
ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОВАХОХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 342.9+355.3

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2026-3.22>

І. О. Атаманенко, доктор філософії, заступник начальника факультету забезпечення державної безпеки з навчальної та наукової роботи – начальник навчальної частини Київського інституту Національної гвардії України
ORCID: 0000-0001-8959-5423

С. В. Кувакін, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін факультету забезпечення державної безпеки Київського інституту Національної гвардії України
ORCID: 0000-0003-1032-6736

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ДОКТРИНАЛЬНІ ЗАСАДИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

У статті запропоновано концептуальний підхід до розгляду Національної гвардії України як інтегруючого суб'єкта цивільно-військового співробітництва у системі забезпечення національної безпеки України, що дозволяє розширити існуючі наукові підходи до визначення функціонального призначення НГУ в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення держави.

У статті досліджено сутність цивільно-військового співробітництва як одного з ключових елементів сучасної системи забезпечення національної безпеки України. Проаналізовано теоретичні засади формування цивільно-військових відносин, особливості функціонування системи цивільно-військового співробітництва в Україні, її нормативно-правове забезпечення та практичний досвід реалізації в умовах російської збройної агресії. Особливу увагу приділено взаємодії Збройних Сил України з органами державної влади, місцевого самоврядування, міжнародними гуманітарними організаціями та цивільним населенням. Визначено основні проблеми розвитку цивільно-військового співробітництва та окреслено перспективні напрями його вдосконалення відповідно до сучасних стандартів держав – членів НАТО.

Проведений аналіз засвідчує результативність роботи щодо розбудови та розвитку нормативно-правової бази ЦВС в умовах протидії збройній агресії РФ, а також необхідність продовження формування політики організованих дій у зазначеному напрямі й удосконалення цієї діяльності згідно з вимогами та викликами часу.

Доведено, що Україна протягом останнього десятиліття доклала багато зусиль для формування ефективної системи цивільно-військового співробітництва, яка часто-густо продемонструвала високу результативність у складних умовах воєнного часу. Водночас її подальший розвиток потребує вдосконалення нормативно-правового забезпечення, розвитку кадрового потенціалу, впровадження сучасних цифрових технологій та поглиблення інтеграції зі стандартами НАТО, що й обумовило нагальну потребу щодо прийняття окремого Закону про цивільно-військове співробітництво, відповідно до якого визначатимуться основні його засади функціонування, повноваження та механізми взаємодії між військовими формуваннями, органами публічної адміністрації та цивільним населенням.

Ключові слова: цивільно-військове співробітництво, національна безпека, Збройні Сили України, гуманітарна діяльність, цивільне населення, військове управління, міжнародне гуманітарне право, НАТО.

I. O. Atamanenko, S. V. Kuvakin. Regulatory and doctrinal principles of civil-military interaction of the National Guard of Ukraine

This article proposes a conceptual approach to viewing the National Guard of Ukraine as an integrating entity in civil-military cooperation within Ukraine's national security framework, which allows for the expansion of existing scholarly approaches to defining the functional role of the National Guard of Ukraine under martial law and during the state's post-war recovery.



© І. О. Атаманенко, С. В. Кувакін, 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

The article examines the essence of civil-military cooperation as one of the key elements of Ukraine's modern national security system. It analyzes the theoretical foundations for the formation of civil-military relations, the specific features of the civil-military cooperation system in Ukraine, its regulatory and legal framework, and practical experience in its implementation amid Russian armed aggression. Particular attention is paid to the interaction of the Armed Forces of Ukraine with state authorities, local self-government bodies, international humanitarian organizations, and the civilian population. The main challenges in the development of civil-military cooperation are identified, and promising directions for its improvement in accordance with the current standards of NATO member states are outlined.

The analysis conducted confirms the effectiveness of the work on the development and development of the regulatory and legal framework of the Central Military Commission in the context of countering the armed aggression of the Russian Federation, as well as the need to continue the formation of a policy of organized actions in this direction and improve this activity in accordance with the requirements and challenges of the time.

It is proven that over the past decade, Ukraine has made great efforts to form an effective system of civil-military cooperation, which has often demonstrated high performance in difficult wartime conditions. At the same time, its further development requires improving regulatory and legal support, developing human resources, introducing modern digital technologies and deepening integration with NATO standards, which has led to the urgent need to adopt a separate Law on Civil-Military Cooperation, in accordance with which its main principles of operation, powers and mechanisms of interaction between military formations, public administration bodies and the civilian population will be determined.

