

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.82>

ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Шопіна І.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права,
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3334-7548

Шопіна І.М. Цивільно-військове співробітництво та громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Мета статті – визначити особливості цивільно-військового співробітництва та громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

З'ясовано, що в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності зростає вплив корупційних та інших ризиків, які деструктивно впливають на систему місцевого самоврядування. Констатовано існування ризиків порушення прав людини і громадянина внаслідок неправомірних дій цивільних і військових посадових осіб. Акцентовано увагу на зниженні економічної активності підприємств та населення, що мешкає поблизу лінії зіткнення, внаслідок непродуманого забезпечення гуманітарною допомогою. Встановлено відсутність або недосконалість правових механізмів для впливу на осіб, що відмовляються від евакуації з районів ведення бойових дій, якщо такі «відмовники» піклуються про дітей, людей похилого віку або осіб з інвалідністю.

З'ясовано, що громадський контроль уявляє собою складне суспільне утворення, місією якого є створення передумов для постійного вдосконалення діяльності підконтрольних суб'єктів шляхом пошуку та аналізу помилок в їх діяльності і визначенні шляхів їх викорінення. Поняття громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та структур цивільно-військового співробітництва сформульовано як аналітично-пошукову роботу інститутів громадянського суспільства, спрямовану на визначення відповідності діяльності об'єктів контролю їх функціям, повноваженням, обмеженням та заборонам, встановленим законодавством.

Визначено, що правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та структур цивільно-військового співробітництва знаходиться нині у стадії формування. Законодавство, яким регулюється діяльність органів місцевого самоврядування, значним чином застаріло, і не враховує реалій

правового режиму воєнного стану. Натомість, законодавче підґрунтя цивільно-військового співробітництва ще не створене, що має своїми наслідками довільне тлумачення сутності цивільно-військової взаємодії різними суб'єктами.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, цивільно-військове співробітництво, цивільно-військова співпраця, органи місцевого самоврядування, територіальні громади.

Shopina I.M. Civil-military cooperation and public control over the activities of local self-government bodies.

The purpose of the article is to determine the specific features of civil-military cooperation and public control over the activities of local self-government bodies.

The article shows that in the context of a high-intensity armed conflict, the impact of corruption and other risks that have a destructive impact on the local self-government system is growing. Arguments are presented about the existence of risks of violation of human and civil rights as a result of unlawful actions of civilian and military officials. Attention is focused on the decline in economic activity of enterprises and the population living near the contact line as a result of ill-considered provision of humanitarian aid. The article establishes the absence or imperfection of legal mechanisms to influence persons who refuse to evacuate from the areas of hostilities, if such "refuseniks" take care of children, the elderly or persons with disabilities.

Public control is a complex social entity whose mission is to create preconditions for continuous improvement of the controlled entities' activities by searching for and analyzing errors in their activities and identifying ways to eliminate them. The concept of public control over the activities of local self-government bodies and civil-military cooperation structures is formulated as an analytical and search work of civil society institutions aimed at determining whether the activities of the controlled

entities comply with their functions, powers, restrictions and prohibitions established by law.

The legal framework for civic control over the activities of local self-government bodies and civil-military cooperation structures is currently being developed. Legislation governing the activities of local self-government bodies is largely outdated and does not take into account the realities of the martial law regime. Instead, the legislative basis for civil-military cooperation has not yet been created, which leads to an arbitrary interpretation of the essence of civil-military cooperation by different actors.

Key words: public control, civil society, civil-military cooperation, civil-military cooperation, local governments, territorial communities.

