

УДК 342.553:316.35-053.81(477)

Н. В. Мішина

ПРО ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ ДО УЧАСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

Євроінтеграційні прагнення України обумовлюють значну увагу не тільки до виконання державою зобов'язань, взятих на себе після ратифікації відповідних європейських актів, але й до орієнтації на зміст тих з них, що не мають статусу конвенцій. Одним з таких актів є Переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні від 21 травня 2003 р., прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи (далі — Хартія). На Хартії базуються і інші європейські стандарти у цій сфері, зокрема Переглянуті основи європейського співробітництва у молодіжній сфері 2009 р. Ради Європи, Рекомендація ПАСЕ «Майбутнє молодіжної політики Ради Європи: план заходів до 2020 р.».

Наразі в Україні право брати участь в управлінні місцевими справами належить до політичних прав. Воно здебільшого розглядається як додаткове право до такого основного права, як права брати участь в управлінні публічними справами. Основною умовою реалізації більшості прав, по відношенню до яких право брати участь в управлінні публічними справами є основним, є наявність щонайменше активного виборчого права. Звісно, встановлюються і інші вимоги — наприклад, для зайняття певних посад в органах місцевого самоврядування інколи необхідно мати визначений освітньо-кваліфікаційний рівень, для обрання на посаду народного депутата України віковий ценз є вищим тощо. Однак жодне з додаткових прав до цього основного права не може належати особам до 18 років. Наразі це не відповідає сучасним європейським тенденціям. На підставі аналізу цих тенденцій можна стверджувати, що Україна ще не сильно відстала від них, — практично повна відсутність у молоді прав на участь у політичному житті на місцевому рівні поки що не вважається ознакою дискримінації на підставі віку.

Наразі в українській науці питання надання окремих політичних прав особам до 18 років на місцевому рівні обговорюється у зв'язку з активізацією розробки питання залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення. О. С. Орловським було запропоновано надати можливість особам до 18 років брати участь у роботі органів самоорганізації населення.

Метою статті є формулювання вимог до осіб, яким доцільно надати можливість брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення з метою залучення молоді до участі у місцевому самоврядуванні в Україні.

У більшості західноєвропейських та центральноєвропейських країн аналоги органів самоорганізації населення (далі — органів СОН) не включаються до системи місцевого самоврядування, а вважаються громадськими об'єднаннями (неурядовими організаціями). Вони не отримали окремої правової регламентації. Саме тому найбільш релевантний підрозділ Хартії у цій сфері — підрозділ II.8 «Участь молоді в неурядових організаціях (НУО) і політичних партіях». У ньому йдеться про те, що «участь у демократичному житті будь-якої країни, регіону або міста не зводиться до голосування раз у декілька років. Ось чому так важлива участь в НУО (неурядових організаціях. — *Н. М.*) і політичних партіях, оскільки саме вони дозволяють на постійній основі залучати громадян до процесу ухвалення рішень і практичної діяльності, а також впливати на них. Тому вкрай важливо заохочувати і підтримувати участь молоді в суспільному житті своїх громад» [1].

Питання переваг такого залучення вивчила у Коментарі до Хартії Ж. Гоздзіл-Ормел. До них вона віднесла: позитивні зміни у житті молоді; можливість бути почутими як поодиноці, так і групою; стимулювання молоді до розвитку нових навичок; допомогу дорослим зрозуміти таланти та потенціал молоді, її потреби та погляди; стимулювання молодих людей брати на себе відповідальність за власні дії та рішення; допомогу молоді зрозуміти, як «працює» демократія; утворення простору для того, щоб молодь використовувала свої таланти та здібності на користь громади; розвиток навичок ефективної співпраці з молоддю; утворення можливостей для дорослих ділитися своїми знаннями та досвідом у не-патерналістський спосіб; підвищення репрезентативності процесу прийняття рішень; стимулювання нових підходів та ідей у вирішенні місцевих та регіональних проблем [2].

Оскільки в Україні органи СОН належать до системи місцевого самоврядування [3], право брати участь в їх формуванні та функціонуванні можуть лише особи, які мають активне виборче право.

Однак по-перше, в Україні природа органів СОН ближче до громадської, ніж до публічної. По-друге, органи СОН діють на рівні територіальної мікрогромади¹ та вирішують не політичні, а побутові питання.

