

**Бойков Андрій Геннадійович**,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України,  
м. Київ, Україна  
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

## ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ

*Стаття присвячена дослідженню цивільно-військового співробітництва в сучасній Україні. Розглянуті деякі аспекти удосконалення цивільно-військового співробітництва між військовими підрозділами та цивільним населенням, зокрема під час проведення миротворчих операцій.*

*Доведено, що правовий статус військово-цивільних адміністрацій є багато-аспектною та комплексною правовою категорією. Впровадження його на засадах міжнародного досвіду у вітчизняне правове поле з урахуванням сучасних геополітичних, гео економічних, соціокультурних і правових чинників потребує вдосконалення слабких місць в організаційно-правовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *цивільно-військове співробітництво, громадянське суспільство, взаємодія, антитерористична операція.*

Сучасні зміни у цивільно-військовому співробітництві передбачають розвиток відносин внутрішнього та зовнішнього характеру, що являє собою систему функціональних взаємозв'язків суспільно-політичного характеру і проявляється в усіх сферах громадського життя, зокрема між суспільством і Збройними Силами з приводу реалізації основних важливих інтересів суспільства і держави, що розглядаються в контексті забезпечення державної безпеки.

Розуміння необхідності налагодження та підтримання взаємодії військового та цивільного компонентів у зоні конфлікту забезпечує якнайшвидший перехід від виконання військовими нетипових для них завдань та функцій, що, в свою чергу, суттєво підвищує ефективність виконання поставлених військових завдань, прискорює досягнення кінцевої мети і, таким чином, скорочує період перебування у зоні конфлікту та пов'язані з цим витрати [1, с. 4].

Так, налагодження комунікації (діалогу) є фундаментальним напрямом цивільно-військового співробітництва, що найчастіше здійснюється через відповідні центри, облаштовані поза межами дислокації військових частин та підрозділів, доступ до яких відкрито для місцевого населення та представників цивільних організацій. У цьому разі комунікація відбувається шляхом координаційних зустрічей, під час звернення громадян тощо [2, с. 278].

Проблеми розвитку цивільно-військового співробітництва досліджувалися у роботах таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, К.І. Беляков, І.М. Коропатнік, В.Я. Настюк, В.Й. Пашинський, В.О. Шамрай,

І.М. Шопіна та інші. Проте проблематика правового регулювання взаємодії громадськості з військовими підрозділами досліджена ще недостатньо. З огляду на це метою написання статті є аналіз перспектив розвитку правового статусу військово-цивільних адміністрацій щодо взаємодії інститутів громадянського суспільства і Збройних Сил України.

Для виправлення ситуації, що склалася в зоні АТО, було впроваджено пілотний проект цивільно-військового співробітництва, який поширюється на всю територію України. Створення проекту цивільно-військового співробітництва базувалося на вивченні міжнародного досвіду координації між військовими підрозділами та цивільним населенням, зокрема, під час проведення миротворчих операцій під егідою ООН та інших провідних міжнародних безпекових організацій. Разом з тим, сучасна ситуація в Україні має свою специфіку, що було враховано під час створення Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України та при виборі стратегічних напрямів його діяльності. Цивільно-військове співробітництво – це спільна діяльність, суб'єктами якої є, з одного боку – Збройні Сили України, з іншого – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, організації та громадяни у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України [3, с. 64].

Водночас сучасна специфіка діяльності Збройних Сил України на території Донецької і Луганської областей не дозволяє використовувати вже напрацьовані в межах Північноатлантичного блоку способи і методи роботи з населенням, потрібною є їх адаптація до національних реалій, використання *ad hoc*. Вказане зумовлює актуальність розробки стратегії цивільно-військового співробітництва, спрямованої як на встановлення довіри до органів державної влади з боку жителів Донбасу, так і на відновлення нормальної життєдіяльності цього регіону [4, с. 309].

