

УДК 351.86::321.7

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.5.13>

**Кутков Олександр Олександрович,**

начальник Центрального управління цивільно-військового співробітництва

Генерального штабу Збройних Сил України

ORCID ID: 0009-0003-5493-6218

## МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ ЗМІН ВОЄННО-ПОЛІТИЧНОЇ ОБСТАНОВКИ В ДЕРЖАВІ

### MECHANISM OF STATE REGULATION OF CIVIL-MILITARY COOPERATION IN THE CONDITIONS OF CHANGES IN THE MILITARY-POLITICAL SITUATION IN THE STATE

*У статті ґрунтовно розглянуто роль механізму державного регулювання цивільно-військового співробітництва (далі – ЦВС), як ключового інструмента для забезпечення національної безпеки України в умовах динамічних змін воєнно-політичної обстановки. Визначено, що ЦВС є важливим компонентом інтеграції зусиль військових структур, державних органів влади та громадянського суспільства, що дозволяє досягати ефективної взаємодії у вирішенні кризових ситуацій, гуманітарних завдань і протидії гібридним загрозам. Особливу увагу приділено дослідженню міжнародного досвіду, насамперед країн-членів НАТО, які мають усталену систему ЦВС, а також адаптації цих стандартів до національних реалій України, що дозволяє підвищити ефективність функціонування Збройних Сил України. У дослідженні наголошено на значенні принципів ЦВС, які включають гуманізм, прозорість, раціональне використання ресурсів, спільність цілей, взаємодію та комунікацію. Ці принципи забезпечують не лише ефективне виконання військових завдань, але й сприяють формуванню позитивного ставлення громадянського суспільства до дій ЗСУ, підвищенню морального духу населення і загальної згуртованості суспільства. Узагальнено, що ЦВС реалізується на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях, що забезпечує багаторівневий підхід до вирішення як військових, так і невійськових завдань. Зроблено висновки про необхідність вдосконалення законодавчої бази, створення постійно діючих структур ЦВС на всіх рівнях, інтеграції міжнародних стандартів, забезпечення якісної підготовки військовослужбовців для роботи у сфері ЦВС та поглиблення співпраці з міжнародними організаціями. Наголошено, що розвиток механізму ЦВС сприятиме підвищенню обороноздатності держави, зміцненню довіри до військових структур, створенню безпечного середовища для громадян і досягненню стабільності в умовах сучасних викликів і загроз.*

**Ключові слова:** цивільно-військове співробітництво, державне регулювання, національна безпека, Збройні Сили України, НАТО, гібридна війна, гуманітарна допомога, стратегічні комунікації, міжнародна співпраця, прозорість.

*The article comprehensively examines the role of the mechanism of state regulation of civil-military cooperation (CMC) as a key instrument for ensuring Ukraine's national security in the context of dynamic changes in the military-political situation. It is defined that CMC is an important component of the integration of efforts by military structures, state authorities, and civil society, enabling effective interaction in addressing crisis situations, humanitarian tasks, and countering hybrid threats. Special attention is paid to the study of international experience, particularly that of NATO member states, which have an established CMC system, and the adaptation of these standards to Ukraine's realities, thereby improving the effectiveness of the Armed Forces of Ukraine. The study emphasizes the significance of CMC principles, including humanity, transparency, rational use of resources, shared goals, interaction, and communication. These principles ensure not only the effective fulfillment of military tasks but also contribute to the formation of positive public attitudes towards the actions of the Armed Forces of Ukraine, enhancing the moral spirit of the population and overall societal cohesion. It is summarized that CMC operates at the strategic, operational, and tactical levels, providing a multi-level approach to solving both military and non-military tasks. Conclusions are drawn about the necessity of improving the legislative framework, establishing permanent CMC structures at all levels, integrating international standards, ensuring quality training of military personnel for work in the CMC sphere, and deepening cooperation with international organizations. It is emphasized that the development of the CMC mechanism will enhance the country's defense capability, strengthen trust in military structures, create a safe environment for citizens, and achieve stability in the face of modern challenges and threats.*

**Key words:** civil-military cooperation, state regulation, national security, Armed Forces of Ukraine, NATO, hybrid warfare, humanitarian assistance, strategic communications, international cooperation, transparency.

