

РОЗДІЛ 3 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.86::321.7

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.6.13>

Кутков Олександр Олександрович,

начальник Центрального управління цивільно-військового співробітництва

Генерального штабу Збройних Сил України

ORCID ID: 0009-0003-5493-6218

НОРМАТИВНО ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ ВОЄННО ПОЛІТИЧНОЇ ОБСТАНОВКИ: ПУБЛІЧНО УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

NORMATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE ACTIVITIES OF CIVIL-MILITARY COOPERATION UNDER THE MODERN MILITARY AND POLITICAL ENVIRONMENT: A PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT

У статті здійснено комплексний аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності цивільно-військового співробітництва (ЦВС) у контексті сучасних викликів воєнно-політичної обстановки. Розглянуто ключові аспекти взаємодії військових і цивільних структур, які є критично важливими для зміцнення національної безпеки, формування довіри серед місцевого населення та забезпечення стабільності в умовах кризи. Особливу увагу приділено інтеграції міжнародного досвіду НАТО, ООН та провідних країн світу в національну практику, що дозволяє підвищити ефективність функціонування ЦВС в Україні. Узагальнено кращі практики цивільно-військової взаємодії, зокрема у сферах управління кризовими ситуаціями, гуманітарної допомоги та відновлення інфраструктури. Доведено, що гармонізація нормативно-правової бази України із загальноєвропейськими стандартами сприяє вдосконаленню механізмів ЦВС, зокрема у контексті міжвідомчої координації та стратегічних комунікацій. Розглянуто основні законодавчі акти, які регламентують діяльність ЦВС, включаючи законодавчі ініціативи, доктринальні документи, тимчасові настанови та методичні посібники, що визначають принципи функціонування цієї системи. Проаналізовано проблеми правового регулювання діяльності ЦВС в Україні, серед яких незавершеність формування нормативної бази, недостатня розробка механізмів взаємодії між складовими сил безпеки та оборони, а також обмеженість фінансових ресурсів для реалізації заходів ЦВС. Зазначено, що ключовими викликами є відсутність чіткої концептуальної основи, слабка міжвідомча координація та недостатній рівень підготовки кадрів у сфері кризових і стратегічних комунікацій. Стаття обґрунтовує необхідність подальшого розвитку нормативно-правової бази ЦВС, її адаптації до міжнародних стандартів та формування нових підходів до організації цивільно-військової взаємодії в Україні. Запропоновано інституціоналізацію механізмів ЦВС як єдиної системи, здатної ефективно реагувати на сучасні виклики, та розробку освітніх програм для підготовки фахівців у цій сфері. Наголошено на важливості формування зрозумілих суспільству повідомлень про діяльність сил безпеки та оборони України, що сприятиме підвищенню довіри та підтримки з боку громадськості.

Ключові слова: цивільно-військове співробітництво, нормативно-правова база, Збройні Сили України, стратегічні комунікації, гармонізація стандартів, національна безпека, кризове реагування, міжнародний досвід, міжвідомча координація.

The article provides a comprehensive analysis of the normative and legal framework governing the activities of civil-military cooperation (CMC) in the context of modern military and political challenges. It examines the key aspects of interaction between military and civilian structures, which are critically important for strengthening national security, building trust among local populations, and ensuring stability in crisis situations. Special attention is given to integrating the international experience of NATO, the UN, and leading global nations into national practices, which enhances the effectiveness of CMC operations in Ukraine. The study consolidates best practices in civil-military interaction, particularly in crisis management, humanitarian assistance, and infrastructure restoration. It demonstrates that harmonizing Ukraine's normative and legal framework with pan-European standards significantly improves CMC mechanisms, especially in the context of interagency coordination and strategic communications. The main legislative acts regulating CMC activities are examined, including legislative initiatives, doctrinal documents, temporary directives, and methodological manuals that outline the principles of this system's functioning. The article analyzes challenges in the legal regulation of CMC activities in Ukraine, such as the incomplete formation of the normative framework, insufficient development of interaction mechanisms between the components of the security and

defense forces, and limited financial resources for implementing CMC measures. Key challenges include the lack of a clear conceptual basis, weak interagency coordination, and inadequate personnel training in crisis and strategic communications. The article substantiates the need for further development of the normative and legal framework of CMC, its adaptation to international standards, and the formation of new approaches to organizing civil-military interaction in Ukraine. It proposes the institutionalization of CMC mechanisms as a unified system capable of effectively responding to modern challenges and the development of educational programs for training specialists in this field. Emphasis is placed on the importance of creating clear and understandable public messages about the activities of Ukraine's security and defense forces, which will enhance trust and support from the public.

