

Administrative law and process; finance law; information law

УДК 342.9

Шопіна Ірина Миколаївна

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права*

Львівський державний університет внутрішніх справ

Shopina Iryna

*Doctor of Science in Law, Professor,
Professor of Department of Administrative and Legal Disciplines of
Institute of Law*

Lviv State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0003-3334-7548

**ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ
ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА
LOCAL GOVERNMENTS AS A SUBJECT OF CIVIL-MILITARY
COOPERATION**

***Анотація.** Вступ. Органи місцевого самоврядування в Україні є важливим учасником відносин у галузі національної безпеки та оборони. Відносини у сфері місцевого самоврядування забезпечують національну стійкість та здатність територіальних громад брати участь у відсічі російській збройній агресії, зміцнюючи систему територіальної оборони та створюючи підґрунтя для консолідація українського суспільства. Як повноправний суб'єкт цивільно-військового співробітництва, органи місцевого самоврядування беруть активну участь у створенні сприятливих умов для виконання Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями своїх завдань. Разом з тим, не зважаючи на*

актуальність розгляду правового статусу органів місцевого самоврядування в якості суб'єкта цивільно-військового співробітництва, у теоретичних джерелах даній проблематиці увага практично не приділялася. Це обумовлює важливість та новизну теми цієї статті, присвяченої висвітленню особливостей органів місцевого самоврядування як суб'єктів цивільно-військового співробітництва.

Мета. Метою статті є визначення властивостей органів місцевого самоврядування як суб'єктів цивільно-військового співробітництва.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) правові акти, якими регламентується діяльність органів місцевого самоврядування та функціонування системи цивільно-військового співробітництва; 2) теоретико-методологічні роботи у сфері правового регулювання місцевого самоврядування та цивільно-військового співробітництва.

У процесі дослідження використано порівняльно-правовий і формально-догматичний метод для визначення напрямів співпраці між органами місцевого самоврядування і структурами цивільно-військового співробітництва, метод моделювання та правової лінгвістики для визначення поняття цивільно-військового співробітництва та ролі органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Результати. У науковій статті до актуальних напрямів співпраці між органами місцевого самоврядування і структурами цивільно-військового співробітництва віднесено: взаємну підтримку авторитету і довіри до органів місцевого самоврядування та військових формувань з боку населення територіальної громади; навчання всіх вікових груп населення, яке мешкає у територіальних громадах, забруднених вибухонебезпечними предметами, правилам мінної безпеки; проведення заходів з національно-патріотичного виховання з дітьми та молоддю; сумісну діяльність щодо підтримання публічного порядку в межах територіальної громади, відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування і військових формувань; проведення заходів із забезпечення

збереження об'єктів культурної спадщини, які можуть бути пошкоджені або знищені під час ведення бойових дій.

Сформульовано поняття цивільно-військового співробітництва, яке у широкому аспекті слід розуміти як систему сумісної діяльності органів військового управління, державної влади та місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів для досягнення спільної мети – забезпечення захисту цивільного населення від наслідків збройного конфлікту і підвищення ефективності відсічі російській збройній агресії, включаючи деокупацію українських територій.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується присвятити увагу проблемам форм і методів діяльності у сфері цивільно-військового співробітництва.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, цивільно-військове співробітництво, цивільно-військова співпраця, громадянське суспільство, громадський контроль, територіальна громада.*

Summary. *Introduction. Local self-government bodies in Ukraine are an important actor in national security and defense relations. Relations in the field of local self-government ensure national resilience and the ability of territorial communities to participate in repelling Russian armed aggression, strengthening the territorial defense system and creating the basis for consolidating Ukrainian society. As a full-fledged subject of civil-military cooperation, local governments are actively involved in creating favorable conditions for the Armed Forces of Ukraine and other military formations to fulfill their tasks. At the same time, despite the relevance of considering the legal status of local self-government bodies as a subject of civil-military cooperation, theoretical sources have paid little attention to this issue. This determines the importance and novelty of the topic of this article, which is devoted to*

highlighting the specific features of local self-government bodies as subjects of civil-military cooperation.

Purpose. The purpose of the article is to determine the characteristics of local self-government bodies as subjects of civil-military cooperation.

Materials and methods. The research materials are: 1) legal acts that regulate the activities of local self-government bodies and the functioning of the civil-military cooperation system; 2) theoretical and methodological works in the field of legal regulation of local self-government and civil-military cooperation.

In the course of the study, the author uses the comparative legal and formal dogmatic method to determine the areas of cooperation between local self-government bodies and civil-military cooperation structures, and the method of modeling and legal linguistics to define the concept of civil-military cooperation and the role of local self-government bodies under the legal regime of martial law.

