

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.29>

П. С. Покатаєв

доктор наук з державного управління, професор,
перший проректор Класичного приватного університету

СУСПІЛЬНІ ФУНКЦІЇ АДВОКАСІ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкрито сутність системи адвокати в місцевому самоврядуванні. Підкреслюється, що адвокати вимагає певних знань та вмінь, цілеспрямованого прагнення допомогти людям, тому цією справою мають займатися не лише професіонали, але й небайдужі громадські активісти з досвідом роботи у відповідній сфері, які вміють правильно, компетентно та чітко формулювати думки й доносити їх до опонентів. Акцентується на тому, що чітко сплановані та ретельно продумані заходи адвокати здатні спричинити певні очікувані зміни (шляхом правдивого інформування про ситуацію, надання вагомих аргументів на користь проведення змін, залучення до цього процесу осіб, наділених відповідними владними повноваженнями, тощо).

Визначено основні принципи адвокати в контексті місцевого самоврядування: розмежування повноважень органів державної та місцевої влади; законності й соціальної справедливості; відкритості та відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою і здійснення ними своїх функцій в інтересах місцевої спільноти; захисту прав та інтересів місцевих громад, визначених і гарантованих Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»; волевиявлення громадян через систему органів місцевого самоврядування, громадські зібрання тощо; гласності й урахування громадської думки; колегіальності, вільного обговорення під час вирішення відповідних питань; постійного пошуку кращих механізмів для реалізації своїх зобов'язань щодо забезпечення прозорості, гласності, колегіальності, соціальної справедливості; самозабезпечення, саморегулювання та самофінансування; незалежності територіальних громад у вирішенні питань, що входять до їхньої компетенції.

Охарактеризовано суспільні функції адвокати в контексті місцевого самоврядування: сприяння формуванню та розвитку демократичного громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод кожного громадянина – на загальнодержавному рівні; сприяння інноваційному розвитку територіальної спільноти; реалізація зворотного зв'язку між керівною та керованою підсистемою на місцях; контроль з боку громадськості за нормотворчою діяльністю уповноважених на місцях суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів; дотримання балансу суспільних інтересів на рівні самоврядних територій; забезпечення громадянської мобілізації, соціального партнерства та формування довіри до місцевих органів публічного управління тощо – на рівні місцевого самоврядування.

Запропоновано орієнтовний алгоритм дії адвокати на місцевому рівні в контексті виконання суспільних функцій.

Ключові слова: адвокати, громадські інтереси, державна політика, органи державного управління, захист прав громадян, місцеве самоврядування, суспільні функції, територіальна громада.

Постановка проблеми. Демократичний принцип взаємовідносин громадянського суспільства й держави передбачає участь суспільства як керованої системи у формуванні та здійсненні державної влади; саморегуляцію суспільства як соціальної системи щодо спонукання до виконання функцій та завдань держави й визначення чітких меж державного втручання в суспільну діяльність тощо.

Визначальною характеристикою сучасного суспільства є зростання активності громадян, що найчастіше корелюється невирішеністю соціальних проблем, невдоволенням громадян соціальною політикою держави чи органів місцевого самоврядування й готовністю представників населення ставати учасниками вирішення нагальних питань у контексті захисту прав людини, в межах екологічної діяльності тощо.

Вищезазначене слугує своєрідним каталізатором мобілізації окремих громадян та громадських об'єднань і в Україні. У цьому контексті загострюється проблема формування системи адвокати в місцевому самоврядуванні, що підкреслює актуальність наукової статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемі адвокати присвятили свої численні наукові розвідки багато вчених, зокрема Р. Безус [1], С. Буртак [1] (питання формування системи лобі та адвокації розвитку органічного виробництва), В. Загуменна [2] (адвокація: представлення інтересів бібліотек); Г. Кіященко [3] (теоретичні та практичні засади адвокати), К. Ляпіна [5], Е. Ламах [5], В. Мандрик [5] (громадські слухання як елемент лобіювання), В. Менджул [7] та В. Навроцький [7] (кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень), Д. Назаренко [8; 9] (світові тенденції реалізації адвокати у процесах територіального розвитку, фактори ефективності системи адвокати на місцевому рівні, функції системи адвокати в управлінні місцевим розвитком тощо), В. Нестерович [10] (теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів), О. Станкевич-Волосянчук [13] (адвокація як метод впливу), А. Шинкарьов [14] (міжсекторальне партнерство органів управління та децентралізація влади в Україні), О. Яницький (питання масової мобілізації громадян в контексті адвокати) та інших.