Key words: civil-military cooperation, normative and legal framework, Armed Forces of Ukraine, strategic communications, harmonization of standards, national security, crisis response, international experience, interagency coordination.

Постановка проблеми. У сучасних умовах динамічної зміни воєнно-політичної обстановки національна безпека України вимагає нових підходів до організації ефективної взаємодії між військовими формуваннями та цивільним суспільством. Цивільно-військове співробітництво (далі – ЦВС) набуває особливого значення, оскільки воно забезпечує координацію зусиль з метою захисту державного суверенітету, підтримки громадської безпеки та подолання наслідків збройних конфліктів. У цьому контексті особливу роль відіграє нормативно-правове забезпечення, яке виступає основою для публічного управління в сфері ЦВС.

Аналіз існуючих правових механізмів, а також розробка нових підходів до регулювання діяльності у сфері цивільно-військового співробітництва є нагальною потребою. Це дозволяє підвищити рівень правової визначеності, посилити ефективність реалізації завдань ЦВС і забезпечити дотримання міжнародних стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників цивільно-військового співробітництва в Україні слід відзначити: І. Коропатника, О. Ноздрачева, В. Попова, О. Минька, Ю. Калініна, О. Сальникову, Н. Васюкову, Н. Христюченко, І. Чобіт, Е. Тітко.

Мета статті є аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності цивільно-військового співробітництва в сучасних умовах воєнно-політичної обстановки.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах сучасних воєнно-політичних викликів, коли збройна агресія, гібридні загрози та соціально-політична напруга стають невід’ємною частиною повсякдення, важливість налагодження ефективної взаємодії між військовими силами та цивільним населенням набуває нового виміру. Цивільно-військове співробітництво (далі – ЦВС) стає не лише засобом зміцнення обороноздатності, а й потужним інструментом для формування довіри, підтримки та стабільності у кризових ситуаціях.

Досвід НАТО та провідних держав світу, зокрема Сполучених Штатів Америки, демон-

струє, що інтеграція військових і цивільних зусиль у рамках кризового реагування здатна значно підвищити ефективність дій у надзвичайних ситуаціях. У 1990-х роках Північноатлантичний альянс здійснив переосмислення підходів до ЦВС, виділивши окремий блок у системі багатонаціональних оперативних сил, завданням якого стало сприяння взаємодії з цивільними структурами, міжнародними організаціями та місцевою владою.

Україна, долучившись до миротворчої діяльності ще в 1992 році, здобула значний досвід у галузі ЦВС, адаптуючи стандарти НАТО, ООН та інших міжнародних організацій до національних реалій. Особливої актуальності цей досвід набув із початком збройної агресії російської федерації, коли злагодженість дій між військовими формуваннями, місцевими органами влади та цивільним населенням стала вирішальним чинником у протидії загрозам. Така діяльність спирається на чітке нормативно-правове регулювання, яке забезпечується концептуально-установчими, доктринальними та процедурними документами. Їхнє вдосконалення, базоване на практичному досвіді та міжнародних стандартах, створює підґрунтя для ефективного функціонування ЦВС як ключового елемента національної безпеки.

Проте методичні основи, розроблені ООН, НАТО та ЄС, ще не повністю адаптовані до української нормативно-правової бази, яка перебуває на стадії гармонізації із законодавством ЄС.

Створення структур ЦВС у 2014 році було спрямоване на забезпечення умов для виконання завдань, покладених на ЗС України, Державну службу з надзвичайних ситуацій та інші військові формування держави. Основною метою стало досягнення максимально ефективного співробітництва між військовим командуванням і цивільним населенням.

Для регулювання діяльності ЦВС у правовій системі України визначено три основні блоки документів: концептуально-установчі, доктринальні та процедурно-процесні акти. До ключових нормативних документів належать:

– Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [5], який визначає умови залучення ЗС України до вирішення питань внутрішньої безпеки при загрозах терористичного характеру. Закон забезпечував можливість використання ЦВС в антитерористичній операції (далі – АТО), операції об'єднаних сил (далі – ООС), а також у збройному конфлікті з російською федерацією.

– Доктрина «Цивільно-військове співробітництво» від 02.07.2020 р. [1], яка описує організаційні аспекти ЦВС, основні завдання, методи оцінки цивільного середовища та порядок взаємодії.