Results. In the scientific article, the current areas of cooperation between local self-government bodies and structures of civil-military cooperation include: mutual support of authority and trust in local self-government bodies and military formations on the part of the population of the territorial community; training of all age groups of the population living in territorial communities contaminated with explosive objects in mine safety rules; conducting activities on national-patriotic education with children and youth; joint activities to maintain the

The author formulates the concept of civil-military cooperation, which should be broadly understood as a system of joint activities of military authorities, state authorities and local self-government, civil society institutions and other entities to achieve a common goal - to ensure the protection of civilians from the consequences of armed conflict and to increase the

effectiveness of countering Russian armed aggression, including the de-occupation of Ukrainian territories.

Discussion. In further research, it is proposed to pay attention to the problems of forms and methods of activity in the field of civil-military cooperation.

Key words: local self-government, local self-government bodies, civil-military cooperation, civil-military interaction, civil society, public control, territorial community.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Органи місцевого самоврядування в Україні є важливим учасником відносин у галузі національної безпеки та оборони. Відносини у сфері місцевого самоврядування забезпечують національну стійкість та здатність територіальних громад брати участь у відсічі російській збройній агресії, зміцнюючи систему територіальної оборони та створюючи підґрунтя для консолідація українського суспільства. Як повноправний суб'єкт цивільно-військового співробітництва, органи місцевого самоврядування беруть активну участь у створенні сприятливих умов для виконання Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями своїх завдань. Разом з тим, не зважаючи на актуальність розгляду правового статусу органів місцевого самоврядування в якості суб'єкта цивільно-військового співробітництва, у теоретичних джерелах даній проблематиці увага практично не приділялася. Це обумовлює важливість та новизну теми цієї статті, присвяченої висвітленню особливостей органів місцевого самоврядування як суб'єктів цивільно-військового співробітництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми, пов'язані з функціонуванням органів місцевого самоврядування у період правового режиму воєнного

стану, привертають увагу українських науковців. Так, В. Говоровим було проаналізовано правові наслідки, коли за наявності органів місцевого самоврядування створюються військові адміністрації та їм передаються повноваження органів місцевого самоврядування. У результаті проведеного дослідження визначено коло правових проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування та військові адміністрації за умови одночасного існування [1]. В. Комарницький розглянув органи місцевого самоврядування як суб'єкти зміцнення громадської участі в Україні і позитивно охарактеризував роль самоврядних органів у налагодженні тристоронніх зв'язків між громадами, неурядовим сектором та міжнародними інституціями, мобілізації ресурсів для оптимального забезпечення життєдіяльності регіонів в умовах війни. Автором було підсумовано, що описаний ним досвід є чинником подальшого зміцнення інституційної пам'яті щодо звітності та контролю, розширення комунікаційного потенціалу місцевих органів влади та забезпечення реальної відкритості та публічності їхньої діяльності [2]. І. Пирога та М. Пирога розглянули роль органів місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану і зробили висновок, що, попри усі проблеми, викликані війною, органи місцевого самоврядування своєчасно реагують на непередбачувані виклики, забезпечуючи відновлення зруйнованих об'єктів, надання послуг населенню, створення робочих місць для внутрішньо переміщених осіб, залучення інвестицій [3]. Разом з тим, правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів цивільно-військового співробітництва не був предметом окремих наукових досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення властивостей органів місцевого самоврядування як суб'єктів цивільно-військового співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Соціальне призначення системи місцевого самоврядування перш за все полягає у врахуванні інтересів територіальних громад під час вирішення питань місцевого значення. Як справедливо зазначає В. Зимогляд, сьогодні найважливішою передумовою адекватного розуміння соціальних процесів у нашій країні стає аналіз такої специфічної сфери, як місцевий соціальний інтерес, що відображає місце регіону в системі суспільних відносин, його відносну самостійність та індивідуальність. Роль місцевого інтересу в пізнаванні діалектики суспільного розвитку та функціонування соціальних регіональних систем як частин цілого соціального організму – надзвичайно велика. Повне і достовірне врахування специфіки регіональних інтересів, тенденцій та динаміки їх розвитку сприяє становленню інфраструктури місцевого самоврядування і розвитку громадянського суспільства [4, с. 129; 5]. Місцеве самоврядування в Україні виступає важливим фактором консолідації суспільства на регіональному рівні для спільного вирішення існуючих проблем, що набуло особливої важливості в умовах правового режиму воєнного стану. Як свідчить досвід 2014-2023 років, співпраця органів військового управління і місцевого самоврядування дає змогу швидко реагувати на виклики часу, ефективно розв'язувати постійно виникаючі у процесі відсічі російській збройній агресії завдання, до яких належить евакуація населення із районів ведення бойових дій, забезпечення членів територіальних громад комунальними послугами, продуктами харчування, ліками, що іноді дуже складно здійснювати під обстрілами противника та в умовах порушених логістичних ланцюжків [6; 7].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить легальне визначення останнього як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади - жителів села чи добровільного

об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8, с. 129]. Не зупиняючись на недоліках вказаного визначення, до яких належить його статичний характер (законодавець не розглядає досліджуваний феномен як діяльність або процес), зауважимо, що вирішення питань місцевого значення відбувається у декількох сферах. Найбільш важливими з них уявляються національна безпека і оборона, забезпечення базових потреб населення, необхідних для його нормальної життєдіяльності, сприяння соціально-економічному розвитку територій, включаючи створення сприятливих умов для підприємницької діяльності.