**Постановка проблеми.** Механізм державного регулювання цивільно-військового співробітництва виступає центральним інструментом у процесі зміцнення національної безпеки та забезпечення стабільного функціонування держави, особливо в умовах динамічних змін воєнно-політичної обстановки. Сучасний світ стикається з різноплановими загрозами: від традиційних військових конфліктів до гібридних і асиметричних форм протистояння, що робить питання інтеграції цивільних і військових структур не лише актуальним, а й стратегічно необхідним.

Основним завданням такого механізму є створення дієвої системи координації між державними органами, військовими структурами та громадянським суспільством. Це включає забезпечення належного рівня правового регулювання, розподілу функцій і відповідальності, а також інтеграції ресурсів для досягнення спільних цілей. Важливим аспектом є прозорість процесів і залучення громадянського суспільства, що сприяє формуванню довіри до влади, підвищенню морального духу населення і загальної згуртованості суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед дослідників цивільно-військового співробітництва в Україні слід відзначити: І. Коротатника, О. Ноздрачева, В. Попова, О. Минька, Ю. Калініна, О. Сальникову, Н. Васюкову, Н. Христюченко, І. Чобіт, Е. Тітко. Праці цих науковців можуть бути теоретичним підґрунтям для порівняльного аналізу визначення поняття цивільно-військового співробітництва, усвідомлення його мети, встановлення основних функцій та завдань для складових сил оборони України.

**Мета статті** – аналіз механізму державного регулювання цивільно-військового співробітництва в умовах змінної воєнно-політичної обстановки, визначення його ключових принципів, функцій та завдань, а також розробка рекомендацій для вдосконалення цього механізму з урахуванням міжнародного досвіду, сучасних викликів та потреб національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На думку фахівців оборонних структур передових країн світу, таких як США, Велика Британія та Німеччина [1; 6], цивільно-військове співробітництво є одним із найбільш ефективних механізмів взаємодії між збройними силами, суспільством і органами державної влади. Це дозволяє забезпечити не лише оперативну координацію, але й зміцнити довіру між населенням та оборонними інституціями держави. Саме тому цивільно-військове співробітництво стало невід'ємною функ-

цією збройних сил країн-членів НАТО. Ця функція реалізується на кількох рівнях:

- *стратегічний і оперативний рівні*, де діють органи військового управління;
- *тактичний рівень*, на якому співробітництво здійснюється військовими частинами та підрозділами [1].

Для Збройних Сил України цивільно-військове співробітництво є новою і водночас необхідною функцією, що виникла через загрози національній безпеці, спричинені агресією Російської Федерації та тимчасовою окупацією частини української території. В умовах сучасної гібридної війни, де держава-агресор використовує як військові, так і приховані невійськові методи впливу, ефективне цивільно-військове співробітництво стало ключовим компонентом національної оборони.

Зростання рівня воєнних загроз та необхідність протидії новітнім формам гібридної агресії актуалізували завдання удосконалення форм і способів застосування військ (сил) України. При цьому значення набувають не лише класичні бойові дії, а й розробка та застосування невійськових методів протиборства, зокрема – це включає взаємодію з цивільним населенням, організацію гуманітарних операцій, відновлення інфраструктури та комунікацій, підтримку правопорядку і створення безпечного середовища для громадян.

В умовах змін воєнно-політичної обстановки в державі механізми державного регулювання цивільно-військового співробітництва повинні бути адаптивними, багаторівневими та інтегрованими з іншими компонентами безпекової системи країни.

Таким чином, *удосконалення механізмів державного регулювання* цього напрямку передбачає:

- розробку та імплементацію чіткої нормативно-правової бази;
- впровадження сучасних стандартів НАТО у практику Збройних Сил України;
- посилення координації між військовими, цивільними органами управління та міжнародними партнерами;
- формування ефективної системи підготовки військовослужбовців до виконання завдань у межах цивільно-військового співробітництва [4].

Успішна реалізація цих кроків сприятиме посиленню обороноздатності України та забезпеченню стабільності навіть в умовах складної воєнно-політичної ситуації.

На тактичному рівні, у районах виконання завдань, механізм цивільно-військового співробітництва охоплює широкий спектр діяльності.

Це обумовлено тим, що виконання військових завдань тісно пов'язане з використанням об'єктів цивільної інфраструктури, встановленням комунікації із цивільним населенням, включаючи ключових формальних і неформальних лідерів.

Визнання необхідності ефективної взаємодії військового компоненту з об'єктами цивільного середовища дозволяє досягти максимальної ефективності у виконанні поставлених перед військовими частинами (підрозділами) Збройних Сил України завдань.