– Наказ Генерального штабу Збройних Сил України «Про затвердження Тимчасової настанови з цивільно-військового співробітництва» від 02.04.2019 р. № 131 [9].

– Наказ Генерального штабу Збройних Сил України «Про затвердження Тимчасової інструкції з оцінки цивільного середовища» від 24.04.2019 р. № 159 [8].

– Методичний посібник для військ (сил) з питань цивільно-військового співробітництва [4].

– Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України «Про затвердження Тимчасового положення про підрозділи ЦВС» від 13.11.2022 р. № 299 [7].

У Доктрині ЦВС особливу увагу приділено питанням організації співробітництва в різних формах застосування ЗС України, міжвідомчій взаємодії та ролі ЦВС в умовах гібридної війни. Тимчасові настанови з ЦВС розроблені з урахуванням стандартів НАТО (STANAG 2509) і практичного досвіду, здобутого в АТО/ООС [1].

Водночас методичні основи ЦВС, що використовуються в ООН, НАТО та ЄС, ще потребують адаптації до нормативно-правової бази України, яка перебуває в процесі гармонізації із законодавством ЄС. Цей процес спрямований на підвищення ефективності діяльності ЦВС та вдосконалення її нормативного забезпечення відповідно до міжнародних стандартів.

Фахівцями Об'єднаного командування ЗС НАТО «Брюнссум», у рамках розробки доктринальних документів і надання дорадчої допомоги, було запропоновано новий підхід до організації ЦВС для потреб ЗС України. Цей підхід враховує сучасні виклики та загрози, ґрунтуючись на таких принципах [10]:

– *національний характер*: ЦВС у ЗС України орієнтоване на внутрішні потреби країни, що відрізняє його від ЦВС у міжнародних операціях з підтримання миру (далі – МОПМБ);

– *функції відповідно до стандартів НАТО*: ЦВС зосереджується на взаємодії з місцевим

населенням і органами самоврядування, незалежно від їхнього ставлення до представників сил безпеки. Військові враховують релігійні, культурні та регіональні особливості під час контактів із цивільним середовищем;

– *роль органів місцевої влади*: на місцеві органи влади покладається обов'язок координації програм гуманітарної допомоги. Відповідно до принципу НАТО, чим краще розвинена місцева інфраструктура, тим активніше вона залучається до процесів координації;

– *координація з міжнародними організаціями*: як і в МОПМБ, діяльність ЦВС спрямована на мінімізацію конфліктів через взаємодію з урядовими й неурядовими організаціями;

– *відсутність належного фінансування*: обмеженість фінансових ресурсів для представників ЦВС у системі сил безпеки та оборони (далі – СБіО) України є суттєвим викликом.

Доцільно зазначити, що при формуванні системи ЦВС у ЗС України використовувався досвід провідних країн НАТО, таких як США, Велика Британія, Канада, Нідерланди та держави Скандинавії. Цей досвід, напрацьований під час операцій у Югославії, Іраку, Афганістані та країнах Африки, забезпечив ефективний механізм взаємодії між військовим і цивільним компонентами під час збройних конфліктів [11].

Однак під час порівняння операцій у складі Багатонаціональних сил в Іраку із завданнями в зоні АТО/ООС та в ході відбиття повномасштабної збройної агресії в Україні було виявлено суттєві відмінності. Зокрема, ресурсна підтримка є важливим чинником успішного виконання завдань. Наприклад, в Іраку українські командири мали доступ до значних фінансових ресурсів (щомісячно 200 тисяч доларів США від Багатонаціональних сил і уряду США), а також грантів на відновлення інфраструктури. Натомість в Україні такі ресурси були відсутні, що суттєво обмежувало можливості для реалізації проєктів [12–13].

Незважаючи на ці виклики, досвід НАТО і провідних країн залишається основою для вдосконалення механізмів ЦВС в Україні, спрямованих на посилення взаємодії між військовими структурами та цивільним середовищем.

Офіцери підрозділів ЦВС Збройних Сил України активно залучали ресурси міжнародних організацій, неурядових об'єднань і державних структур для відновлення інфраструктури Донбасу. Було налагоджено співпрацю з такими організаціями, як «Лікарі без кордонів», «Данська рада у справах біженців», «Данська рада з питань розмінування», департаменти ООН, Міжнародний

комітет Червоного Хреста, а також волонтерські об'єднання України. Завдяки цій координації місцеві мешканці отримували необхідну гуманітарну допомогу.

