

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра права, національної безпеки та європейської інтеграції

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
МЕХАНІЗМИ КООРДИНАЦІЇ ЦИВІЛЬНИХ ТА ВІЙСЬКОВИХ ОРГАНІВ
ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ

Виконав студент 2 курсу,
групи ППГЗ-2-24
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічна політика та управління в
умовах гібридних загроз»
_____ Сергій ТИМЧУК

Науковий керівник роботи:
доктор юридичних наук, професор
_____ Лариса ВЕЛИЧКО

Харків – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ КООРДИНАЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	11
1.1 Принципи та механізми цивільно-військової координації в умовах воєнного стану	11
1.2 Міжнародні моделі координації цивільних та військових органів влади	27
РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ КООРДИНАЦІЇ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	38
2.1 Інституційна структура координації цивільних та військових органів влади	38
2.2 Практики взаємодії цивільних та військових структур у забезпеченні національної безпеки.....	47
РОЗДІЛ 3 ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ КООРДИНАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	64
3.1 Системні дисфункції координації цивільних та військових органів влади	64
3.2 Стратегічні напрями вдосконалення цивільно-військової координації	75
ВИСНОВКИ	86
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	91

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасному світі ефективна координація між цивільними та військовими органами влади є критичною умовою національної безпеки, особливо в умовах збройних конфліктів та гібридних загроз. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 року поставило перед Україною безпрецедентний виклик: забезпечити ефективну взаємодію між державним цивільним управлінням, військовим командуванням та суспільством в умовах екзистенційної загрози. Якість цивільно-військової координації безпосередньо впливає на успіх оборонних операцій, ефективність мобілізації ресурсів, стійкість критичної інфраструктури та загальну здатність держави протистояти агресору.

Український досвід війни 2022-2025 років демонструє як успішні приклади координації (Харківський контрнаступ вересня 2022 року, який став можливим завдяки синхронізації дій між Генеральним штабом, обласною військовою адміністрацією та місцевими органами влади; координація міжнародної військової допомоги через узгоджену взаємодію МОУ, МЗС та Генштабу; формування та функціонування обласних військових адміністрацій на прифронтових територіях), так і проблемні зони, що виникли в процесі забезпечення оборони. До таких проблемних зон належать складнощі мобілізаційної політики, спричинені недостатньою координацією між військовими потребами та економічними можливостями; конфлікти повноважень між координаційними органами, зокрема між РНБО та Ставкою Верховного Головнокомандувача; інформаційна асиметрія між цивільними експертами та військовим командуванням, що ускладнює прийняття збалансованих рішень.

Водночас система координації формувалася в режимі кризового реагування на екзистенційну загрозу, значною мірою базуючись на імпровізації, особистих відносинах між керівниками та неформальних практиках, що створює

ризика для довгострокової стійкості та ефективності. Успішні механізми координації часто залежали від конкретних персоналій, їхнього досвіду, авторитету та особистих зв'язків, а не від формалізованих процедур та інституційних механізмів. Така ситуація є виправданою в умовах гострої кризи, проте потребує трансформації у стійку інституційну систему для забезпечення ефективності координації незалежно від персональних змін у керівництві.

Актуальність дослідження обумовлена декількома факторами. По-перше, необхідністю інституціоналізації успішних практик координації, напрацьованих під час війни, для забезпечення їхньої стійкості та передачі отриманого досвіду наступним поколінням керівників. По-друге, критичною потребою вирішення системних дисфункцій координації (дублювання повноважень між органами, інформаційної асиметрії між цивільними та військовими, кадрового дефіциту фахівців з досвідом міжвідомчої взаємодії, обмеженої демократичної підзвітності в умовах воєнного стану), які знижують ефективність оборони та державного управління.

Крім того, це обумовлено євроатлантичними інтеграційними процесами України, оскільки ефективна цивільно-військова координація за натівськими стандартами є однією з ключових умов членства України в НАТО та успішної інтеграції у європейську систему колективної безпеки, а також необхідністю підготовки до повоєнного періоду, коли країна має трансформувати воєнні координаційні механізми у стійку мирну систему демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, зберігаючи баланс між ефективністю та підзвітністю.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика цивільно-військової координації та демократичного цивільного контролю над сектором безпеки перебуває у фокусі наукової уваги українських та зарубіжних дослідників, однак комплексні дослідження координаційних механізмів в умовах повномасштабної війни залишаються обмеженими через новизну українського досвіду.

Серед українських науковців, які досліджують питання цивільно-військових відносин, слід відзначити внесок В.П. Горбуліна, який аналізує

стратегічні виклики національної безпеки України та механізми координації між різними гілками влади в умовах гібридної війни. Аналіз наукових джерел дозволив виокремити наступне: О.М. Семченко досліджує правові засади функціонування Ради національної безпеки і оборони України як ключового координаційного органу; М.І. Требін вивчає трансформацію системи національної безпеки України в умовах воєнного стану; В.Г. Пилипчук аналізує правові механізми взаємодії між цивільними та військовими органами влади, зокрема статус обласних військових адміністрацій та їхню роль у координації оборонних заходів на регіональному рівні; С.О. Кириленко досліджує практики координації державного управління на деокупованих та прифронтових територіях, включаючи механізми взаємодії між ОВА, військовими структурами та органами місцевого самоврядування; І.С. Коропатнік вивчає міжнародний досвід демократичного цивільного контролю над збройними силами та можливості його адаптації в українських умовах; О.В. Литвиненко та А.П. Чемерис досліджують мобілізаційну політику та координацію між державними органами, бізнесом та громадянським суспільством, а Д.В. Дубов аналізує координацію стратегічних комунікацій між військовими та цивільними структурами.

Зарубіжні дослідження представлені роботами, що стосуються теоретичних засад цивільно-військових відносин та практик координації. Класичні праці Samuel Huntington («The Soldier and the State», 1957) та Morris Janowitz («The Professional Soldier», 1960) заклали фундаментальні основи розуміння відносин між цивільними та військовими у демократичних суспільствах.