Key words: civil-military cooperation, national security, Armed Forces of Ukraine, humanitarian activities, civilian population, military administration, international humanitarian law, NATO.

Постановка проблеми. Сучасне безпекове середовище характеризується високою динамікою розвитку воєнно-політичних загроз, гібридних конфліктів, інформаційного протистояння та масштабних гуманітарних криз. Повномасштабна військова агресія російської федерації проти України продемонструвала необхідність комплексного підходу до забезпечення національної безпеки, який передбачає ефективну взаємодію військових структур із цивільними органами влади, місцевими громадами, міжнародними організаціями та громадянами.

У сучасних умовах успішність виконання військових операцій значною мірою залежить не лише від бойових можливостей військ, а й від рівня підтримки цивільного населення, ефективності гуманітарної діяльності, швидкості відновлення критичної інфраструктури та здатності військових командувань налагоджувати партнерські відносини з усіма суб'єктами цивільного сектору. Саме тому цивільно-військове співробітництво (ЦВС) набуло особливого значення як окремий напрям діяльності сил оборони та безпеки України. Його функціонування забезпечує координацію дій між військовими та цивільними структурами, сприяє захисту населення, підвищує довіру до сектору безпеки й оборони та створює необхідні умови для стабілізації ситуації на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій. Цивільно-військове співробітництво – це інтегрований організаційно-правовий механізм взаємодії складових сектору безпеки і оборони, органів державної влади, місцевого самоврядування, гуманітарних організацій та інститутів громадянського суспільства, спрямований на забезпечення національної безпеки, стійкості держави та захисту цивільного населення в умовах кризових ситуацій, воєнних конфліктів та післяконфліктного відновлення.

В умовах широкомасштабної війни, місце цивільно-військового співробітництва у системі забезпечення національної безпеки України та роль Національної гвардії України як одного із ключових суб'єктів ефективного функціонування її в цій системі вимагають суттєвого переосмислення та законодавчого врегулювання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми, пов'язані з реалізацією напрямів цивільно-військового співробітництва, розглядали у своїх роботах такі науковці, як С. Бесараб, С. Белай, М. Голубок, О. Корольов, І. Коропатнік, О. Минько, В. Моторний, О. Ноздрачов, І. Ушаков, І. Чобіт, І. Шопіна, В. Шульгін та інші автори. Значна кількість наукових праць присвячена особливостям взаємодії військових формувань з органами державної влади та місцевого самоврядування, гуманітарної підтримки громадян, проведенням стабілізаційних заходів, розвитку стратегічних комунікацій тощо, проте питанням вдосконалення нормативно-правового забезпечення окреслених напрямів цивільно-військового співробітництва приділено недостатньо уваги, зокрема й через те, що сучасна безпекова ситуація постійно змінюється та потребує подальшого наукового осмислення механізмів ЦВС, їх адаптації до нових викликів та вдосконалення їх організаційно-правових механізмів.

Метою дослідження є комплексний аналіз системи цивільно-військового співробітництва України, аналіз та визначення рівня його нормативно-правового забезпечення, дослідження сучасного стану розвитку, основних проблем функціонування та перспектив удосконалення відповідно до міжнародного досвіду й стандартів НАТО.

Виклад основного матеріалу. Цивільно-військове співробітництво є невід'ємною складовою сучасної системи національної безпеки. Воно забезпечує ефективну взаємодію між військовими формуваннями та цивільним сектором, сприяє захисту населення, координації гуманітарної допомоги, підтримці діяльності органів влади та відновленню постраждалих територій. Удосконалення нормативно-правової бази ЦВС є одним із пріоритетних, оскільки подальший розвиток ЦВС, професійна підготовка фахівців і поглиблення

міжнародного співробітництва залишаються важливими умовами зміцнення обороноздатності України та забезпечення її сталого розвитку.

Відповідно до Доктрини ЗС України, цивільно-військове співробітництво – системна, планомірна діяльність ЗС 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 [1].

