, определяют перечень четких критериев и процессуальных правил финансирования.

Государственные органы гарантируют своевременность выплат, в краткие сроки информируют НОГ о предстоящем финансировании и способствуют тому, чтобы решения о финансировании принимались в соответствии с принципами прозрачности и справедливости.

Для того, чтобы содействовать работе независимых объединений граждан и поощрять их участие в процессе принятия публичных решений и дебатах, государственные учреждения предоставляют им логистические ресурсы и тренинговые возможности.

## **ГАРАНТИИ**

### *13. Административные требования*

НОГ вправе направлять напрямую в компетентные органы государственной администрации или независимым органам власти требования об уважении и соблюдении их прав активной гражданственности, а также о выполнении обязательств соответствующими государственными учреждениями.

#### *14. Обращение в национальные суды*

НОГ имеют право ходатайствовать о наложении судебного запрета и компенсации ущерба в компетентные суды государств-членов ЕС, с целью защиты прав граждан, общественных ценностей и интересов, в том же порядке, что и потребительские организации.

#### *15. Обращения в Суд Европейских сообществ*

Если НОГ убеждены, что конкретный закон или решение Европейского Союза противоречит основополагающим нормам и положениям ЕС, включая и положения, содержащиеся в настоящей Хартии, они могут выступить с жалобой в Суд Европейских сообществ при условии, что факты, составляющие суть заявления, касаются большого количества или особых категорий граждан. В случае должного обоснования ходатайства, Суд признает соответствующий закон или решение утратившим силу.

#### *16. Предвзятое толкование фундаментальных прав и защита высокого уровня*

В соответствии со статьей 53 Хартии о фундаментальных правах Европейского Союза, НОГ вправе опротестовать ограничительное или предубежденное толкование прав человека и основных свобод, имеющее место на любом уровне юрисдикции. Чтобы сохранить высокий уровень защиты, определенный статьями 35, 37 и 38 Хартии о фундаментальных правах, НОГ вправе требовать признания компетентным Конституционным или Верховным судом соответствующего государства-члена ЕС противоречия любого нормативного правового акта, снижающего существующий уровень защиты, фундаментальным правам и ходатайствовать о приостановлении применения данного акта.

### **ПРИМЕНЕНИЕ**

#### *17. Применение Европейской Хартии активной гражданственности*

Положения настоящей Хартии должны быть применены немедленно и напрямую всеми государственными учреждениями и НОГ в Европейском Союзе на местном, национальном и общеевропейском уровне.

ЕС должен поощрять принятие государствами-членами норм национального законодательства, гарантирующих исполнение прав активной гражданственности по отношению к государственным и частным структурам, вовлеченным в деятельность, связанную с общественными интересами. Будущая Европейская Конституция и все принимаемые в будущем договоры должны включать принципы, закрепленные в настоящей Хартии.

В случае пересмотра Конституций отдельных государств, данные принципы должны быть соответствующим образом приняты во внимание.

#### *18. Горизонтальная структура институтов и органов*

Для того, чтобы добиться эффективного применения принципов настоящей Хартии, государственными органами должна быть разработана горизонтальная структура департаментов или агентств, а также *ad hoc* образований и/или системы посреднических должностных лиц, которая способствовала бы координированию и



поддержке взаимодействия между независимыми объединениями граждан и государственными учреждениями.

Государственные органы не должны работать с НОГ разрозненно, следует избегать различия подходов и типов стратегии в отношении независимых объединений граждан в рамках одного и того же учреждения.

### *19. Критерии вовлечения независимых объединений граждан*

Государственными учреждениями должен быть разработан и использован перечень критериев, позволяющих определить возможность вовлечения НОГ в процессы выработки и принятия политических стратегий.

Данные критерии должны варьироваться в зависимости от типа предполагаемых взаимоотношений (диалог, сотрудничество или партнерство), быть адаптируемыми к конкретной ситуации.

Критерии вовлечения независимых объединений граждан должны быть объективными (сфера деятельности, размер, территориальный масштаб деятельности, уровень функционирования, стабильность, ресурсы и т.д.) и оценочными (опыт, экспертный статус, репутация, доверие, сетевая работа, внутренняя организация, способность выражать общий или сфокусированный интерес, результаты деятельности, качество проектов и др.).

Отбор критериев осуществляется через проведение открытых публичных консультаций.

НОГ приглашаются к участию на стадии разработки критериев.

Выбранные критерии оглашаются и применяются с учетом требований прозрачности. НОГ будут максимально вовлечены в применение данных критериев, к примеру, через использование смежных институтов. Результаты процесса определения должны быть мотивированы и публично обнародованы.