За своєю суттю цивільно-військове співробітництво припускає прояви демократичного цивільного контролю не тільки щодо прийняття державних рішень в оборонній сфері, а й, власне кажучи, у всіх сферах взаємодії громадянського суспільства з військовою організацією держав. Зрозуміло, що розвиток незалежної моделі територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні за понад двадцять років не відповідає тим викликам, які виникли внаслідок загострення воєнного протистояння на сході України. У зв'язку з цим питання про удосконалення цивільно-військового співробітництва в Україні актуальне через те, що роль її Збройних Сил у забезпеченні національних інтересів і військової безпеки сьогодні неухильно зростає. Військові сили значною мірою є тією силою, що визначають тенденції, які зачіпають інтереси безпеки держави.

Відповідно до основних принципів міжнародного права та положень статті 1 Статуту ООН, Організація Об'єднаних Націй має підтримувати міжнародний мир і безпеку. З цією метою вживати ефективні колективні заходи для запобігання та усунення загрози миру і придушення актів агресії або інших порушень миру, мирними засобами, в згоді з принципами справедливості та міжнародного права, залагоджування або вирішення міжнародних суперечок або ситуацій, які можуть призвести до порушення миру [5]. Але сучасне міжнародне право припускає можливість правомірного застосування збройних сил (самозахист від агресії,

здіяння збройних сил ООН, реалізація права на самовизначення). Дії держав під час війни регулюються принципами та нормами, що належать до міжнародного права, яке застосовується в період збройних конфліктів і визначає припустимість засобів і методів ведення дій, забезпечує захист жертв, встановлює взаємовідносини між державами, що воюють, і такими, що не воюють, тощо [6].

Також зауважимо, що створення проєкту цивільно-військового співробітництва в Україні базувалося на вивченні міжнародного досвіду координації між військовими підрозділами та цивільним населенням, зокрема під час проведення миротворчих операцій під егідою ООН та інших провідних міжнародних безпечових організацій [7, с. 186].

Зазначені обставини зумовлюють зростання ролі Збройних Сил на цьому історичному етапі розвитку країни і визначають зовнішній аспект щодо необхідності вдосконалення цивільно-військових відносин в інтересах забезпечення національної безпеки держави.

У Законі України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” визначено тимчасові заходи для забезпечення підтримки суб’єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення. Також статтями 2 та 3 Закону встановлюються мораторії на виконання договірних зобов’язань та на нарахування пені та штрафів на основну суму заборгованості за кредитними та іншими договірними зобов’язаннями, а також мораторій на проведення перевірок органами і посадовими особами, уповноваженими законами здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності [8].

Указом Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 вводиться в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”, для якого встановлено режим секретності [9].

Очевидно, що політико-правові проблеми розвитку цивільно-військового співробітництва враховують внутрішні загрози і небезпеки, викликані сучасними соціально-політичними та економічними суперечностями в суспільстві, які набувають у нових умовах іншого змісту і форми.

Зазначимо насамперед диференціацію доходів населення, стагнацію соціально-економічного становища сімей військовослужбовців, а також питання престижу та привабливості військової служби, підвищення в армії ролі структур, призначених для вирішення завдань щодо формування високого морально-психологічного духу військовослужбовців, необхідність вдосконалення відносин у військових колективах і багато іншого. Ці проблеми разом із суспільною необхідністю формування оборонної свідомості та толерантності у населення визначають внутрішній аспект удосконалення цивільно-військового співробітництва в українському суспільстві.

Проведення у Донецькій та Луганській областях антитерористичної операції засвідчило існування низки проблем щодо координування діяльності військових, урядових, неурядових, міжнародних та інших організацій стосовно нездійснення покладених на органи місцевого самоврядування Конституцією та законами

Україні повноважень упродовж тривалого часу. Системну кризу загалом вдалося тимчасово подолати з появою Закону України “Про військово-цивільні адміністрації”, метою прийняття якого було створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування у районі проведення антитерористичної операції у разі, коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання [9].