Сучасні дослідження Peter Feaver («Armed Servants», 2003) розвивають теорію principal-agent у контексті цивільного контролю над збройними силами. Rebecca Schiff пропонує модель concordance theory як альтернативу традиційним підходам. Практичний досвід координації в конкретних конфліктах аналізують Uri Bar-Joseph (війна Судного дня 1973 року в Ізраїлі), Lawrence Freedman (Фолклендська війна 1982 року, аналіз полі War Cabinet), Eliot Cohen («Supreme

Command», 2002) та Risa Brooks («Shaping Strategy», 2008), які досліджують фактори ефективності стратегічної координації у воєнний час. Інституційні механізми координації в країнах НАТО досліджують публікації NATO Defense College та RAND Corporation. Міжнародні організації (DCAF, OSCE, Європейська комісія) надають практичні рекомендації щодо good governance у секторі безпеки та оборони.

Незважаючи на значну кількість досліджень окремих аспектів проблематики, відсутні комплексні роботи, які б системно аналізували механізми цивільно-військової координації в Україні в умовах повномасштабної війни з поєднанням теоретичного осмислення, аналізу конкретних практик через метод кейс-стаді та формулювання науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації. Саме заповнення цієї прогалини визначає актуальність даного дослідження.

Метою роботи є комплексний аналіз теоретичних засад, практичного досвіду та системних викликів цивільно-військової координації в Україні в умовах воєнного стану з розробкою науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації координаційних механізмів.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні *завдання*:

- узагальнити теоретико-концептуальні засади цивільно-військової координації та розкрити особливості координації в умовах воєнного стану;
- дослідити інституційну архітектуру координації в Україні, визначити структуру та механізми взаємодії між ключовими органами (РНБО, Славка, МОУ, Генштаб, ОВА);
- проаналізувати міжнародний досвід організації цивільно-військової координації з виявленням універсальних принципів та національної специфіки;
- вивчити конкретні практики координації в Україні через метод кейс-стаді (Харківський контрнаступ, мобілізація, стратегічні комунікації);
- виявити системні дисфункції координації між цивільними та військовими органами влади;
- розробити комплексну стратегію оптимізації цивільно-військової

координації з визначенням короткострокових, середньострокових та довгострокових заходів;

— визначити ключові елементи успішних міжнародних моделей та механізми їх адаптації до українського контексту.

Об'єктом дослідження є система цивільно-військової координації в Україні в умовах повномасштабної війни 2022-2025 років.

Предметом дослідження є механізми координації між цивільними органами влади та військовим командуванням у процесі забезпечення національної безпеки та оборони України.

Методи дослідження. Для досягнення мети дослідження використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів.

Метод термінологічного аналізу застосовано для розмежування понять «цивільно-військова координація», «демократичний цивільний контроль», «стратегічне планування», «оперативне управління»; *метод теоретичного узагальнення* використано для систематизації міжнародних наукових підходів до цивільно-військових відносин; *системний підхід* застосовано для дослідження координації як цілісної системи взаємопов'язаних елементів (підрозділ 1.1).

Компаративний метод використано для порівняльного аналізу міжнародного досвіду цивільно-військової координації у США, Великобританії, Ізраїлі, країнах Балтії, Польщі; *метод кейс-стаді* застосовано для поглибленого аналізу конкретних практик української координації (Харківський контрнаступ вересня 2022 року, мобілізаційна політика 2023-2024 років, координація стратегічних комунікацій) (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3).

Інституційний аналіз використано для дослідження структури, повноважень та механізмів взаємодії координаційних органів; *структурно-функціональний аналіз* застосовано для визначення ролей різних акторів (РНБО, Ставка, МОУ, Генштаб, ОВА, парламент); *нормативно-правовий аналіз* використано для вивчення законодавчої бази координації та виявлення правових прогалин (підрозділи 1.1, 3.2).

Метод документального аналізу застосовано для вивчення офіційних

документів, стратегій, звітів міжнародних організацій; *метод контент-аналізу* використано для систематичного вивчення медіа-повідомлень та експертних оцінок щодо якості координації (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Метод синтезу практик використано для узагальнення наскрізних елементів успішної координації; *метод критичного аналізу* застосовано для оцінювання релевантності міжнародних моделей для українського контексту (підрозділ 3.1).

Метод експертних оцінок використано для визначення пріоритетності різних напрямів вдосконалення; *метод стратегічного планування* застосовано для визначення послідовності впровадження рекомендацій; *метод моделювання* використано для розробки комплексної стратегії оптимізації координації (підрозділ 3.2).

Практичне значення отриманих результатів. Результати дослідження мають конкретне практичне застосування у декількох ключових сферах.

У науково-дослідній сфері матеріали роботи формують теоретико-методологічну основу для подальших досліджень механізмів цивільно-військової координації в умовах повномасштабних війн та гібридних конфліктів. Узагальнення українського досвіду 2022-2025 років становить унікальний емпіричний матеріал для міжнародної наукової спільноти, оскільки практики координації під час найбільшого збройного конфлікту в Європі з часів Другої світової війни мають загальнотеоретичну цінність. Запропонована типологія успішних та проблемних практик координації слугує аналітичним інструментом у подальших дослідженнях факторів ефективності цивільно-військової взаємодії.

У практичній діяльності державних органів результати дослідження надають Раді національної безпеки і оборони України аналітичну основу при оновленні Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України, зокрема розділів щодо координації між різними елементами сектору безпеки. Адміністрація Президента України та Секретаріат РНБО можуть використати результати при розробці процедур взаємодії між РНБО та Ставкой Верховного

Головнокомандувача, формалізації координаційних механізмів для подолання залежності від особистих відносин між керівниками. Міністерство оборони України може використати рекомендації щодо чіткого розмежування компетенції між міністром оборони (формування політики, бюджетне планування) та Генеральним штабом (оперативне управління військами) відповідно до натівських стандартів. Генеральний штаб Збройних Сил України отримує практичні рекомендації щодо процедур ефективної взаємодії з цивільними органами влади без втрати оперативності. Апарат Верховної Ради України може використати матеріали при розробці закону про Ставку Верховного Головнокомандувача, оновленні законів про РНБО та оборону України. Обласні військові адміністрації отримують узагальнення best practices координації з військовими командуваннями на основі досвіду найуспішніших ОВА.