Мета статті – розкрити сутність системи адвокати в місцевому самоврядуванні; визначити основні принципи та охарактеризувати суспільні функції адвокати в контексті місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Адвокати – це просування громадських інтересів і захисту прав різних соціальних груп шляхом впливу на осіб, відповідальних за прийняття рішень, з метою зміни політики на основі наявних фактів [4, с. 12].

Адвокати вимагає певних знань та вмінь, цілеспрямованого прагнення допомогти людям, тому цією справою мають займатися не лише професіонали, але й небадужі громадські активісти з досвідом роботи у відповідній сфері, які вміють правильно, компетентно та чітко формулювати думки й доносити їх до опонентів.

Чітко сплановані та ретельно продумані заходи адвокати здатні спричинити певні очікувані зміни (шляхом правдивого інформування про ситуацію, надання вагомих аргументів на користь проведення змін, залучення до цього

процесу осіб, наділених відповідними владними повноваженнями, тощо).

Слід пам'ятати про те, що оперативний збір доказів, чітко сформульовані вимоги, глибоке розуміння й аналіз конкретної проблеми та розроблення послідовного плану її вирішення, залучення громадських активістів, прогнозування результатів виконуваних дій та заходів – запорука успіху процесу адвокати, дієвого впливу на осіб з офіційними повноваженнями, а відтак – потужної підтримки громадськості.

Органи місцевого самоврядування, створені відповідно до чинного законодавства (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], ст. 5), виконують в Україні покладені на них функції та завдання. Складники системи місцевого самоврядування тісно корелюються між собою, впливаючи один на одного; окрім того, органи місцевого самоврядування піддаються зовнішньому впливу на державному та міжнародному рівнях.

Оскільки в науковій розвідці йдеться про функції, то вважаємо за доречне окреслити дефініцію цього поняття: це – «роль, яку певний соціальний інститут (або соціальний процес) виконує щодо потреб соціальної системи більш високого рівня організації або інтересів соціальних груп, які її складають» [12, с. 554].

Суспільна, соціальна функція тлумачиться як «агрегована сукупність соціальних наслідків зробленої соціальної дії; соціальна функція належить до об'єктивних наслідків, які можна спостерігати, а не до суб'єктивних планів (завдання, мотиви, цілі)» (Р. Мертон [6, с. 111]). Загалом напрямами соціальної функції є охорона праці та здоров'я людей, підтримка сім'ї, материнства, батьківства й дитинства, інвалідів ілюдей похилого віку, розвиток соціальних служб, гарантія соціального захисту населення тощо.

Головною метою адвокати є мобілізація зусиль активістів на досягнення змін у суспільстві. Мобілізація громадян, на думку О. Яницького [15], – це колективна дія, ініційована зазвичай соціально-політичним конфліктом. Учений виокремлює два види мобілізації громадян: конструктивна група людей, використовуючи наявні мережі й інші ресурси, цілеспрямовано організовує певні соціальні дії (протест, суспільно-політична кампанія), лідери руху забезпечують координацію дій); 2) вимушена (виникає стихійно в результаті кризи або критичної ситуації, становить загрозу існуванню спільноти ззовні).

На думку А. Шинкарьова [14], однією з форм ефективної соціальної взаємодії, що відбувається через процеси адвокати, є партнерство. Як зауважує вчений, налагодження партнерства вимагає єдності, взаємної зацікавленості, внеску кожного в спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне й неповторне. Це – певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Зазвичай у цьому контексті розуміють спільність дій, що є можливою через об'єднання зусиль різних членів громади, різних секторів суспільства навколо спільних інтересів, стає запорукою розвитку суспільства, розвитку громади, розвитку демократії [там само].

Варто наголосити на тому, що на рівні самоврядних територій адвокати відіграє значущу роль у процесах розвитку.