З огляду на сучасні реалії ведення операцій та бойових дій, особливо в умовах гібридної війни, значення цього аспекту зростає. Успішне досягнення цілей залежить від здатності командирів адаптуватися до змінних умов, застосовувати інноваційні підходи у виконанні завдань та налагоджувати тісну взаємодію із цивільними структурами. Таке осмислення взаємодії військових з цивільним середовищем стає невід'ємною частиною механізму державного регулювання в умовах постійних змін у воєнно-політичній ситуації.

Отже, *цивільно-військове співробітництво* (далі – ЦВС) є ключовим елементом сучасного механізму державного регулювання у сфері безпеки та оборони, що реалізується як на стратегічному, так і на тактичному рівнях. У цьому контексті важливим є розуміння основних функцій та завдань ЦВС, визначених нормативно-правовими документами.

Згідно з офіційними визначеннями, ЦВС включає систематичну та планомірну діяльність, яка забезпечує взаємодію Збройних Сил України з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та населенням у районах дислокації військових частин (наказ ГШ ЗСУ від 02.04.2019 № 131) [2]. Такий підхід сприяє формуванню позитивної громадської думки, створенню сприятливих умов для виконання військових завдань, а також відповідає стандартам цивільно-військового співробітництва, прийнятим у НАТО.

*Цивільно-військове співробітництво* (civil-military cooperation, CIMIC) – спільна функція, що включає набір можливостей, які інтегровані для підтримки досягнення цілей операції і дозволяють командуванню НАТО брати участь у широкому спектрі цивільно-військової взаємодії з різними невійськовими учасниками (АJP 3.19) [7].

*Групи ЦВС* – це підрозділи (тимчасово створені та штатні підрозділи військових частин), призначені для координації та практичного виконання заходів ЦВС, сприяння, у межах своєї компетенції, керівному складу органів військового управ-

ління та військових частин Збройних Сил України в організації та підтриманні відносин з цивільним населенням, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, міжнародними та неурядовими організаціями, засобами масової інформації в зоні (районі) ведення операції (бойових дій) (наказ ГШ ЗСУ від 06.04.2019 № 140) [5].

Варто наголосити, що основною метою ЦВС є забезпечення сприятливих умов для виконання завдань, покладених на Збройні Сили України (далі – ЗСУ), та мінімізація негативного впливу на місцеве населення під час військових операцій. Це включає ефективну взаємодію з органами влади, місцевим населенням та організаціями, особливо в районах постійної дислокації військових частин, у зонах проведення операцій чи під час запровадження режиму воєнного або надзвичайного стану.

Зміни воєнно-політичної обстановки вимагають від ЗСУ активного застосування механізмів ЦВС для досягнення ключових цілей військових операцій, які визначені Стратегією національної безпеки України [3]. Такі механізми забезпечують прозорість дій військ, підвищення довіри населення та зменшення можливих конфліктів між військовими і цивільними структурами.

У міжнародній практиці, яка стала основою для створення структур ЦВС, зазначено, що основою ефективного цивільно-військового співробітництва є встановлення довірчих відносин між збройними силами, цивільними організаціями та місцевим населенням. Для України, яка адаптує стандарти НАТО у сфері безпеки, важливим є інтегрування концепції ЦВС на всіх рівнях планування та виконання військових операцій. Це охоплює спільне планування з цивільними органами, оцінку середовища, організацію доступу до ресурсів цивільного сектора, а також інформування громадськості про дії військових.

Створення структур ЦВС та впровадження механізмів їхньої роботи дозволяє не лише досягати короткострокових цілей військових операцій, але й створювати умови для тривалого миру та безпеки, що відповідає стратегічним інтересам держави. Водночас, реалізація цього механізму вимагає постійної координації з органами державної влади, місцевим самоврядуванням та громадськими організаціями для забезпечення комплексного підходу до розв'язання завдань безпеки та оборони.

Таким чином, ЦВС є важливим інструментом державного регулювання, що спрямований на інтеграцію військових та цивільних зусиль задля досяг-

нення стабільності та безпеки в умовах постійно змінного воєнно-політичного середовища.