В науковій літературі та навчальних виданнях існують різні погляди на дефініцію «цивільно-військове співробітництво» та його змістовне наповнення. Так, на думку колективу авторів П.П. Ткачука, М.М. Середенко, Л.М. Кізло, С.А. Радзіковського, цивільно-військове співробітництво – це систематична, планомірна діяльність ЗС України, інших військових формувань та правоохоронних органів з координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у районах дислокації військових частин та підрозділів для формування позитивної громадської думки і забезпечення сприятливих умов для виконання покладених на них завдань та функцій шляхом допомоги цивільному населенню у вирішенні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових і невійськових сил та засобів [2, с. 36]. Заслуговує на увагу позиція О. Ноздрачова, який стверджує, що цивільно-військове співробітництво являє собою сумісну діяльність, суб'єктами якої є, з одного боку, – ЗСУ, з іншого, – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, організації та громадяни у районах дислокації військових частин та підрозділів ЗСУ [3, с. 64].

О. Бериславська розглядає цивільно-військове співробітництво як вид суспільно-правових відносин у системі публічного управління [4, с. 26], в той же час В. Шульгін підтримуючи її позицію, 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 [5, с. 67]. На нашу думку, найбільш обґрунтованою є позиція І.М. Коропатніка, який під поняттям цивільно-військового співробітництва розуміє врегульовану правовими нормами системи взаємовідносин між суб'єктами, до яких належать, з одного боку – Збройні Сили України як особливий інститут держави, з іншого органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, організації та громадяни, призначенням якої є створення сприятливих умов для реалізації функціональної мети кожного з них, надання допомоги громадянам у зоні збройного конфлікту, на підставі чого забезпечується підвищення авторитету Воєнної організації держави і збільшення ефективності діяльності Збройних Сил України [6, с. 8], в якій автор наголошує, що зазначене співробітництво, перш за все, пов'язано з регламентованістю юридичними нормами, які формалізовані як на рівні законів, так і підзаконних нормативно-правових актів.

Формування сучасної системи цивільно-військового співробітництва в Україні здійснюється на основі Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України та інших нормативно-правових актів. Конституція України визначає життя, здоров'я, честь і гідність людини найвищою соціальною цінністю держави. Саме ця конституційна норма є основою діяльності органів сектору безпеки та оборони щодо захисту цивільного населення. Правові засади функціонування системи цивільно-військової взаємодії визначаються Законами України «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про Національну гвардію», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Зазначений вид співробітництва є невід'ємною складовою сучасного військового управління. Його розвиток став наслідком трансформації характеру воєнних конфліктів, у яких значна частина бойових дій відбувається в урбанізованому середовищі, серед цивільного населення та об'єктів критичної інфраструктури. Саме тому цивільно-військове співробітництво визначається як система організаційних, правових, інформаційних та гуманітарних заходів, спрямованих на встановлення ефективної взаємодії між військовими формуваннями та цивільним середовищем для досягнення спільних безпекових і гуманітарних цілей. Саме ця багатовимірність забезпечує високий рівень ефективності функціонування системи безпеки та оборони в умовах сучасних конфліктів.

На сучасному етапі, система цивільно-військового співробітництва України перебуває на етапі трансформації, однак чинні наукові підходи переважно зосереджені на діяльності Збройних Сил України та недостатньо враховують функціональну роль Національної гвардії України як одного з основних суб'єктів цивільно-військового співробітництва в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Практика останніх років засвідчила, що ефективність сучасної оборони визначається не лише військовим потенціалом держави, але й рівнем взаємодії між військовими структурами, цивільними органами влади, міжнародними партнерами та суспільством загалом. Саме тому розвиток цивільно-військового співробітництва залишається одним із пріоритетних напрямів реформування сектору безпеки та оборони України, тому й одним з головних завдань в ньому – створення сучасної, якісної нормативно-правової основи його функціонування.

Незважаючи на значний розвиток системи цивільно-військового співробітництва України, у сучасній науковій літературі недостатньо досліджено організаційно-правові засади участі Національної гвардії України у реалізації заходів цивільно-військового співробітництва як самостійного суб'єкта забезпечення національної безпеки держави. На нашу думку, цивільно-військове співробітництво необхідно розглядати не лише як функцію Збройних Сил України, а як міжвідомчий механізм забезпечення національної безпеки, у якому Національна гвардія України відіграє самостійну роль завдяки поєднанню військових і правоохоронних функцій.