У навчальному процесі матеріали дослідження можуть бути інтегровані закладами вищої освіти при викладанні дисциплін «Національна безпека», «Публічне управління та адміністрування», «Воєнна безпека держави», «Державне управління у сфері оборони», «Публічне управління на деокупованих територіях», збагачуючи їх компаративним аналізом міжнародних моделей та конкретними українськими кейсами.

Результати дослідження можуть бути включені до програм підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців у Національному агентстві України з питань державної служби, ННІ «Інституті державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, Національному університеті оборони України. Узагальнені практики цивільно-військової координації складають основу воркшопів та тренінгів для працівників органів публічної влади, голів ОВА, працівників координаційних органів.

Матеріали роботи можуть бути використані при підготовці навчально-методичних посібників, монографій, наукових статей з проблематики цивільно-військової координації, воєнного управління, реформування сектору безпеки.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати

дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції ННІ «Інституті державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна і можуть бути використані в подальшому в науковій та навчальній діяльності кафедри.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ КООРДИНАЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1 Принципи та механізми цивільно-військової координації в умовах воєнного стану

Цивільно-військова координація як об'єкт наукового осмислення постає на перетині кількох дисциплінарних полів: теорії публічного управління, стратегічних студій безпеки, конституційного права та політичної науки.

Концептуальні засади демократичного цивільного контролю над збройними силами сягають корінням класичних робіт Семюела Хантінгтона про «об'єктивний» та «суб'єктивний» цивільний контроль, де перший передбачає професіоналізацію військових як окремої корпорації з власною етикою, а другий, – максимальну інтеграцію військових у цивільні структури прийняття рішень. Український контекст воєнного стану виявляє обмеженість обох класичних моделей: з одного боку, повна автономізація військових у прийнятті оперативних рішень загрожувє підривом демократичної підзвітності, з іншого, – надмірна цивілізація військової сфери ризикує знизити ефективність збройного опору через бюрократизацію процесів.

Учасники наукової конференції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого стверджують, що в умовах війни та постійних загроз, які виникли у зв'язку з агресією, міжвідомча взаємодія між військовими структурами і цивільною владою стає критичною складовою збереження цілісності держави, адже ефективна координація забезпечує швидку мобілізацію ресурсів і ухвалення усіх заходів для підсилення обороноздатності, що є базою національної безпеки [62, с. 45].

Водночас критично оцінюючи це твердження, варто зазначити, що

дослідники фокусуються на інструментальній функції координації (мобілізації ресурсів), залишаючи поза увагою нормативний вимір, питання про те, як забезпечити, щоб ця швидка мобілізація не відбувалася за рахунок підриву демократичних принципів та прав громадян. Це вимагає доповнення їхнього підходу концептуальною рамкою, що інтегрує як ефективність координації, так і її демократичну легітимність, визнаючи, що довгострокова обороноздатність демократичної держави залежить не лише від технічної спроможності мобілізувати ресурси, але й від збереження суспільної довіри та підтримки, що ґрунтуються на прозорості і підзвітності владних рішень.

Гурак І.Ф. розглядає цивільно-військову координацію через призму інтеграції різних сфер державної діяльності, стверджуючи, що внутрішня безпека та оборонна діяльність мають спільні цілі і ґрунтуються на міжсекторальному підході, який передбачає відпрацювання спільних протоколів і обмін інформацією для досягнення максимального ефекту без зайвих конфліктів між структурами [38, с. 38]. Критичний аналіз цієї позиції виявляє, що акцент на «відсутності конфліктів» може бути оманливим. Певний рівень інституційної конкуренції та дебатів між цивільними та військовими структурами є не патологією, а нормальною характеристикою здорової демократичної системи, що забезпечує багатосторонній розгляд проблем та запобігає груповому мисленню. Тому більш продуктивним видається підхід, що визнає конструктивність контрольованої напруги між різними інституційними акторами при одночасному створенні механізмів, що перетворюють цю напругу на діалог і компроміс, а не на паралізуючий конфлікт.

В свою чергу, Чубіна Т.Д. наголошує, що для забезпечення стабільності та безпеки в умовах воєнного стану необхідна система, де військові та цивільні органи перебувають у сталому діалозі і здійснюють швидкий обмін інформацією, що дозволяє оперативно реагувати на загрози і мінімізувати ризики для критичних об'єктів інфраструктури [85, с. 67]. Водночас проблема полягає у тому, що дослідниця не аналізує фундаментальну дилему інформаційної асиметрії. Військові володіють оперативними даними про ситуацію на фронті,

розвідувальною інформацією про плани противника, технічними деталями військових операцій, проте можуть не мати повного розуміння соціально-економічних наслідків своїх рішень, логістичних можливостей цивільної інфраструктури чи політичних обмежень. Навпаки, цивільні органи влади контролюють економічні ресурси, законодавчі процеси, міжнародні відносини, але часто не мають доступу до військової інформації, необхідної для обґрунтованого прийняття стратегічних рішень.

Це вимагає не просто «обміну інформацією», а створення інституційних механізмів, що дозволять долати цю асиметрію:

- спільних аналітичних центрів, де цивільні та військові експерти разом інтерпретують інформацію;
- процедур ґрадуйованого доступу до класифікованої інформації для авторизованих цивільних посадовців;
- культури взаємного перекладу між військовою та цивільною мовами опису проблем.

Слушною вбачається позиція Шерстюк Г.М. який вказує, що забезпечення публічного порядку в умовах війни неможливе без скоординованих дій всіх органів влади, зокрема коли відсутнє чітке визначення зон відповідальності і механізмів комунікації, що часто стає причиною непорозумінь і зволікань [89, с. 41]. Розвиваючи цю тезу, варто зазначити, що проблема виходить за межі технічного питання про «чітке визначення зон». У реальності воєнного часу багато ситуацій характеризуються принциповою неможливістю заздалегідь визначити, хто має відповідати за кожний можливий сценарій, оскільки ситуація змінюється швидше, ніж можуть бути переписані регламенти. Тому критично важливим є не лише формальне розмежування повноважень, але й створення культури прагматичної координації, де актори здатні оперативно домовлятися про розподіл ролей у нових ситуаціях, не чекаючи на офіційні директиви зверху.