Потреба в адвокати-кампанії на місцевому рівні в основному виникає на підґрунті проблем спільнот, коли ці проблеми довгий час не вирішуються представниками влади. Адвокати-захід громадських активістів може бути пов'язаним із виявленням причин такого ставлення влади до проблеми, оскільки не завжди рішення цієї проблеми може залежати від місцевих інститутів влади [4].

Такими заходами є громадські дискусії, зустрічі, круглі столи, під час яких виявляється рівень влади (державний чи місцевий), вповноваженої вирішувати певні питання. У разі делегованої послуги (соціальної допомоги, паспортизації тощо) адвокати-дії можуть спрямовуватися і на вплив на рівні міністерств, і на місцевий рівень влади.

Варто зазначити, що в деяких випадках причиною для виникнення адвокати може стати пасивність місцевої влади та невиконання взятих нею на себе зобов'язань, коли відбувається порушення прийнятих норм і зобов'язань, обмежень прав людини з боку місцевої влади. Ці проблеми виявляються громадськими активістами у процесі моніторингу, під час якого з'ясовуються конкретні факти, що підтверджують ці порушення. Як наслідок – місцеві активісти шляхом адвокати вживають заходів впливу на осіб, які приймають рішення, з метою попередження нових фактів порушення.

Система адвокати «передбачає наявність у неї кількох атрибутивних рис, якими є систем-

ний і системотворчий характер для всіх суб'єктів місцевого розвитку; балансує вплив на наявні суспільні відносини; реалізація зворотного зв'язку між керуючою та керівною підсистемами суспільства тощо [9].

Ключовими суспільними рисами адвокати є: 1) продукування нових конструктивних ідей; 2) вимагання певних дій від інших, крім безпосереднього суб'єкта-ініціатора, суб'єктів прийняття рішень на місцевому рівні; 3) перебування в змістовому полі проблем, які в іншому разі залишились би без уваги; 4) реалізація своїх вимог через політичну систему та механізм прийняття рішень; 5) формування політичного досвіду, який би в іншому випадку міг би не виникнути; 6) залучення зацікавлених у вирішенні певного питання громадян до вирішення суспільно важливої проблеми тощо.

Як зауважує Г. Кіященко, для того щоб використати створену трибуну обговорення якнайефективніше, громадські захисники повинні аналізувати, планувати та використовувати інформацію відповідно до своїх цінностей і бажаних політичних результатів [3].

Згідно з класичним визначенням ролі громадських організацій є дві їхні основні функції: 1) економічна функція – надання альтернативних чи додаткових послуг до тих, що надаються державними освітньою та соціальною системами, коротко – послуги; 2) політична функція – визначення та репрезентація особливості (орієнтованої на певні проблеми чи групи) зацікавленості політичним процесом прийняття рішень, впливом на державну політику та контролем за впровадженням урядом цієї політики, коротко – адвокати [там само].

У контексті розгляду суспільних функцій адвокати в межах управлінських процесів на місцевому рівні слід враховувати те, що розвиток окремих самоврядних територій має ідентичні ознаки, спільні для всіх одиниць, що перебувають в адміністративно-територіальному упорядкуванні, й відбувається відповідно до процесів загальнодержавного управління.

Основними принципами, на яких базуються суспільні функції системи адвокати, зокрема, є:

- розмежування повноважень органів державної та місцевої влади;
- законності й соціальної справедливості;
- відкритості й відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою та здійснення ними своїх функцій в інтересах місцевої спільноти;

– захисту прав та інтересів місцевих громад, визначених і гарантованих Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [11];

– волевиявлення громадян через систему органів місцевого самоврядування, через громадські зібрання тощо;

– гласності й урахування громадської думки;

– колегіальності, вільного обговорення під час вирішення відповідних питань;

– постійного пошуку кращих механізмів для реалізації своїх зобов'язань щодо забезпечення прозорості, гласності, колегіальності, соціальної справедливості;

– самозабезпечення, саморегулювання та самофінансування;

– незалежності територіальних громад у вирішенні питань, що входять до їхньої компетенції.