НАТО розглядає ЦВС як окремий вид оперативного забезпечення військових операцій (J-9), який передбачає координацію і співробітництво між військовим командуванням сил НАТО та цивільними інституціями. Це включає місцеве населення, органи самоврядування, міжнародні урядові й гуманітарні організації.

Метою ЦВС є налагодження, підтримка та координація максимально ефективної взаємодії між цивільним компонентом і військовими структурами в зоні конфлікту. Це дозволяє створити тактичні, моральні та матеріальні переваги для вирішення кризових ситуацій.

ООН акцентує увагу на координації зусиль цивільної і військової сторін для захисту гуманітарних принципів, уникнення конфліктів і досягнення спільних цілей. Незважаючи на відмінності в підходах НАТО та ООН, механізми реалізації ЦВС об'єднані єдиною концепцією взаємодії між військовими та цивільними інституціями шляхом координації, співробітництва, спільного планування, двосторонньої підтримки та обміну інформацією.

Згідно з Доктриною стратегічних комунікацій, затвердженою Головнокомандувачем ЗС України 12 жовтня 2020 року, ЦВС є важливою складовою стратегічних комунікацій у ЗС України [2]. Відповідно до положень цієї доктрини штаби всіх рівнів залучають сили та засоби інших видів забезпечення для реалізації завдань ЦВС. У період з 2014 до 2022 року органи військового управління і підрозділи ЦВС проводили заходи стратегічних комунікацій, зокрема:

- розповсюдження проукраїнських друкованих матеріалів серед місцевого населення. Наприклад, за домовленістю з редакцією газети «Голос України» шість груп ЦВС отримували 500 примірників видання щотижня, а дев'ять груп отримували по 800 примірників додатка «Факти Донбас»;
- залучення ЗМІ для висвітлення діяльності ЗС України (співпраця з телеканалами СТБ, 1+1, Інтер, ВВС, CNN, Аль-Джазіра);
- відновлення радіомовлення у зоні бойових дій. Наприклад, у 2016 році встановлено передавач у селищі Гранітне Донецької області, що забезпечив трансляцію військового радіо «Армія ФМ» на радіус 20 км;
- гуманітарні та соціальні проекти, спрямовані на підтримку місцевого населення [3].

Такі заходи демонструють важливість стратегічної координації між військовими та цивільними інституціями, що базується на міжнародному досвіді і адаптованих до українських реалій нормативно-правових документах.

Групи ЦВС в Україні діяли у надзвичайно складних оперативно-тактичних і соціально-економічних умовах. Це значною мірою впливало на характер і зміст заходів, які здійснювалися в рамках ЦВС. Основними викликами стали:

- незавершеність формування нормативно-правової бази, що призводило до наявності неврегульованих питань у системі взаємодії сил оборони України та цивільних інституцій;
- недостатнє фінансування заходів ЦВС, більшість із яких реалізовувалися за рахунок волонтерських ініціатив;
- руйнування інфраструктури на лінії зіткнення, що ускладнювало виконання завдань;
- складнощі в роботі з місцевим населенням, частина якого була нетолерантно налаштована до Збройних Сил України;
- інформаційна боротьба на лінії зіткнення, де одночасно були присутні українські та російські інформаційні контенти;
- гуманітарна криза внаслідок браку їжі, води, медикаментів та житла у мешканців прифронтових районів;
- продовження обстрілів із боку незаконних збройних формувань, попри дію Мінських домовленостей та моніторинг Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ.

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити, що аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує механізми цивільно-військового співробітництва, свідчить про активний процес узгодження національних правових норм із міжнародними стандартами, зокрема за загальноєвропейськими підходами. Це створює підґрунтя для інтеграції ЦВС у міжвідомчу систему України та забезпечення її відповідності сучасним викликам.

Аналіз національного законодавства дозволив визначити основні проблеми в організації та реалізації ЦВС у СБіО України:

- чинна нормативна база не забезпечує належного регулювання можливостей ЦВС у межах СБіО України як складової загальнодержавної системи;
- відсутні чітко визначені механізми функціонування, форми, методи та складові ЦВС;
- невизначеність загальних засад функціонування ЦВС, зокрема у контексті інформаційної безпеки.

На сьогодні можна констатувати, що СБіО України поки що не функціонує як єдина система

ЦВС, що ускладнює координацію між різними складовими та знижує ефективність реалізації ключових завдань.

Для подальшого розвитку механізмів ЦВС необхідні:

- інституціоналізація ЦВС у межах СБіО України;
- розробка та впровадження концептуальної нормативно-правової бази для забезпечення єдності дій;

– формування навчально-методичних програм, спрямованих на підготовку спеціалістів із кризового управління, стратегічних комунікацій та міжвідомчої координації.