Думається, що наділення осіб до 18 років правом брати участь у створенні та функціонуванні органів СОН матиме більше позитивних,

ніж негативних наслідків. Доцільним було б надання цих прав неповнолітнім.

Цивільний кодекс України передбачає, що неповнолітні — це особи від 14 до 18 років. Як правило, їхня дієздатність характеризується як неповна, — на відміну від часткової цивільної дієздатності малолітніх осіб, до 14 років [4]. Таке поступове збільшення обсягу дієздатності надає можливість з урахуванням віку дітей підготувати їх до набуття повної цивільної дієздатності. Враховуючи положення Хартії, поступове збільшення обсягу дієздатності стосовно права брати участь в управлінні державними справами вбачається плідним. З метою економії бюджетних коштів віковий поріг у 14 років як такий, що науково та практично обґрунтований для потреб цивільного обігу, можна застосувати і до права брати участь у формуванні та функціонуванні органів СОН.

До того ж доцільно брати до уваги, що органи СОН мають громадську, а не публічну природу. Вони є ближчими не до органів СОН, а до такого виду громадських об'єднань, як громадські організації. Відповідно до Закону від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання», членами громадських організацій можуть бути особи, які досягли 14 років, крім молодіжних та дитячих (ст. 8) [5].

Таким чином, вимоги до осіб, які можуть брати участь у створенні та діяльності органів СОН, можна сформулювати так: громадяни України², які досягли 14 років та не є недієздатними або позбавленими права самостійно розпоряджатися своїми доходами³.

Надання неповнолітнім такого права стосовно органів СОН означатиме водночас надання їм можливості брати участь у загальних зборах громадян за місцем проживання — адже ці органи формуються саме на таких зборах. А ось це право вже безперечно належатиме до політичних.

Перевагою надання неповнолітнім права брати участь у діяльності органів СОН та у загальних зборах саме за місцем проживання полегшує проблему їхнього включення до відповідних реєстрів, переліків тощо, у яких містяться відомості про тих, хто має право брати участь у відповідних заходах.

На користь такого рішення, крім аргументів Ж. Гоздзіл-Ормел, додамо ще кілька. По-перше, це наявність відповідних європейських стандартів у цій сфері. Хартія не має статусу конвенції, але її положення, як і положення інших наведених у статті європейських документів, активно імплементуються у законодавство зарубіжних країн. По-друге, в умовах економічної кризи фінансові можливості батьків та неповнолітніх з організації дозвілля будуть звужуватися, — і тут у нагоді можуть стати заходи органів СОН, залучення до волонтерства чи інших форм участі в їхньому функціонуванні. По-третє, залучення молоді до органів СОН — це завжди живе спілкування, якого так бракує у часи комп'ютеризації.

Перевагою прийняття висунутої у статті пропозиції матиме позитивний вплив і на розвиток органів СОН в Україні. Наразі дослідники

ще не вирішили питання про природу органів СОН, яка зумовлюється існуванням органів СОН у системі місцевого самоврядування або в межах добровільного неприбуткового («третього») сектора. Вивчення різноманітних доктринальних поглядів на природу органів СОН і аналіз чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що визначення природи всіх органів СОН в Україні як виключно публічної, або виключно громадської, буде надто спрощеним. Отже, для відповіді на це запитання необхідно розглядати конкретний, окремо взятий орган СОН. На думку автора, найбільш перспективними з точки зору подальшого розвитку системи місцевого самоврядування в Україні є органи СОН із громадською природою. А надання можливості особам з 14 років брати участь в діяльності органів СОН та перегляд відповідних нормативно-правових актів як раз і наблизить органи СОН до інститутів «третього» сектору, якщо взагалі не сприятиме остаточному перетворенню їх на такі.

Аргументи проти залучення молоді до створення та функціонування органів СОН значно менш вагомі. По-перше, це необхідність зміни значної кількості актів, у яких йдеться про віковий ценз для участі у загальних зборах та у формуванні та роботі органів місцевого самоврядування — від Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до актів локального рівня, у т.ч. статутів територіальних громад. По-друге, це труднощі з документальним підтвердженням особистості осіб від 14 до 16 років — як правило, вони не мають відповідного документу з фотокарткою. Нарешті, не можна не брати до уваги ймовірний вплив батьків на їхнє волевиявлення, а також більш легке маніпулювання поглядами молоді через рекламні кампанії тощо.