Можна виокремити такі види адвокати-заходів щодо захисту й відстоювання інтересів громадян:

– попередження вимагання грошей з громадян за надання місцевої послуги;

– захист інтересів громадян у разі незаконного вилучення прибудинкових земельних ділянок та індивідуального житла;

– розширення доступу етнічних меншин до місцевих послуг;

– попередження фактів збору грошей в школах;

– порушення прав мігрантів за кордоном;

– моніторинг порушень прав громадян.

Громадський моніторинг – це моніторинг силами самих членів територіальної громади, громадськими об'єднаннями з перевірки виконання вимог стандартів державних і муніципальних послуг постачальниками послуг незалежно від їхніх форм власності та підпорядкованості. Проведення громадського моніторингу може бути ініційовано громадянами та громадськими організаціями на місцях й викликано, наприклад, неякісним наданням державних і місцевих послуг; невдоволенням переважної частини територіальної громади політикою місцевої влади; неефективним використанням держав-

них і місцевих бюджетних коштів з боку виконавчої влади; результатами опитування громадян та їхніми виступами під час зустрічей, зібрань, громадських слухань тощо. За результатами моніторингу мають відбуватися обговорення, за якими спільно розробляються рекомендації для поліпшення з представниками ключових осіб, які приймають рішення, та визначаються відповідальні особи для реалізації цих рішень.

Спираючись на вищезазначене, наведемо орієнтовний приклад алгоритму дії адвокати на місцевому рівні в контексті виконання суспільних функцій, який можна використати в проведенні адвокати-кампаній.

Орієнтовний алгоритм дії адвокати на місцевому рівні в контексті виконання суспільних функцій

Крок 1. Вивчення проблеми й оцінка її на предмет можливості бути метою для адвокати; аналіз причин виникнення проблеми.

Крок 2. Визначення та вивчення посадових осіб – державних службовців на місцевому рівні, від яких залежить вирішення цієї проблеми.

Крок 3. Створення ініціативної групи із членів територіальної громади для адвокати.

Крок 4. Розробка мети, постановка завдань для адвокати.

Крок 5. Вибір адвокати-стратегій та адвокати-тактик шляхом вивчення й оцінки людських і матеріальних ресурсів на місцевому рівні.

Крок 6. Роз'яснювальна та організаційна робота з метою мобілізації населення для створення адвокати-кампаній.

Крок 7. Виконання плану дій і завдань адвокати.

Крок 8. Складання плану моніторингу адвокати.

Крок 9. Відстеження результатів змін у рішеннях ключових посадових осіб – державних службовців на місцевому рівні.

Крок 10. Інформування громадськості про фактичні результати проекту.

У контексті суспільних функцій наведемо приклад стратегії впливу адвокати на осіб, відповідальних за прийняття рішень (табл. 1).

Таблиця 1

Стратегія впливу адвокати на осіб, відповідальних за прийняття рішень

Суб'єкт прийняття рішення	Предмет розгляду для винесення рішення	Спосіб прийняття рішення
Вибори; призначення та обрання осіб, які формують політику; призначення міністрів, суддів.	Закони; національні пріоритети; політика місцевих органів влади; нормативно-правові акти, видані органами місцевого самоврядування; програми, послуги, інститути, бюджети тощо.	Відповідальність осіб, які приймають рішення перед громадянами; доступ громадян до інформації та місцевого самоуправління; збільшення кількості громадських консультацій тощо.

Висновки. Отже, основними суспільними функціями адвокати є: сприяння формуванню та розвитку демократичного громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод кожного громадянина на загальнодержавному рівні; сприяння інноваційному розвитку територіальної спільноти; реалізація зворотного зв'язку між керівною та керованою підсистемою на місцях; контроль з боку громадськості за нормотворчою діяльністю уповноважених на місцях суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів; дотримання балансу суспільних інтересів на рівні самоврядних територій; забезпечення громадянської мобілізації, соціального партнерства та формування довіри до місцевих органів публічного управління тощо на рівні місцевого самоврядування.

Результатом процесу адвокати в контексті місцевого самоврядування є реальні зміни, які відбуваються в житті людей певної територіальної громади, закріплення демократичних процедур вирішення проблем на місцевому рівні, справедливий підхід до розгляду причин їхнього виникнення та шляхів і способів усунення їх.