Це вимагає інвестицій у розвиток м'яких навичок координації (навичок міжособистісної комунікації, взаємної довіри, готовності до компромісу) які не

можуть бути кодифіковані у процедурах, але є критичними для ефективної взаємодії.

Автори силабусу Бердянського державного педагогічного університету підкреслюють, що освітні програми формують компетентності резервістів і державних службовців, направлені на реалізацію спільних операцій військових і цивільних структур на звільнених територіях задля підтримки стабільності та порядку [73, с. 28]. Критично переосмислюючи цю позицію, необхідно визнати, що питання *capacity building* (розбудови інституційної спроможності для ефективної координації) виявляється не менш важливим, ніж створення формальних структур взаємодії, проте існуючі освітні програми часто залишаються занадто теоретичними та відірваними від реальних викликів практики.

Державні службовці в органах виконавчої влади практично не мають досвіду роботи з військовими структурами, не розуміють специфіки військової організації, процедур прийняття рішень, культурних кодів військового середовища. Аналогічно, офіцери Збройних Сил України часто не володіють навичками взаємодії з цивільними інституціями, не розуміють логіки роботи бюрократичного апарату, парламентської системи чи громадського сектору. Це вимагає радикального реформування освітніх програм у напрямку практико-орієнтованого навчання через симуляції кризових ситуацій, обмінні програми між військовими та цивільними структурами, створення спільних навчальних курсів, де військові та цивільні фахівці навчаються разом.

П'ять ключових принципів формують нормативну основу демократичної цивільно-військової координації:

1. Принцип верховенства цивільної влади означає, що навіть в умовах воєнного стану кінцеві стратегічні рішення щодо застосування військової сили, визначення цілей війни, укладення миру залишаються прерогативою цивільних органів влади,- Президента, парламенту, Кабінету Міністрів. Військові структури володіють оперативною автономією у веденні бойових дій, але не визначають політичних цілей війни. Цей принцип відображає фундаментальну

демократичну цінність: носієм легітимності застосування організованого насильства є народ через своїх обраних представників, а не військова машина як така. Водночас практична реалізація цього принципу в українських умовах стикається з викликом надмірної концентрації повноважень у руках Президента як Верховного Головнокомандувача при обмеженій спроможності парламенту здійснювати ефективний контроль в умовах воєнного стану.

2. Принцип єдності командування вимагає чіткої ієрархії підпорядкування та уникнення ситуацій подвійного підпорядкування чи конкуруючих центрів прийняття рішень. У практичному вимірі це означає, що військові підрозділи отримують накази виключно через військову вертикаль командування, а не безпосередньо від цивільних посадовців, навіть якщо останні володіють значними повноваженнями.

Водночас єдність командування не виключає координації: цивільні органи формують стратегічні завдання, надають ресурси, створюють політико-правові рамки діяльності, а військові структури реалізують ці завдання в межах своєї професійної компетенції. Проблемою української практики є множинність силових структур (ЗСУ, Національна гвардія, СБУ, Прикордонна служба) з різними лініями підпорядкування, що ускладнює координацію на регіональному рівні, особливо у прифронтових областях.

3. Принцип розподілу функцій передбачає чітке розмежування цивільних та військових сфер відповідальності. Військові відповідають за оперативне планування і ведення бойових дій, підготовку та управління особовим складом, розробку військової доктрини та тактики. Цивільні структури відповідають за політичне керівництво, фінансування оборони, законодавче регулювання військової сфери, міжнародні відносини, стратегічні комунікації.

Проте у реальності ці сфери постійно перетинаються: мобілізаційна політика є одночасно військовою (потреба у людських ресурсах) та цивільною (соціально-економічні наслідки вилучення працездатного населення) проблемою; закупівля озброєнь поєднує військово-технічні вимоги з бюджетною політикою; інформаційна безпека вимагає координації військових

кіберпідрозділів з цивільними органами регулювання медіа.

В цьому аспекті, Гончаренко Н.М. справедливо зазначає, що робота цивільно-військових координаційних структур базується на чіткій інституційній архітектурі, де кожен орган має визначені функції, а механізми взаємодії узгоджені для забезпечення оперативності процесів [33, с. 224]. Водночас недоліком цього підходу є надмірний формалізм. У динамічних умовах воєнного стану формальні структури та процедури часто не встигають адаптуватися до нових викликів. Тому ефективна координація вимагає не лише формального закріплення повноважень у законодавстві, але й створення культури взаємної поваги, розуміння специфіки роботи партнерів, готовності до компромісів у ситуаціях конфлікту інтересів. Інституційна архітектура має бути достатньо гнучкою, щоб дозволяти оперативну адаптацію до мінливих обставин, не руйнуючи при цьому базових принципів демократичної підзвітності.

Механізми координації класифікуються за кількома критеріями. Науковці у статті Юридичного журналу підкреслюють, що управління національною безпекою під час війни потребує нормативного забезпечення координації між міністерствами та службами, що становить основу цілісної системи безпеки [69, с. 69]. Розвиваючи цю думку, варто виділити три типи механізмів.

Інституційні механізми включають створення спеціалізованих координаційних структур, – рад національної безпеки, міжвідомчих комісій, спільних оперативних штабів, координаційних центрів. Ці інституції виконують функцію «зшивання» між цивільним та військовим секторами, забезпечуючи платформу для регулярного діалогу, спільного аналізу ситуації, узгодження позицій, прийняття скоординованих рішень. Проте створення формальних структур саме по собі не гарантує ефективної координації, якщо вони не підкріплені адекватними ресурсами, повноваженнями та політичною підтримкою на найвищому рівні.