У контексті змін у воєнно-політичній обстановці держави, застосування ЦВС є ключовим елементом у підготовці та проведенні військових операцій, а також операцій з врегулювання кризових ситуацій, таких як гуманітарні місії. Хоча ці види операцій мають свої відмінності – різні умови середовища та специфіку взаємодії військових із цивільними організаціями і владою – низка завдань оперативного рівня залишається спільною для всіх. Ці завдання поділяються на три основні стадії: *підготовчу, оперативну та перехідну*, кожна з яких має свої ключові особливості:

- *підготовча стадія* включає планування операцій, підготовку інформації з питань ЦВС, аналіз політичних, економічних, соціальних та інфраструктурних умов цивільного середовища. ЦВС на цьому етапі забезпечують підготовку командирів та особового складу до взаємодії з цивільними організаціями і населенням, що є основою успішного виконання завдань;

- *оперативна стадія* передбачає безпосереднє виконання заходів цивільно-військової взаємодії: встановлення зв'язків із місцевими органами влади, міжнародними та неурядовими організаціями, координацію доступу до ресурсів цивільного середовища, мінімізацію негативного впливу бойових дій на населення та формування позитивної громадської думки щодо дій Збройних Сил України;

- *перехідна стадія* починається після завершення збройної фази операції і спрямована на передачу обов'язків цивільним структурам. На цьому етапі підрозділи ЦВС аналізують незадоволені потреби цивільного населення, сприяють відновленню функціонування органів державної влади та підтримують стабільність у регіоні.

Основними завданнями ЦВС у межах механізму державного регулювання є:

- постійний моніторинг та аналіз стану цивільного середовища;

- планування і координація дій із цивільними організаціями;

- формування позитивної громадської думки про дії військових;

- організація доступу до ресурсів цивільного середовища;

- підтримка заходів з евакуації цивільного населення та надання гуманітарної допомоги [4].

Різноманітність операцій вимагає постійного дослідження умов і чинників, що впливають на ефективність ЦВС. Виконання цих завдань сприяє як досягненню цілей конкретних військових опе-

рацій, так і загальній стабільності у воєнно-політичному середовищі, підвищуючи ефективність державного регулювання в цій сфері.

Принципи ЦВС є фундаментальною основою для організації ефективної взаємодії між військовими структурами, цивільними організаціями та місцевим населенням в умовах збройного конфлікту або надзвичайної ситуації. Вони забезпечують системний підхід до виконання завдань, узгоджуючи інтереси всіх сторін у рамках правового і гуманітарного контексту.

Принципи ЦВС можна умовно розділити на дві категорії: ті, що стосуються військової сфери, та ті, що регулюють цивільно-військові відносини. Вони адаптуються до різних типів операцій і рівнів їх реалізації, забезпечуючи виконання таких основних завдань:

- *пріоритетність військової місії*: усі дії ЦВС спрямовані на досягнення стратегічних і тактичних цілей військової операції, зберігаючи баланс між військовими завданнями та гуманітарними аспектами;

- *керованість діяльністю*: керівництво підрозділами ЦВС є прямим обов'язком командувачів, які відповідають за узгодження дій із цивільними структурами та врахування впливу середовища на виконання завдань;

- *раціональне використання ресурсів*: у контексті обмеженості військових ресурсів заходи ЦВС спрямовані на мінімізацію їх витрат при збереженні високої ефективності;

- *концентрація зусиль*: діяльність ЦВС зосереджується на завданнях найвищого пріоритету, що дозволяє досягати максимального впливу на цивільне середовище та формувати позитивне ставлення до військових;

- *взаємодія з цивільними організаціями*: налагодження партнерських відносин із цивільними структурами забезпечує спільну реалізацію цілей у зонах конфлікту;

- *спільність цілей*: визнання та узгодження спільних інтересів військових і цивільних сторін формує основу для довгострокового співробітництва;

- *довіра та прозорість*: взаємодія ґрунтується на довірі, яка досягається через відкритість дій, гуманізм і захист прав цивільного населення;

- *гуманізм*: полегшення людських страждань, спричинених конфліктом, є ключовим завданням ЦВС у будь-якій операції;

- *комунікація*: постійний зв'язок між військовими і цивільними організаціями забезпечує координацію дій, усуває конфлікти інтересів і сприяє ефективному досягненню поставлених цілей [1].



Такі принципи формують основу державного регулювання механізмів ЦВС, забезпечуючи адаптивність та ефективність у різних умовах. Їх дотримання дозволяє гармонізувати відносини між військовими і цивільними структурами, зменшити вплив конфліктів на місцеве населення та сприяти досягненню стабільності в умовах змінної воєнно-політичної обстановки.