Тим не менш, прийняття рішення про залучення молоді до створення та функціонування органів СОН є і доцільним, і своєчасним. Права, пов'язані з формуванням та діяльністю органів СОН, можна розглядати як особисті чи політичні (свобода асоціацій чи право брати участь в управлінні державними справами), у той час як право на участь у загальних зборах громадян за місцем проживання має політичний характер.

Висновок. З метою залучення молоді до участі у місцевому самоврядуванні в Україні пропонується надати можливість брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення громадянам України, які досягли 14 років та не є недієздатними або позбавленими права самостійно розпоряджатися своїми доходами.

Додаткового дослідження потребує питання прав неповнолітніх на загальних зборах громадян за місцем проживання. Проблема полягає в тому, який саме обсяг прав доцільно їм надати — обмежений обсяг прав з тим, щоб вони могли брати участь в обговоренні та вирішенні тільки питань, пов'язаних з органами самоорганізації населення, або повний обсяг прав, що дозволить їм бути повноцінними учасниками таких зборів.

П р и м і т к и

1. Територіальна мікрогрупа — це жителі частини населеного пункту (будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо), між якими існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки.
2. Поки вимога бути громадянином не буде скасована для участі у політичному житті на місцевому рівні в Україні, тому що створення та діяльність органів СОН нерозривно пов'язана з загальними зборами громадян за місцем проживання.
3. Обмеження або позбавлення права самостійно розпоряджатися своїми доходами може бути застосовано до неповнолітньої особи відповідно до Глави 2 Розділу IV Цивільного процесуального кодексу України [6].

Л і т е р а т у р а

1. Переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні від 21 травня 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu_charter_ukr.pdf.
2. Gozdzik-Ormel Z. Have your say! : manual on the revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life / Z. Gozdzik-Ormel. — Strasbourg : Council of Europe Pub., 2008. — P. 13–17.
3. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
4. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30. — Ст. 1097.
6. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 40–41, 42. — Ст. 492.

А н о т а ц і я

Мишина Н. В. Про перспективи залучення молоді до участі в місцевому самоврядуванні в Україні. — Стаття.

У статті сформульовано пропозицію з метою залучення молоді до участі у місцевому самоврядуванні в Україні надати можливість брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення громадянам України, які досягли 14 років та не є недієздатними або позбавленими права самостійно розпоряджатися своїми доходами. Також виявлено, що додаткового дослідження потребує питання прав неповнолітніх на загальних зборах громадян за місцем проживання. Проблема полягає в тому, який саме обсяг прав доцільно їм надати — обмежений обсяг прав з тим щоб вони могли брати участь в обговоренні та вирішенні тільки питань, пов'язаних з органами самоорганізації населення, або повний обсяг прав, що дозволить їм бути повноцінними учасниками таких зборів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, молодь, неповнолітні, органи самоорганізації населення.

А н н о т а ц і я

Мишина Н. В. О перспективах привлечения молодежи к участию в местном самоуправлении в Украине. — Стаття.

В статье сформулировано предложение, направленное на привлечение молодежи к участию в местном самоуправлении в Украине — а именно, предоставит возможность

участвовать в создании и деятельности органов самоорганизации населения гражданам Украины, которые достигли 14 лет и не являются недееспособными или не лишены права самостоятельно распоряжаться своими доходами. Также выявлено, что дополнительного исследования требует вопрос прав несовершеннолетних на общих собраниях граждан по месту жительства. Проблема заключается в том, какой именно объем прав целесообразно им предоставить — ограниченный объем прав с тем чтобы они могли участвовать в обсуждении и решении только вопросов, связанных с органами самоорганизации населения, или полный объем прав, что позволит им быть полноценными участниками таких собраний.

Ключевые слова: местное самоуправление, молодежь, несовершеннолетние, органы самоорганизации населения.

S u m m a r y

Mishina N. V. The prospects of attracting young people to participate in local government in Ukraine. — Article.

This paper contains a proposal to attract young people to participate in local government in Ukraine by given the opportunity to participate in the creation and activities of community organizations to the citizens of Ukraine who are at least 14 years and not incapacitated or deprived of the right to dispose of their income. Author claims that the additional research is needed to question the rights of minors at a general meeting of citizens in the community. The problems lye in the scope of rights advisable to give them — a limited amount of rights so that they could participate in the discussion and resolution of only matters related to community organizations, or the full range of rights that allow them to be full participants of such meetings.

Keywords: local government, youth, municipal government, community organizations.