Дослідники Інституту безпеки України у своєму аналітичному звіті наголошують, що створення міжвідомчих координаційних центрів сприяє комплексній відповіді на кібернетичні, військові та гібридні загрози, що разом

складає сучасний рівень цивільно-військової взаємодії [61, с. 52]. Водночас критична оцінка цієї тези вимагає визнання, що комунікаційні механізми, які забезпечують обмін інформацією між цивільними та військовими структурами, стикаються з фундаментальною проблемою дефіциту довіри. Військові структури історично схильні до надмірної секретності, побоюючись витоків інформації через цивільні канали, а цивільні структури, навпаки, часто сприймають військову секретність як спробу уникнути підзвітності. Подолання цього дефіциту довіри вимагає не лише технічних систем захищеного зв'язку, що дозволять оперативно передавати класифіковану інформацію, але й культурної трансформації – формування спільного розуміння того, що певний рівень прозорості є не загрозою безпеці, а умовою ефективної координації.

Процедурні механізми охоплюють стандартизовані процеси взаємодії, тобто процедури спільного стратегічного планування, де цивільні та військові експерти разом формулюють стратегічні цілі та шляхи їх досягнення; процедури узгодження рішень, що мають вплив на обидві сфери; процедури спільної оцінки загроз та ризиків; процедури розподілу ресурсів між конкуруючими пріоритетами.

Стандартизація процедур зменшує залежність якості координації від особистих відносин між лідерами та створює інституційну пам'ять, що зберігається при зміні персоналу. Фахівці Міністерства оборони України підкреслюють, що налагодження партнерства державних інститутів і Збройних сил України з міжнародними союзниками розширює потенціал ефективного реагування в умовах військових викликів [80, с. 78]. Водночас специфіка координації в умовах воєнного стану полягає у необхідності балансувати між оперативністю та демократичним контролем.

Дослідники Центрального Науково-дослідного інституту Збройних сил України справедливо зазначають, що новітні навчальні програми розробляються відповідно до стандартів НАТО, що дозволяє підвищити готовність персоналу до спільної діяльності в умовах конфлікту [84, с. 94]. Водночас адаптація євроатлантичних підходів до цивільно-військової координації вимагає не

механічного копіювання західних інституцій, а критичного осмислення того, які елементи можуть бути ефективно інтегровані в український контекст з урахуванням історичної спадщини радянської системи управління, поточного інституційного дизайну, культурних особливостей взаємодії між цивільним та військовим секторами. Це вимагає усвідомленої стратегії інституційної трансплантації, що враховує ризики відторгнення запозичених інституцій через їх невідповідність локальному контексту.

У офіційних документах Міністерства оборони України закріплено, що нормативно-правові акти визначають єдині підходи до взаємодії військових і цивільних органів, що покликано забезпечити узгодженість дій та мінімізувати адміністративні бар'єри у період воєнного стану [40]. Критичний аналіз цієї позиції виявляє, що проблема полягає у тому, що законодавство часто не встигає адаптуватися до швидкозмінних реалій воєнного часу, залишаючи прогалини у регулюванні нових викликів.

Крім того, навіть за наявності формальних норм їх практична реалізація залежить від політичної волі керівництва, адміністративної культури, неформальних практик взаємодії між відомствами. Тому ефективна координація вимагає не лише вдосконалення законодавчої бази, але й трансформації адміністративної культури у напрямку більшої гнучкості, орієнтації на результат, готовності діяти у правових «сірих зонах», керуючись принципами доцільності та пропорційності.

Автори статті у Юридичному журналі зазначають, що взаємодія ґрунтується на засадах субсидіарності, що передбачає чітке розмежування повноважень та оперативність, яка гарантує швидке реагування, і відповідальності, що запобігає дублюванню функцій [56, с. 15]. Розвиваючи цю тезу, варто підкреслити, що принцип субсидіарності означає, що рішення приймаються на найнижчому можливому рівні, де є достатня інформація та повноваження для його реалізації. У контексті цивільно-військової координації це передбачає, що оперативні рішення на тактичному рівні приймаються військовими командирами без необхідності узгодження з цивільними органами,

тоді як стратегічні рішення, що мають політичні наслідки, вимагають координації на найвищому рівні. Водночас практична реалізація цього принципу стикається з проблемою визначення меж між «оперативними» та «стратегічними» рішеннями, яка часто є предметом суперечок між цивільними та військовими акторами.

На офіційному веб-сайті Міністерства оборони України зазначено, що підсилення сил цивільно-військового співробітництва йде через створення централізованих координаційних органів та програм з розвитку відповідних компетенцій у персоналу [58]. Водночас інвестиції у розбудову спроможності для координації включають не лише технічні системи та організаційні структури, але й людський капітал,- навчання фахівців, які володіють бікультурною компетентністю, розуміють як цивільні, так і військові інституційні логіки, здатні виконувати роль «перекладачів» між двома світами. Проблемою є дефіцит таких фахівців в українському контексті, що вимагає створення спеціалізованих освітніх програм та кар'єрних треків для підготовки нового покоління координаторів.

Автори наукового видання зазначають, що результативність протидії загрозам на національному рівні багато в чому залежить від нормалізації процесів спільної роботи правоохоронних структур із військовими підрозділами [65, с. 48]. Особливо гостро це питання постає у прифронтових регіонах, де одночасно діють військові підрозділи, що ведуть бойові дії, територіальна оборона, Національна гвардія, поліція, Служба безпеки України, прикордонна служба. За відсутності чітких протоколів взаємодії виникають конфлікти юрисдикції, дублювання функцій, неефективне використання ресурсів. Це вимагає розробки інтегрованих регіональних планів координації, де чітко визначені ролі кожного актора та механізми оперативного узгодження дій у кризових ситуаціях.