**Висновки.** Таким чином, ефективне функціонування ЦВС залежить від дотримання принципів прозорості, гуманізму, раціонального використання ресурсів та спільності цілей. Це актуально для України, яка стикається з гібридними загрозами, де важливим є не лише виконання бойових завдань, але й відновлення інфраструктури, забезпечення гуманітарної допомоги та створення безпечного середовища.

Для вдосконалення механізмів державного регулювання ЦВС пропонується:

1. *Законодавча база:* розробити і ухвалити єдині нормативно-правові акти, що враховують стандарти НАТО і забезпечують регулювання взаємодії військових із цивільними структурами.

2. *Структурний розвиток:* створити постійні органи ЦВС на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях, які координуватимуть спільні зусилля військових, цивільних органів і міжнародних партнерів.

3. *Освіта та підготовка:* впровадити навчальні програми для військовослужбовців, які готуватимуть їх до взаємодії з цивільним середовищем, зокрема у питаннях стратегічних комунікацій і роботи з населенням у кризових ситуаціях.

4. *Операційна ефективність:* здійснювати постійний моніторинг цивільного середовища, координувати доступ до ресурсів, забезпечувати гуманітарну допомогу та підтримку заходів евакуації в кризових регіонах.

5. *Міжнародна співпраця:* поглиблювати інтеграцію стандартів НАТО через участь у спільних навчаннях, а також залучати міжнародні організації до спільного вирішення гуманітарних питань.

6. *Раціональне використання ресурсів:* забезпечити належне фінансування заходів ЦВС, уникаючи залежності від військових ресурсів у тривалих проєктах, і оптимізувати їх використання для досягнення оперативних цілей.

Очікуваними результатами є підвищення ефективності військових операцій, формування довірчих відносин між військовими і цивільними структурами, зменшення негативного впливу на місцеве населення та посилення обороноздатності країни. ЦВС стане невід'ємною частиною стратегії національної безпеки, забезпечуючи комплексний підхід до протидії сучасним викликам і загрозам.

#### REFERENCES:

1. *Metodychnyi posibnyk dlia viisk (syl) z pytan tsyvilno-viiskovoho spivrobotnytstva* [Methodical guide for the troops (forces) on civil-military cooperation issues]. URL: <https://sprotyvg7.com.ua/wp-content/uploads/2022/04> [in Ukrainian].
2. *Polozhennia pro pidrozdily tsyvilno-viiskovoho spivrobotnytstva, yaki vykonuiut zavdannia v raioni zdiisnennia zakhodiv iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii u Donetskii ta Luhanskii oblastia* [Regulation on civil-military cooperation units performing tasks in the area of measures to ensure national security and defense, repelling and deterring armed aggression of the Russian Federation in Donetsk and Luhansk regions], approved by the order of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine dated 06.04.2019 No. 140 [in Ukrainian].
3. *Rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy"* [Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 14, 2020, "On the National Security Strategy of Ukraine"]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukrainian].
4. *Rol tsyvilno-viiskovoho spivrobotnytstva u zakhysti tsyvilnoho naseleennia: dosvid Ukrainy* [The role of civil-military cooperation in protecting the civilian population: Ukraine's experience]. URL: [https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC\\_UKR\\_Final.pdf](https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC_UKR_Final.pdf) [in Ukrainian].
5. *Tymchasova nastanova z tsyvilno-viiskovoho spivrobotnytstva u khodi pidhotovky ta zastosuvannia Zbroinykh Syl Ukrainy, zatverdzheno nakazom Heneralnoho Shtabu Zbroinykh Syl Ukrainy vid 02.04.2019 No. 131* [Temporary guidelines on civil-military cooperation during the preparation and use of the Armed Forces of Ukraine, approved by the order of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine dated 02.04.2019 No. 131] [in Ukrainian].
6. *Ushakov I. Zarubizhnyi dosvid realizatsii tsyvilno-viiskovoho spivrobotnytstva u sektori bezpeky i oborony* [Foreign experience in implementing civil-military cooperation in the security and defense sector]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, 2(12), 256–275, 2022. URL: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-256-275](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-256-275) [in Ukrainian].
7. *NATO standard AJP-3.19 Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation Edition A Version 1 November 2018*. URL: [https://www.coemed.org/files/stanags/01\\_AJP/AJP-3.19\\_EDA\\_V1\\_E\\_2509.pdf](https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-3.19_EDA_V1_E_2509.pdf).