Кінцева мета ЦВС України полягає у налагодженні ефективної координації між цивільними та військовими структурами, а також у формуванні зрозумілих суспільству повідомлень про діяльність СБіО, що сприятиме підвищенню довіри та підтримки з боку громадськості.

REFERENCES:

1. Doktryna "Tsyvilno-viyskove spivrobitnytstvo" [Doctrine "Civil-Military Cooperation"]: zatv. nakazom Holovnokomanduvacha Zbroinykh Syl Ukrainy vid 02.07.2020 r. № 15860/S [in Ukrainian].
2. Doktryna zi stratehichnykh komunikatsii [Doctrine on Strategic Communications]: zatv. nakazom Holovnokomanduvacha Zbroinykh Syl Ukrainy vid 12.10.2020 r. № VKP 10-00(49).01 [in Ukrainian].
3. Kandagura K. S. Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia u sferi vzaiemovidnosyn vlady z instytutamy hromadianskoho suspilstva [Mechanism of State Administration in the Sphere of Relations between Authorities and Civil Society Institutions]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. 2015. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=808> [in Ukrainian].
4. Metodychnyi posibnyk dlia viysk (syl) z pytan tsyvilno-viyskovoho spivrobitnytstva [Methodical Manual for Troops (Forces) on Civil-Military Cooperation]: zatv. zastupnykom nachalnyka Heneralnoho shtabu Zbroinykh Syl Ukrainy vid 03.09.2019 r. [in Ukrainian].
5. Pro borotbu z teroryzmom [On Combating Terrorism]: Zakon Ukrainy vid 20.03.2003 r. № 638-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003, № 25, st. 180 [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Instruksii z pidhotovky ta zastosuvannia natsionalnykh kontynhentiv, natsionalnoho personalu v mizhnarodnykh operatsiiakh z pidtrymannia myru i bezpeky [On Approving the Instruction on Training and Use of National Contingents and Personnel in International Peacekeeping Operations]: nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 18.01.2016 r. № 23. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2016. № 16. S. 329 [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Tymchasovoho polozhennia pro pidrozdily tsyvilno-viyskovoho spivrobitnytstva uhrupuvan viysk, stvorenykh dlia uchasti u vidbytty zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii [On Approving the Temporary Regulation on Civil-Military Cooperation Units Formed to Counter Armed Aggression by the Russian Federation]: nakaz Holovnokomanduvacha Zbroinykh Syl Ukrainy vid 13.11.2022 r. № 299 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Tymchasovoi instruksii z otsinky tsyvilnoho seredovyscha [On Approving the Temporary Instruction on Civil Environment Assessment]: nakaz Heneralnoho shtabu Zbroinykh Syl Ukrainy vid 24.04.2019 r. № 159 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia Tymchasovoi nastanovy z tsyvilno-viyskovoho spivrobitnytstva u khodi pidhotovky ta zastosuvannia Zbroinykh Syl Ukrainy [On Approving the Temporary Guidelines for Civil-Military Cooperation in the Preparation and Use of the Armed Forces of Ukraine]: nakaz Heneralnoho shtabu Zbroinykh Syl Ukrainy vid 02.04.2019 r. № 131 [in Ukrainian].
10. Ushakov I.V. Analiz problemnykh pytan mekhanizmiv realizatsii tsyvilno-viyskovoho spivrobitnytstva u sektori bezpeky i oborony Ukrainy [Analysis of Problematic Issues in the Implementation Mechanisms of Civil-Military Cooperation in Ukraine's Security and Defense Sector]. Investytzii: praktyka ta dosvid. 2022. № 22. S. 103-109 [in Ukrainian].
11. Tsyvilno-viyskove spivrobitnytstvo za standartamy NATO [Civil-Military Cooperation According to NATO Standards]: navch. posib. / za zah. red. V. M. Telelyma. Kyiv: NUOU im. Ivana Cherniakhovskoho, 2015. 87 s. [in Ukrainian].
12. Carnegie Endowment for International Peace. Civil-Military Cooperation in Afghanistan: The French Experience. 2014. URL: <https://carnegieendowment.org/2014/12/19/civil-military-cooperation-in-afghanistan-french-experience-pub-57576>.
13. NATO Improving Civil-Military Cooperation the Danish Way. 2008. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_22036.htm?selectedLocale=en.