Список використаної літератури:

1. Безус Р.М., Буртак С.Г. Формування системи лобі та адвокати розвитку органічного виробництва. *Академічний огляд*. 2016. № 2 (45). С. 54.
2. Загуменна В.В. Адвокація: представлення інтересів бібліотек : посіб. для тренерів за прогр. підвищ. Кваліфікації. Київ : Самміт-Книга, 2012. 59 с.
3. Кіященко Г. Адвокати : практичний посібник. Київ : Ресурс. центр «ГУРТ». 2009. 100 с.
4. Маматкеримова Г., Мамасалиева Г., Колесникова М., Рустемова А., Сооронкулова К., Убышева Э. Руководство по адвокати для представителей некоммерческих организаций. Бишкек, 2017. 172 с. URL: <http://cso-central.asia/wp-content/uploads/.pdf>.
5. Мандрик В. Ляпіна К., Ламах Е. Громадські слухання як елемент лобювання : (посібник для громадських організацій, які працюють для розвитку малого та середнього бізнесу). Київ, 2002. 60 с.
6. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Москва : АСТ, 2006. 873 с.
7. Навроцький В.В., Менджул М.В. Кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень. Ужгород, 2011. 66 с.
8. Назаренко Д.Л. Світові тенденції реалізації адвокати у процесах територіального розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Дніпро, 2019. Вип. 2(41). С. 136–147.
9. Назаренко Д.Л. Функції системи адвокати в управлінні місцевим розвитком. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Випуск 13. 2019. С. 109–116.
10. Нестерович В.Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. Дніпропетровськ, 2013. № 5. С. 15–22.
11. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. №24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06. 05.2020).
12. Социологический словарь / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев; уч. секр. О.Е. Чернощек. Москва : Норма, 2008. 608 с.
13. Станкевич-Волосянчук О.І. Адвокація як метод впливу : практичний посібник. Ужгород, 2014. 79 с.
14. Шинкарьов А.М. Міжсекторальне партнерство органів управління та децентралізація влади в Україні. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/mizhsektoralne-partnerstvo-organiv-upravlinnya-tadecentralizaciya-vladi-v-ukraini.pdf> (дата звернення: 14.05.2020).
15. Яницкий О.Н. Массовая мобилизация: проблемы теории. *Социологические исследования*. 2012. № 6. С. 4.

Pokataev P. S. The public functions of advocacy in the context of local government

The article reveals the essence of the system of advocacy in local government. It is emphasized that advocacy requires certain knowledge and skills, a purposeful desire to help people, so this work should be done not only by professionals, but also concerned public activists with experience in the field, who know how to correctly, competently and clearly formulate opinions and communicate them to opponents. Emphasis is placed on the fact that well-planned and carefully thought-out advocacy measures can lead to certain expected changes (by truthfully informing about the situation, providing strong arguments in favor of change, involving those in power in the process, etc.).

The basic principles of advocacy in the context of local self-government are defined: separation of powers of state and local authorities; legality and social justice; openness and responsibility of local governments to the territorial community and their implementation of their functions in the interests of the local community; protection of the rights and interests of local communities, defined and guaranteed by the Law "On Local Self-Government in Ukraine"; expression of citizens' will through the

system of local self-government bodies, through public meetings, etc .; publicity and consideration of public opinion; collegiality, free discussion in resolving relevant issues; constant search for better mechanisms to implement their commitments to ensure transparency, collegiality, social justice; self-sufficiency, self-regulation and self-financing; independence of territorial communities in resolving issues within their competence.

The social functions of advocacy in the context of local self-government are described: promoting the formation and development of a democratic civil society, ensuring the rights and freedoms of every citizen – at the national level; promoting the innovative development of the territorial community; implementation of feedback between the control and management subsystem in the field; public control over the rule-making activities of the entities authorized on the ground to develop, review, adopt and officially promulgate regulations; observance of the balance of public interests at the level of self-governing territories; ensuring civic mobilization, social partnership and building trust in local public administration bodies, etc. – at the level of local self-government.

An approximate of the algorithm of advocacy action at the local level in the context of performing public functions is offered.

Key words: *advocates, public interests, state policy, public administration bodies, protection of citizens' rights, local self-government, public functions, territorial community.*