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. Також зазначено, що у день набрання чинності акта Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження: обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації області; районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації району; сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації відповідного населеного пункту (населених пунктів) [10].

В Україні, згідно із Законом, військово-цивільні адміністрації в населених пунктах утворюються в одному чи кількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання. Також у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військово-цивільних адміністрацій їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних військово-цивільних адміністрацій.

З метою надання відповідного рівня захисту осіб Президент України підписав Указ від 30 квітня 2018 р. № 116/2018 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року “Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях” [11]. Також відповідно до цього Указу Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України видав Наказ Верховного Головнокомандувача ЗСУ “Про початок Операції Об’єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей”, згідно з яким із 30 квітня 2018 р. широкомасштабна антитерористична операція завершується та розпочинається Операція Об’єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях. Проте текст цього документа для службового користування, тож його деталі невідомі.

Відповідно до Закону військово-цивільні адміністрації в населених пунктах формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил.

Таким чином, головною функціональною особливістю військово-цивільних адміністрацій у довгостроковій перспективі є визначення повноважень, спрямованих на забезпечення функціонування Збройних Сил України в умовах зміцнення демократії та права в суспільних відносинах. Це сполучна ланка між державою та громадянським суспільством щодо оперативного і повноцінного виконання завдань у межах забезпечення пріоритетності, значущості та престижності, створення сприятливих можливостей для саморозвитку і самоствердження особистості. Сьогодні роль соціокультурних чинників набуває особливої ваги. Наприклад, виховання патріотизму, державності, служіння суспільству як духовна альтернатива корупції та криміналізації суспільства.

Однією з основних проблем є державне управління військово-цивільних адміністрацій, які реалізують функції, що виконують органи державного управління на регіональному рівні та органи місцевого самоврядування в тих територіальних громадах, які опинилися в районі проведення Операції Об'єднаних сил.

У довгостроковій перспективі виконання завдань, покладених на органи місцевого управління в зоні проведення антитерористичної операції, були виявлені слабкі місця організаційно-правового забезпечення їх діяльності.

Таким чином, правовий статус військово-цивільних адміністрацій є багатоаспектною та комплексною правовою категорією. Впровадження його на засадах міжнародного досвіду у вітчизняне правове поле з урахуванням сучасних геополітичних, гео економічних, соціокультурних і правових чинників потребує вдосконалення слабких місць в організаційно-правовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навч. посіб. К.: НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2015. 87 с.

2. *Коропатнік І.М.* Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”; Міжрегіональна академія управління персоналом. К., 2016. 529 с.

3. *Ноздрачов О.О.* Особливості діяльності груп цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. Актуальні проблеми взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України: Міжнародна науково-практична конференція (м. Старобільськ, 29 вересня 2015 р.), Луганський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. С. 64–66.

4. *Шопіна І.М.* Розвиток досліджень проблем цивільно-військового співробітництва як виду взаємодії держави і громадянського суспільства. Наука і правоохорона. 2014. № 4. С. 308–312.

5. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду, 26.06.1945. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010) (дата звернення: 11.10.2019).

6. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М.В. Буроменського. К.: Юрінком Інтер, 2006.
7. Військове право: підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної, О.М. Бериславської. Київ: ВІ КНУ, 2018. 735 с.
8. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (дата звернення: 11.10.2019).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (дата звернення: 11.10.2019).
10. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 11.10.2019).
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року “Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях”: Указ Президента України від 30 квітня 2018 року. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/2018> (дата звернення: 11.10.2019).