Постановка проблеми. Функціонування української держави в умовах правового режиму воєнного стану потребує швидких та ефективних відповідей на виклики сучасності. Однією з досить складних для вироблення досконалого правового забезпечення і оптимальної управлінської практики сфер залишається сфера взаємодії між цивільними та військовими, яка, в умовах ведення бойових дій, охоплює інтереси багатьох органів місцевого самоврядування. З одного боку, необхідність евакуації цивільних громадян із районів, де їм загрожує небезпека, залучення представників Збройних Сил України та інших військових формувань до вирішення питань забезпечення захисту цивільного населення сприяє ефективній взаємодії між місцевими радами, лідерами територіальних громад та військовими формуваннями. З іншого боку, тривалі збройні конфлікти завжди супроводжуються збільшенням руйнівного впливу корупційних ризиків, що актуалізує питання щодо побудови діючої системи громадського контролю як за діяльність органів місцевого самоврядування, так і за функціонуванням структур цивільно-військового співробітництва. У сукупності ці фактори свідчать про важливість розгляду сутності та призначення громадського контролю у вказаній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми, пов'язані з розвитком цивільно-військового співробітництва в Україні розглядали у своїх роботах І. Коропатнік, який визначив теоретико-методологічні засади взаємодії Збройних Сил України та громадянського суспільства і на підставі цього сформував базовий понятійний ряд цивільно-військового співробітництва [1], Ю. Кривенко, яка вважає, що необхідна взаємодія суспільства та армії, політичного та військового керівництва в державі є суттєвим чинником національної безпеки, що обумовлює необхідність вироблення ефективних алгоритмів та результативних підходів до такої взаємодії з боку військової та цивільної частин суспільства,

загалом, та органів державного управління зокрема [2, с.35], О. Бериславська, яка розглядає цивільно-військове співробітництво як вид суспільно-правових відносин у системі публічного управління [3], В. Шульгін, який обстоює думку про необхідність формування правової основи функціонування підрозділів цивільно-військового співробітництва, нормативно-правового упорядкування їх діяльності у рамках єдиної, цілісної системи за стандартами збройних сил держав – членів НАТО [4, с.67], а також інші автори.

Разом з тим особливості цивільно-військового співробітництва в органічному зв'язку зі здійсненням громадського контролю в сфері місцевого самоврядування ще не були предметом наукового пошуку, що обумовлює актуальність цієї статті.

Мета статті – визначити особливості цивільно-військового співробітництва та громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Цивільно-військове співробітництво – це системна, планомірна діяльність Збройних Сил України та інших складових сил оборони: командувачів (командирів), начальників, органів військового управління, штабів всіх рівнів, військових частин (підрозділів) та/або військовослужбовців для взаємодії з об'єктами цивільного середовища з метою створення сприятливих умов для виконання визначених їм завдань з використанням військових та невійськових сил та засобів. Цивільно-військова взаємодія є головною функцією цивільно-військового співробітництва та полягає у спільній, цілеспрямованій, організованій та безперервній діяльності командувачів (командирів), начальників, їх заступників, органів військового управління, штабів, структур ЦВС, спрямованій на встановлення та підтримання зв'язків з об'єктами цивільного середовища на рівні, який забезпечує успішне виконання військами (силами) визначених завдань [5]. Важливим фактором, який впливає на ефективність цивільно-військового співробітництва, є побудова відносин між Силами оборони та органами місцевого самоврядування, особливо в районах ведення активних бойових дій.

Місія системи місцевого самоврядування перш за все полягає у врахуванні інтересів територіальних громад під час вирішення питань місцевого значення. Як слушно зауважує 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 пізнанні 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 [6, с.129; 7]. 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 [8; 9].

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 [10, 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.