В умовах широкомасштабної війни Національна гвардія України є не лише військовим формуванням із правоохоронними функціями, а набуває ознак інтегратора цивільно-військової взаємодії на оперативного-тактичному рівні, проте більшість наукових публікацій вчених, розглядає ЦВС виключно як діяльність Збройних Сил України та в правовому полі залишаються переважно нормативні акти, які визначають ЦВС Збройних Сил України.

Водночас, повномасштабна війна показала, що Національна гвардія України виконує значно ширший спектр завдань: оборона населених пунктів, стабілізаційні заходи, взаємодія з військовими адміністраціями, евакуація населення, охорона критичної інфраструктури, забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях, супровід гуманітарних місій тощо. Це створює підстави розглядати НГУ як одного з ключових суб'єктів цивільно-військового співробітництва, оскільки забезпечує інтеграцію заходів безпеки, стабілізаційних заходів, гуманітарної взаємодії та післяконфліктного відновлення в умовах правового режиму воєнного стану.

На нашу думку, ефективність цивільно-військового співробітництва може бути істотно підвищена шляхом інституційного розвитку ролі Національної гвардії України як інтегруючого суб'єкта взаємодії між силами безпеки і оборони, органами державної влади, місцевого самоврядування, гуманітарними організаціями та цивільним населенням. Враховуючи вищенаведене, Національна гвардія України є не лише учасником цивільно-військового співробітництва, а й одним із ключових елементів державного механізму забезпечення національної безпеки через цивільно-військову взаємодію.

Натомість, законодавче підґрунтя цивільно-військового співробітництва ще не створене у повному обсязі, а те, що є – потребує суттєвого оновлення та вдосконалення, що має за своїми наслідками довільне тлумачення сутності цивільно-військової взаємодії між різними суб'єктами, ускладнення координації між різними складовими та зниження ефективності реалізації покладених завдань. Аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує механізми ЦВС, свідчить про активний процес узгодження національних правових норм із міжнародними стандартами, зокрема за загальноєвропейськими підходами, що створює підґрунтя для інтеграції ЦВС у міжвідомчу систему України та забезпечення її відповідності сучасним викликам, проте зазначений вид співробітництва ще не отримав належної та системної уваги з боку законодавця.

Слід також сказати, що, враховуючи неоднорідність предмету взаємодії, який може охоплювати різноманітні сфери суспільних відносин, перелічити всі правові джерела, в яких містяться правові засоби цивільно-військової взаємодії, було б досить складно, оскільки такий перелік включав би сотні законів України та тисячі підзаконних правових актів, залежно від того, яка саме сфера (науково-технічна, військово-технічна, інформаційна, логістична, психологічна, виховна чи інша) визначає особливості предмету співробітництва. Разом з тим, для всіх правових засобів, що належать до різних галузей права, характерною є їх формально визначеність та їх закріплення компетентними органами державної влади у правових актах, прийнятих у межах своїх повноважень [7, с. 112].

Важливим напрямом нормативного забезпечення є імплементація стандартів НАТО, що регламентують діяльність підрозділів цивільно-військового співробітництва та передбачає вдосконалення організаційної структури, підготовку персоналу, розвиток системи стратегічних комунікацій та запровадження сучасних механізмів взаємодії з цивільним сектором.

В той же час, попри інтенсифікацію підзаконної, відомчої нормотворчості, аналіз нормативно-правових актів законодавства України у сфері оборони та безпеки свідчить про суттєві прогалини, колізії, дублювання завдань і функцій між складовими сил сектору безпеки та оборони держави. Томи, ми цілком погоджуємося із позицією І.М. Коропатніка, який до сутнісних ознак цивільно-військового співробітництва відносить саме урегульованість правовими нормами, серед яких ключове місце посідають норми адміністративного права; впорядкованість правовідносин, що виникають у межах цієї системи [1, с. 206]. Підтримуючи позицію науковця, слід уточнити, що ключове місце посідають норми військово-адміністративного права як підгалузі військового права (права у сфері оборони [9, с. 8].

Не менш важливим є дослідження В. Шульгіна, який сфокусувався на правовому забезпеченні цивільно-військового співробітництва. Він дійшов висновку, що зазначена діяльність на рівні законів України досі залишається недостатньо врегульованою, що об'єктивно обумовлює нагальну потребу в удосконаленні та гармонізації нормативно-правової основи співробітництва на рівні законодавчих актів, підзаконних нормативно-правових документів та доктринально-концептуальних актів військового управління України [5, с. 68].