## REFERENCES

1. Tsyvilno-viiskove spivrobitnytstvo za standartamy NATO: navch. posib. “Civil-military cooperation according to NATO standards”: a training manual. K.: Ivan Chernyakhovsky National University of Education, 2015. 87 p. [in Ukrainian].
2. *Koropatnik I.M.* (2016) *Administratyvno-pravovi zasady vzaiemodii hromadianskoho suspilstva i Zbroinykh Syl Ukrainy*. “Administrative and legal bases of interaction between civil society and the Armed Forces of Ukraine”: Doctor of Juridical Sciences: Specialist. 12.00.07 “Administrative Law and Process; Financial Law, Information Law”; Interregional Academy of Personnel Management. K. 529 p. [in Ukrainian].
3. *Nozdrachov O.O.* (2015) *Osoblyvosti diialnosti hrup tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva Zbroinykh Syl Ukrainy*. Aktualni problemy vzaiemodii hromadianskoho suspilstva i Zbroinykh Syl Ukrainy: Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsia. “Features of activity of civil-military cooperation groups of the Armed Forces of Ukraine. Actual problems of interaction between civil society and the Armed Forces of Ukraine”: International Scientific and Practical Conference (Starobilsk, September 29, 2015), Luhansk Nat. Taras Shevchenko University. P. 64–66 [in Ukrainian].
4. *Shopina I.M.* (2014) *Rozvytok doslidzhen problem tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva yak vydu vzaiemodii derzhavy i hromadianskoho suspilstva*. “Development of research into the problems of civil-military cooperation as a form of interaction between the state and civil society”. *Nauka i Pravoohorona*. No. 4. P. 308–312 [in Ukrainian].
5. Statut Orhanizatsii Obiednanykh Natsii i Statut Mizhnarodnoho Sudu. “Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice”, 26.06.1945. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010). (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
6. *Mizhnarodne pravo: navch. posib.* “International Law”: teach. tool. / ed. M.V. Buromenskyi. K.: Yurinkom Inter, 2006 [in Ukrainian].
7. *Viiskove pravo: pidruchnyk.* “Military law”: textbook / edited by I.M. Koropatnik, I.M. Chopina, A.N. Berislavska. Kyiv: MI KNU, 2018. 735 p. [in Ukrainian].
8. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”. “On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of April 13, 2014 “On urgent measures to overcome the terrorist threat and preserve the territorial integrity of Ukraine”: Presidential Decree of April 14, 2014 No. 405/2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
10. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

11. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 30 kvitnia 2018 roku “Pro shyrokomasshtabnu antyterrorystychnu operatsiiu v Donetskii ta Luhanskii oblastiakh”. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of April 30, 2018 “On large-scale anti-terrorist operation in Donetsk and Luhansk regions”: Presidential Decree of April 30, 2018. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/2018> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 351.86

**Boikov Andrii,**  
Candidate of Juridical Sciences, Senior Researcher,  
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine  
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

### **CIVIL-MILITARY COOPERATION IN MODERN UKRAINE: THE NECESSITY OF IMPROVEMENT**

The article is devoted to the study of civil-military cooperation in modern Ukraine. Some aspects of improvement of civil-military cooperation between military units and civilian population, in particular during peacekeeping operations, are considered. Modern changes in civil-military cooperation provide for the development of relations of internal and external character, represents a system of functional interrelations of both social and socio-political nature, is manifested in all spheres of public life between society and the Armed Forces on the implementation of the main important interests of society and the state, is considered in the context of ensuring state security. Understanding the necessity of establishing and maintaining cooperation between military and civilian components in the conflict zone ensures a rapid transition from atypical tasks and functions to the military, which, in turn, significantly increases the effectiveness of the implementation of military tasks. In such cases, communication takes place through coordination meetings, during citizens' appeals, etc. Thus, the main functional feature of civil-military administrations in the long run is the definition of powers aimed at ensuring the functioning of the Armed Forces of Ukraine in conditions of strengthening democracy and law.

Today, the role of socio-cultural factors is particularly important. For example, patriotism, statehood, public service as a spiritual alternative to corruption and criminalization of society. One of the main problems is the state administration of civil-military administrations, which perform functions, perform state administration bodies at the regional level and local self-government bodies in those territorial communities, which found themselves in the area of joint forces' operation.

**Keywords:** civil-military cooperation, civil society, interaction, anti-terrorist operation.

Отримано: 24.10.2019