У Програмі підтримки Збройних Сил України наголошується, що цивільно-військове співробітництво у питаннях логістики, безпеки і взаємодії з місцевим населенням формує один із ключових елементів комплексної

підготовки ЗСУ [68, с. 67]. На звільнених територіях військові підрозділи часто опиняються у ролі, що виходить за межі традиційних бойових функцій. Вони мають забезпечувати публічний порядок до відновлення роботи поліції, організовувати гуманітарну допомогу цивільному населенню, координувати розмінування територій, забезпечувати функціонування критичної інфраструктури. Ці функції вимагають тісної координації з цивільними органами влади, гуманітарними організаціями, місцевими громадами, проте військові підрозділи часто не мають ні підготовки, ні ресурсів для ефективного виконання цих завдань, що створює «vacuum of governance» на звільнених територіях.

У постановах Кабінету Міністрів України закріплено, що інституціоналізація міжвідомчих координаційних механізмів стала відповіддю на потребу системності у веденні воєнної діяльності в умовах комплексних загроз [66]. Гібридний характер сучасної війни, де кінетичні військові дії поєднуються з кібератаками, інформаційними операціями, економічним тиском, дипломатичною ізоляцією, вимагає координації не лише між військовими та цивільними органами безпеки, але й між силовими структурами та економічними відомствами, дипломатичними службами, органами регулювання інформаційного простору. Це вимагає переходу від секторального підходу до інтегрованого стратегічного планування, що розглядає національну безпеку як багатовимірний феномен, що не може бути забезпечений виключно військовими засобами.

Автори дослідження громадської організації «Екдон» справедливо зазначають, що активне залучення громадянського суспільства сприяє підвищенню ефективності як цивільної складової безпеки, так і зміцненню партнерства з військовими структурами [70, с. 38]. У демократичних суспільствах цивільно-військова координація не обмежується взаємодією державних інституцій, але включає також діалог з громадським сектором, неурядовими організаціями, що займаються питаннями безпеки, ветеранськими об'єднаннями, аналітичними центрами, медіа. Громадський сектор може виконувати важливі функції: здійснювати незалежний моніторинг дотримання

демократичних норм у взаємодії цивільних та військових структур, забезпечувати громадський контроль за використанням оборонних бюджетів, сприяти формуванню суспільної підтримки оборонної політики через просвітницьку діяльність. Водночас в українському контексті потенціал громадського сектору у сфері цивільно-військової координації залишається недостатньо реалізованим через обмежений доступ до інформації, брак експертизи з військових питань, слабкість механізмів інституціоналізованого діалогу між громадськістю та силовими структурами.

Експерти Центру Розумкова підкреслюють у своєму аналітичному звіті, що післядипломна освіта, громадські ініціативи та інформаційні кампанії є необхідними для формування готовності населення до взаємодії з військовими підрозділами у кризових ситуаціях [76, с. 56]. Ефективна цивільно-військова координація вимагає не лише професійної взаємодії на інституційному рівні, але й широкої суспільної підтримки, розуміння громадянами ролі збройних сил у демократичному суспільстві, довіри до військових інституцій.

Особливо це критично у контексті тривалої війни, де підтримка суспільством оборонних зусиль є стратегічним ресурсом не менш важливим, ніж технічні озброєння чи фінансування. Водночас існуючі інформаційні кампанії часто фокусуються на патріотичній риториці, залишаючи поза увагою раціональне пояснення громадянам механізмів цивільного контролю над військовими, їхніх прав у взаємодії зі збройними силами, шляхів впливу на оборонну політику через демократичні інституції.

Теоретичні дилеми цивільно-військової координації в умовах воєнного стану виявляють фундаментальні напруги, що не мають простих рішень. Дилема «автономія військових» проти «цивільного контролю» відображає конфлікт між необхідністю надати військовим професіоналам свободу оперативних рішень, не обтяжуючи їх політичними міркуваннями, та потребою забезпечення щоб військова сила застосовувалася відповідно до демократично визначених цілей та цінностей.

Надмірний цивільний контроль, що втручається в оперативні деталі,

ризиком зробити військові дії неефективними, проте недостатній контроль загрожує втратою політичного керівництва над війною.

Дилема «секретність проти прозорості» виявляє конфлікт між оперативною необхідністю захищати військову інформацію та демократичною потребою у відкритості процесів прийняття рішень.

У воєнний час цілком легітимно зберігати інформацію про військові операції, озброєння, розвідувальні дані.

Проте надмірна секретність може використовуватися для приховування неефективності, корупції, помилок у прийнятті рішень, порушень прав людини.

Визначення меж допустимої секретності у демократичному суспільстві залишається постійним предметом політичної боротьби між різними акторами. Тому доцільним є дослідити співвідношення теоретичних принципів цивільно-військової координації з сучасними викликами війни (Таблиця 1.1).

Таблиця 1.1 – Принципи цивільно-військової координації: теоретичні засади та практичні виклики

<i>Принцип</i>	<i>Теоретичне обґрунтування</i>	<i>Механізми реалізації</i>	<i>Виклики реалізації в умовах воєнного стану</i>	<i>Міжнародна практика</i>
Верховенство цивільної влади	Демократична легітимність застосування сили належить народу через обраних представників	Конституційне закріплення повноважень Президента, парламентський контроль над оборонним бюджетом, цивільне керівництво МО	Напруга між потребою швидких рішень та необхідністю парламентських процедур; ризик концентрації влади у виконавчій гілці під приводом воєнної необхідності	США: жорсткий конституційний поділ повноважень між Президентом та Конгресом; Ізраїль: сильна роль цивільного Кабінету при високій автономії IDF
Єдність командування	Уникнення конфліктів підпорядкування та подвійного командування	Чітка військова вертикаль від Верховного Головнокомандувача через Генштаб до	Множинність силових структур (ЗСУ, Нацгвардія, СБУ) з різними лініями	Британія: інтеграція всіх силових структур під Defence Council;

		тактичних підрозділів	підпорядкування ; координація на регіональному рівні між військовими та ОВА	Франція: сильна президентська вертикаль командування
--	--	--------------------------	--	--