В умовах збройного конфлікту високої інтенсивності зростає вплив корупційних та інших ризиків, які деструктивно впливають на систему місцевого самоврядування. Поширеність корупційних правопорушень впливає й на боєздатність військових частин, внаслідок чого знижується рівень укомплектованості озброєнням і військовою технікою, забезпеченості фінансовими і матеріально-технічними ресурсами. Крім того, прояви непотизму та протекціонізму у вирішенні кадрових питань впливають на якість укомплектованості та компетентність особового складу. Вчинення корупційних правопорушень посадовими особами призводить до створення несприятливо-

го морально-психологічного клімату у військових частинах [11, с. 47]. Іншими ризиками, які негативно впливають на функціонування системи місцевого самоврядування і органи військового управління, є порушення прав людини і громадянина внаслідок неправомірних дій цивільних і військових посадових осіб, зниження економічної активності підприємств та населення, що мешкає поблизу лінії зіткнення, внаслідок непередуманого забезпечення гуманітарною допомогою, відсутність або недосконалість правових механізмів для впливу на осіб, що відмовляються від евакуації з районів ведення бойових дій, якщо такі «відмовники» піклуються про дітей, людей похилого віку або осіб з інвалідністю.

Вказане обумовлює важливість громадського контролю, який має своїми об'єктами як органи місцевого самоврядування, так і структури цивільно-військового співробітництва. Запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю означених суб'єктів дає змогу своєчасно реагувати на існуючі виклики і проблеми шляхом збирання та аналізу інформації про реалізацію їх функцій та повноважень, а також вироблення стратегій змін правових актів та управлінської практики.

Висновки. Громадський контроль уявляє собою складне суспільне утворення, місією якого є створення передумов для постійного вдосконалення діяльності підконтрольних суб'єктів шляхом пошуку та аналізу помилок в їх діяльності і визначенні шляхів їх викоринення.

Поняття громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та структур цивільно-військового співробітництва можна сформулювати як аналітично-пошукову роботу інститутів громадянського суспільства, спрямовану на визначення відповідності діяльності об'єктів контролю їх функціям, повноваженням, обмеженням та заборонам, встановленим законодавством.

Правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та структур цивільно-військового співробітництва знаходиться нині у стадії формування, а його вдосконалення утруднено внаслідок недостатньої відповідності правових актів, які визначають функції та повноваження означених суб'єктів тим складним завданням, які вони мають виконувати в умовах повномасштабної збройної російської агресії. Так, законодавство, яким регулюється діяльність органів місцевого самоврядування, значним чином застаріло, і не враховує реалій правового режиму воєнного стану. Натомість, законодавче підґрунтя цивільно-військового співробітництва ще не створене, що має своїми наслідками довільне тлумачення сутності цивільно-військової взаємодії різними суб'єктами.

Напрями подальших наукових досліджень мають охоплювати особливості взаємодії між структурами цивільно-військового співробітництва та органами місцевого самоврядування під час вирішення мобілізаційних завдань і проведення мобілізаційних заходів, а також особливості забезпечення доброчесності всіх суб'єктів вказаної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України: адміністративно-правові засади. Київ: Леся, 2016. 412 с.
2. Кривенко Ю.В. Щодо необхідності правового регулювання цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України (CIVIL-MILITARY CO-OPERATION – CIMIC). *Часопис цивілістики*. 2017. Вип. 23. С. 35–39.
3. Бериславська О. Цивільно-військове співробітництво як вид суспільно-правових відносин у системі публічного управління. *Social development & Security*. 2019. Vol. 9, Iss. 2. С. 23–36.
4. Шульгін В.В. правова основа функціонування цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №11. С. 67-72.
5. Доктрина «Цивільно-військове співробітництво» від 1 липня 2020 року. URL: <https://sprotyvg7.com.ua>
6. Зимогляд В. Розвиток місцевого самоврядування як чинник горизонтальної самоорганізації суспільства. *Український соціум*. 2008. №3. С.124-131.
7. 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.
8. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навч. посіб. Київ: НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2016. 92 с.
9. Взаємодія Збройних сил України з громадянським суспільством: довідник /за заг. ред. Л.О. Кравченко. Київ, 2021. 48 с.
10. 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 29.12.23).
11. Тарасов С., Шопіна І. Корупційні ризики, які впливають на боєздатність військових частин Збройних Сил України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. №4-2. С. 47-52.