Якщо проаналізувати профільний Закон України «Про Національну гвардію України» [8], а саме статтю 2, яка визначає основні функції НГУ, то серед них жоден із основних напрямів прямо не стосується виконання завдань із забезпечення цивільно-військового співробітництва, лише опосередковано.

На нашу думку, цивільно-військове співробітництво в умовах повномасштабної війни має самостійний функціональний компонент системи забезпечення національної безпеки України, який інтегрує діяльність сил оборони, органів державної влади, місцевого самоврядування, гуманітарних організацій та інститутів громадянського суспільства. Тому, ми підтримуємо позицію Ю.І. Руснака та тих науковців, які займалися вивченням цього питання, з приводу того, що важливим залишається подальший розвиток нормативно-правової бази регулювання ЦВС в Україні. Зокрема, серед подальших напрямів розвитку законодавства в окресленій сфері, виходячи з аналізу існуючого законодавства у цій сфері прийняття окремого Закону про цивільно-військове співробітництво, відповідно до якого визначатимуться основні принципи, завдання та механізми взаємодії між військовими та цивільним населенням; внесення змін до існуючих нормативно-правових актів, завдяки яким регулюється діяльність ЦВС для узгодження їх з новим Законом [10, с. 71],

Висновки. Цивільно-військове співробітництво є невід'ємною складовою сучасної системи забезпечення національної безпеки України. Його значення істотно зросло в умовах широкомасштабної збройної агресії російської федерації, коли ефективна взаємодія між військовими структурами, органами державної влади, місцевим самоврядуванням, міжнародними гуманітарними організаціями та населенням стала одним із визначальних чинників стійкості держави. Проведений аналіз засвідчує результативність роботи щодо розбудови та розвитку нормативно-правової бази ЦВС в умовах протидії збройній агресії рф, а також необхідність продовження формування політики організованих дій у зазначеному напрямі й удосконалення цієї діяльності згідно з вимогами та викликами часу.

Україна протягом останнього десятиліття доклала багато зусиль для формування ефективної системи цивільно-військового співробітництва, яка часто-густо продемонструвала високу результативність у складних умовах воєнного часу. Водночас її подальший розвиток потребує вдосконалення нормативно-правового забезпечення, розвитку кадрового потенціалу, впровадження сучасних цифрових технологій та поглиблення інтеграції зі стандартами НАТО, що й обумовило нагальну потребу щодо прийняття окремого Закону про цивільно-військове співробітництво, відповідно до якого визначатимуться основні його засади функціонування, повноваження та механізми взаємодії між військовими формуваннями, органами публічної адміністрації та цивільним населенням.

Список використаних джерел:

1. Доктрина «Цивільно-військове співробітництво». ВКП 9-00(01).01 : затв. Головнокомандувачем ЗСУ від 01.07.2020 р.
2. Ткачук П.П., Середенко М.М., Кізло Л.М., Радзіковський С.А. Особливості діяльності органів цивільно-військового співробітництва на сході України: склад, завдання та перспективи розвитку. *Військово-технічний збірник «Бойове застосування ОВ»*. 2018. №18. С. 36–40.
3. Ноздрачов О. О. Особливості діяльності груп цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. Актуальні проблеми взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Старобільськ, 29 вересня 2015 року). *Луганський національний університет імені Тараса Шевченка*. С. 64–66.
4. 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.
5. Шульгін В.В. Правова основа функціонування цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №11. С. 67–72.
6. Коропатнік І.М. Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних сил України. Автореф. дис. ...д.ю.н. Дніпро. ДДУВС. 42 с.
7. Бондар В.П. Правові засади цивільно-військової взаємодії між збройними силами України та волонтерськими організаціями. Дис. ...на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Київ. 2026. 258 с.
8. Про Національну гвардію України: Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 17. ст. 59.
9. Військове право: підручник / за ред. І.М. Коропатнікі, І.М. Шопіної. Київ. *Алерта*. 2019. 648 с.
10. Руснак Ю. І. Окремі питання правового регулювання становлення та розвитку цивільно-військового співробітництва у 2014–2022 рр. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України*. №2 (81). 2024. С. 67–73.
11. Шопіна І.М. Цивільно-військове співробітництво та громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. № 1. 2024. С. 463–466.

Дата першого надходження статті до видання: 08.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 24.07.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.09.2026