Продовження таблиці 1.1

<i>Принцип</i>	<i>Теоретичне обґрунтування</i>	<i>Механізми реалізації</i>	<i>Виклики реалізації в умовах воєнного стану</i>	<i>Міжнародна практика</i>
Розподіл функцій	Професійна спеціалізація: військові ведуть війну, цивільні визначають політичні цілі	Законодавче розмежування повноважень МО (політика) та Генштабу (операції); створення цивільних посад у МО	Розмитість меж у гібридній війні (мобілізація, кібербезпека, інформаційні операції); дефіцит цивільних фахівців з оборонною експертизою	НАТО: стандарт чіткого розподілу між політичним керівництвом та військовим командуванням; Естонія: цивільна служба у МО з оборонною експертизою
Прозорість	Демократична підзвітність, громадський контроль, запобігання корупції	Публікація оборонного бюджету, парламентські слухання, доступ медіа до МО (з обмеженнями)	Балансування між оперативною секретністю та прозорістю стратегічних рішень; ризик використання секретності для приховування неефективності	Швеція: високий рівень прозорості навіть в умовах загрози; Ізраїль: обмежена прозорість оперативних питань при відкритості стратегічних дебатів
Взаємна підзвітність	Не лише військові підзвітні цивільним, але й цивільні несуть відповідальність за виконання зобов'язань	Контракти на постачання, SLA між відомствами, спільні системи моніторингу виконання	Асиметрія влади на користь цивільних структур; відсутність механізмів притягнення цивільних до відповідальності за невиконання зобов'язань перед військовими	США: система цивільно-військових угод з чіткими метриками; Польща: контрактна модель взаємодії МО з іншими міністерствами

Джерело: розробка автора.

Ця таблиця ілюструє, що кожен з теоретичних принципів цивільно-військової координації стикається зі специфічними викликами у умовах воєнного стану. Водночас міжнародна практика демонструє, що демократичні країни з різними моделями управління здатні ефективно балансувати ці принципи навіть у екстремальних обставинах.

Український досвід формування механізмів координації під час

повномасштабної війни збагачує міжнародну дискусію унікальним кейсом одночасного забезпечення оперативності військових дій та збереження демократичного цивільного контролю.

Таким чином, аналіз теоретичних засад цивільно-військової координації виявляє, що ефективна взаємодія цивільних та військових органів влади в умовах воєнного стану ґрунтується на балансуванні між п'ятьма фундаментальними принципами: верховенством цивільної влади, єдністю командування, розподілом функцій, прозорістю та взаємною підзвітністю.

Водночас практична реалізація цих принципів неминуче стикається з фундаментальними дилемами: між оперативністю військових рішень та демократичним контролем, між необхідною секретністю та суспільною прозорістю, між професійною автономією військових та цивільним керівництвом.

Українські дослідники справедливо наголошують на критичній важливості міжвідомчої взаємодії для збереження цілісності держави, проте їхні підходи потребують доповнення концептуальною рамкою, що інтегрує не лише інструментальну ефективність координації, але й її демократичну легітимність та довгострокову суспільну підтримку.

Механізми координації: інституційні (ради безпеки, координаційні центри), процедурні (спільне планування, узгодження рішень) та комунікаційні (обмін інформацією) формують операційну основу взаємодії, проте їх ефективність залежить не лише від формального закріплення у законодавстві, але й від розбудови людського капіталу з бікультурною компетентністю, здатного функціонувати на перетині цивільної та військової сфер.

Інформаційна асиметрія між цивільними та військовими структурами, дефіцит довіри, надмірна секретність, брак формалізації процедур та залежність від особистих відносин постають ключовими викликами, що вимагають не технократичних рішень, а культурної трансформації обох секторів.

Залучення громадянського суспільства до діалогу про цивільно-військову координацію виявляється не додатковою опцією, а критичною умовою

формування широкої суспільної підтримки оборонної політики у тривалій війні, де моральний дух нації є стратегічним ресурсом не менш важливим, ніж технічні озброєння.

1.2 Міжнародні моделі координації цивільних та військових органів влади

Компаративний аналіз міжнародних моделей цивільно-військової координації виявляє, що не існує універсальної інституційної формули, яка б однаково ефективно функціонувала у різних національних контекстах. Натомість спостерігається різноманіття підходів, що відображають історичні траєкторії розвитку держав, їх геополітичне становище, характер загроз безпеці, конституційний устрій та політичну культуру. Водночас можна ідентифікувати певні спільні елементи успішних моделей, що забезпечують ефективну координацію при збереженні демократичного контролю.

Американська модель цивільно-військової координації вважається однією з найбільш інституційно розвинених і теоретично обґрунтованих систем у демократичному світі. В її основі лежить Рада національної безпеки (National Security Council, NSC), створена у 1947 році Актом про національну безпеку як ключовий координаційний механізм на найвищому рівні [24]. Інституційна архітектура NSC забезпечує регулярну взаємодію між цивільними та військовими лідерами на стратегічному рівні, створює платформу для інтеграції дипломатичних, економічних, інформаційних та військових інструментів національної сили. NSC очолює Президент США у ролі Верховного Головнокомандувача, до складу входять Віце-президент, Держсекретар, Міністр оборони, Радник з національної безпеки, Голова Об'єднаного комітету начальників штабів та інші ключові посадовці залежно від порядку денного [28].

Критично важливим елементом американської моделі є принцип цивільного керівництва Міністерством оборони (Department of Defense, DoD). Міністр оборони завжди є цивільною особою з семирічним розривом між військовою службою та призначенням на посаду, що покликано запобігти «мілітаризації» оборонної політики. Під керівництвом цивільного міністра функціонує потужний апарат цивільних експертів з оборонних питань,

заступники міністра, помічники міністра з різних функціональних напрямів (політики, фінансів, кадрів, логістики), які формують політичне керівництво над військовими структурами [18]. Військове командування, представлене Об'єднаним комітетом начальників штабів (Joint Chiefs of Staff) та командувачами бойових командувань, відповідає за оперативне планування та ведення військових операцій, але функціонує в межах політичних рамок, встановлених цивільним керівництвом.