Збройна російська агресія, розпочата у 2014 році, наклала свій відбиток на роль органів місцевого самоврядування в оборонному секторі. Як зазначається у Доктрині «Цивільно-військове співробітництво», головна роль органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні проблемних питань цивільного середовища полягає в безумовній та першочерговій відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за забезпечення нагальних потреб населення та функціонування об'єктів цивільного середовища. Наявні у розпорядженні командувача (командира), начальника ресурси мають витратитися лише у випадку необхідності формування сприятливих умов для досягнення військових цілей. Підтримка цивільного середовища передбачає: сприяння у відновленні порушених (втрачених) спроможностей органів державної влади та місцевого самоврядування, інших об'єктів цивільного середовища виконувати (здійснювати) свої функції (повноваження); сприяння проведенню, у межах компетенції, заходів щодо відновлення громадської безпеки і порядку; створення умов або військової підтримки (за необхідності) у проведенні гуманітарних операцій; сприяння в організації,

координації та проведенні заходів щодо задоволення першочергових потреб у воді, продуктах харчування, електроенергії, медичному обслугованні, праві на освіту та житло для населення, постраждалого внаслідок ведення бойових дій; координацію спільних заходів, сприяння органам державної влади та місцевого самоврядування у відновленні пошкодженої інфраструктури [9]. Вказані заходи мають тимчасовий характер, передбачається їх припинення у разі відновлення спроможності місцевих громад до самостійного задоволення існуючих потреб. Разом з тим, аналіз джерел у досліджуваній сфері [10-15] свідчить, що існує низка напрямів функціонування сфери місцевого самоврядування, потреба в яких нині потребує наявності тісної співпраці між цивільним і військовим компонентами, зокрема:

- взаємна підтримка авторитету і довіри до органів місцевого самоврядування та військових формувань з боку населення територіальної громади;

- навчання всіх вікових груп населення, яке мешкає у територіальних громадах, забруднених вибухонебезпечними предметами, правилам мінної безпеки;

- проведення заходів з національно-патріотичного виховання з дітьми та молоддю;

- сумісна діяльність щодо підтримання публічного порядку в межах територіальної громади, відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування і військових формувань;

- проведення заходів із забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини, які можуть бути пошкоджені або знищені під час ведення бойових дій.

Як можна побачити, напрями співпраці органів місцевого самоврядування і структур цивільно-військового співробітництва включають заходи трьох основних видів: іміджевого, педагогічно-

виховного та охоронно-захисного. Ними не вичерпуються всі функції органів місцевого самоврядування та цивільно-військового співробітництва, яких значно більше, однак ми вважали за доцільне зупинити увагу на тих напрямках, які потребують активної співпраці між цивільним і військовим сектором.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Органи місцевого самоврядування є повноправним суб'єктом цивільно-військового співробітництва, яке у широкому аспекті слід розуміти як систему сумісної діяльності органів військового управління, державної влади та місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів для досягнення спільної мети – забезпечення захисту цивільного населення від наслідків збройного конфлікту і підвищення ефективності відсічі російській збройній агресії, включаючи деокупацію українських територій.

Основні напрями співпраці між органами місцевого самоврядування та структурами цивільно-військового співробітництва обумовлені правовим статусом означених суб'єктів, який потребує певного законодавчого удосконалення. Застарілий за своїм змістом Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та прогалини у визначенні правового статусу структур цивільно-військового співробітництва не сприяють ефективному функціонуванню системи співпраці між військовими і цивільними. Однак в умовах широкомасштабної російської збройної агресії система цивільно-військового співробітництва довела свою необхідність для вирішення існуючих проблем, отже, напрацювання її правового забезпечення є потребою часу.

Література

1. Говоров В.С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного

- стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. Ч. 1. С. 76-83.
2. Комарницький В. В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти зміцнення громадської участі в Україні. *Політикус*. 2023. № 2. С. 38-44.
 3. Пирога І. С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право*. 2023. Т. 1, Вип. 77. С. 117-123.
 4. Зимогляд В. Розвиток місцевого самоврядування як чинник горизонтальної самоорганізації суспільства. *Український соціум*. 2008. № 3. С. 124-131.
 5. Зимогляд В. Я. Місцеве самоврядування як результат децентралізації влади. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2015. № 1. С. 122-135.
 6. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навч. посіб. Київ: НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2016. 92 с.
 7. Взаємодія Збройних сил України з громадянським суспільством: довідник /за заг. ред. Л.О. Кравченко. Київ, 2021. 48 с.
 8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.12.2023).
 9. Доктрина «Цивільно-військове співробітництво» від 1 липня 2020 року. URL: <http://tinyurl.com/22sjk7wt> (дата звернення: 29.12.2023).
 10. Методичний посібник з організації цивільно-військового співробітництва за стандартами НАТО: метод. посіб. / за заг. ред. О.О. Ноздрачова. Київ: ГУ НГУ, 2018. 72 с.

11. Коропатнік І.М. Поняття, види та принципи цивільно-військового співробітництва в Україні. *Наука і правоохорона*. 2015. Ч. 2, № 1. С. 43-46.
12. Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України: адміністративно-правові засади. Київ: Леся, 2016. 412 с.
13. Karelin V., Koropatnik I., Boikov A., Shopina I., Khrystynchenko N. Activities of the Ministry of Defense in Ukraine and Military Administration during the Special Period. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2020. Vol. 23, Issue 1. URL: <https://www.scholarscentral.com/pdfs/1874/Activities-of-the-ministry-of-defense-in-Ukraine-and-military-administration-during-the-special-period-1544-0044-23-1-451.pdf> (дата звернення: 29.12.2023).
14. Онопрієнко С.Г. Протидія загрозам національній безпеці в інформаційній сфері: правовий аспект. *Наука і правоохорона*. 2019. № 4. С. 399-403.
15. Сальнікова О. Ф., Кушнір В. О., Процин І. В. Цивільно-військове співробітництво як елемент системи стратегічних комунікацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 7. doi: 10.32702/2307-2156-2019.7.1.

References

1. Novorov, V.S. (2023). Local self-government bodies and military administrations: actual problems of functioning under martial law. *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, 2, 76-83 [in Ukrainian].
2. Komarnytskyi, V. (2023). Local self-government bodies as subjects of strengthening public participation in Ukraine. *Politikus*, 2, 38-44 [in Ukrainian].

3. Pyroga, I. S., & Pyroga, M. I. (2023). The role of local self-government in the reconstruction under martial law, *Scientific Bulletin of Uzhhorod University: Series: Law*, 77, 117-123 [in Ukrainian].
4. Zymoglyad, V. (2008). Development of local self-government as a factor of horizontal self-organization of society. *Ukrainian society*, 3, 24-131 [in Ukrainian].
5. Zymoglyad, V. Ya. (2015). Local self-government as a result of decentralization of power. *Bulletin of the National University "Yaroslav Mudryi Law Academy of Ukraine". Series: Philosophy, Philosophy of Law, Political Science, Sociology*, 1, 122-135 [in Ukrainian].
6. Civil-Military Cooperation in accordance with NATO Standards: a manual (2016). Kyiv: Ivan Cherniakhovskyi National University [in Ukrainian].
7. Interaction of the Armed Forces of Ukraine with civil society (2021): a handbook / edited by L.O. Kravchenko [in Ukrainian].
8. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997, No. 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
9. Doctrine "Civil-Military Cooperation" of July 1, 2020. URL: <http://tinyurl.com/22sjk7wt> [in Ukrainian].
10. Methodological guide on the organization of civil-military cooperation according to NATO standards (2018): methodological guide / edited by O. Nozdrachov. Kyiv: GU NGU [in Ukrainian].
11. Koropatnik, I. (2015). The concept, types and principles of civil-military cooperation in Ukraine. *Science and Law Enforcement*, 1, 43-46 [in Ukrainian].
12. Koropatnyk, I.M. (2016). Interaction of civil society and the Armed Forces of Ukraine: administrative and legal principles. Kyiv: Lesia [in Ukrainian].
13. Karelin, V., Koropatnik, I., Boikov, A., Shopina, I., & Khrystynchenko, N. (2020). Activities of the Ministry of Defense in Ukraine and Military

Administration during the Special Period. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*, 23, 1. URL:

<https://www.scholarscentral.com/pdfs/1874/Activities-of-the-ministry-of-defense-in-Ukraine-and-military-administration-during-the-special-period-1544-0044-23-1-451.pdf>.

14. Onopriienko, S. (2019). Countering threats to national security in the information sphere: legal aspect. *Science and Law Enforcement*, 4, 399-403 [in Ukrainian].
15. Salnikova, O.F., Kushnir, V.O., & Proshchyn, I.V. (2019). Civil-military cooperation as an element of the system of strategic communications. *Public administration: improvement and development*, 7. doi: 10.32702/2307-2156-2019.7.1 [in Ukrainian].