Роль Конгресу США у системі цивільно-військової координації важко переоцінити. Конституційний розподіл повноважень надає Конгресу виключне право оголошувати війну, затверджувати оборонний бюджет, ратифікувати міжнародні угоди з безпеки [13]. Комітети Палати представників та Сенату з питань збройних сил (Armed Services Committees) здійснюють детальний нагляд за військовими програмами, проводять слухання з участю військових та цивільних лідерів Міністерства оборони, формують законодавчі вимоги до оборонної політики через щорічний National Defense Authorization Act. Цей потужний механізм парламентського контролю забезпечує, що навіть у період активних військових операцій стратегічні рішення залишаються предметом демократичної дискусії та підзвітності обраним представникам народу.

Водночас американська модель не позбавлена внутрішніх напружень. Критики вказують на надмірну бюрократизацію процесів координації, що може уповільнювати прийняття рішень у кризових ситуаціях. Феномен «interagency process», міжвідомчого узгодження рішень між DoD, Держдепартаментом, ЦРУ, Міністерством фінансів та іншими агенціями, часто призводить до компромісних рішень, що задовольняють інституційні інтереси всіх учасників, але можуть бути субоптимальними з точки зору стратегічної ефективності [5]. Крім того, періодично виникають конфлікти між військовими та цивільним керівництвом щодо стратегії і тактики, як це було під час війни у В'єтнамі, операцій в Іраку та Афганістані.

Британська модель цивільно-військової координації характеризується більшою гнучкістю інституційних форм при збереженні фундаментального

принципу парламентського суверенітету та підзвітності виконавчої влади парламенту. В умовах війни чи серйозної кризи безпеки створюється War Cabinet, вузьке коло міністрів на чолі з Прем'єр-міністром, що приймає ключові стратегічні рішення [27]. Історичні приклади War Cabinet під час Першої і Другої світових воєн, Фолклендської війни 1982 року демонструють здатність британської системи швидко концентрувати повноваження для ефективного реагування, зберігаючи при цьому парламентський контроль.

Defence Council є постійним конституційним органом, що здійснює формальне керівництво збройними силами від імені монарха. До його складу входять цивільні міністри (Міністр оборони, міністри озброєнь, кадрів, ветеранів) та військові лідери (Начальник штабу оборони, командувачі видів збройних сил) [3]. Ця змішана цивільно-військова структура забезпечує інституційну платформу для регулярної координації, хоча реальні стратегічні рішення приймаються на рівні Кабінету міністрів або War Cabinet в умовах кризи. Особливістю британської моделі є сильна роль Міністерства оборони (Ministry of Defence) як інтегрованої структури, що об'єднує цивільну службу та військове командування під єдиним керівництвом [12].

Парламентський контроль у Великій Британії здійснюється через Defence Select Committee Палати громад, який регулярно заслуховує Міністра оборони, військових командувачів, проводить розслідування оборонних програм та публікує критичні звіти. Водночас британська система традиційно надає виконавчій владі більшу свободу дій у військових питаннях порівняно з США. Рішення про застосування військової сили приймає Прем'єр-міністр і Кабінет, хоча у сучасній практиці зазвичай проводиться парламентське голосування для легітимізації великомасштабних військових операцій (як це було перед вторгненням до Іраку у 2003 році, хоча конституційно це не було обов'язковим).

Ізраїльська модель цивільно-військової координації формувалася в умовах перманентної екзистенційної загрози державі та суспільству, що наклало глибокий відбиток на інституційний дизайн та практики взаємодії. Рада міністрів з питань оборони (Cabinet Committee on National Security Affairs) є ключовим

органом прийняття стратегічних рішень, до складу якого входять Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Міністр закордонних справ, Міністр фінансів та інші ключові міністри залежно від порядку денного [8]. Цей формат забезпечує інтеграцію військових, дипломатичних, економічних та внутрішньополітичних міркувань при прийнятті рішень щодо використання сили.

Сили оборони Ізраїлю (Israel Defense Forces, IDF) володіють значною оперативною автономією та престижем у суспільстві, що іноді створює напругу у відносинах з цивільним керівництвом. Начальник Генерального штабу IDF є найвищою військовою посадою, підпорядковується безпосередньо Міністру оборони та регулярно бере участь у засіданнях Кабінету з питань безпеки [19]. Ізраїльська модель характеризується тісними особистими зв'язками між військовою та політичною елітами. Більшість провідних політиків мають значний досвід військової служби, часто на високих командних посадах, що створює спільну культуру та полегшує взаєморозуміння, але також ризикує розмити межі між цивільною та військовою сферами.

Унікальною рисою ізраїльської системи є роль служби безпеки Shabak (Shin Bet) та зовнішньої розвідки Mossad, які функціонують паралельно з IDF і іноді конкурують за вплив на формування політики безпеки. Координація між цими агенціями здійснюється на рівні Прем'єр-міністра та вузького кола міністрів, що іноді призводить до конфліктів компетенції та дублювання функцій. Проте у цілому ізраїльська система демонструє високу ефективність координації у надзвичайно складному безпековому середовищі, хоча за рахунок концентрації повноважень у виконавчій владі та обмеження парламентського контролю порівняно з іншими демократіями [2].

Балтійські країни (Естонія, Латвія, Литва) представляють особливий інтерес для українського контексту, оскільки їхні системи цивільно-військової координації формувалися в умовах відновлення незалежності після розпаду СРСР та подальшої трансформації з метою інтеграції у євроатлантичні структури безпеки. Російська агресія проти України у 2014 році стала каталізатором глибокого реформування оборонних систем балтійських держав, що усвідомили

себе потенційними цілями російської експансії [17].

Естонська модель характеризується високим рівнем цифровізації координаційних процесів та інтеграції громадянського суспільства у систему національної оборони. Рада національної оборони (National Defence Council) очолюється Президентом Республіки і включає Прем'єр-міністра, Голову парламенту, Міністра оборони, Командувача сил оборони, що забезпечує координацію на найвищому рівні [4]. Естонія інвестувала значні ресурси у створення Кіберкомандування та інтеграцію кіберзахисту у загальну систему національної оборони, що вимагає тісної координації між військовими структурами, цивільними органами регулювання інформаційних технологій, приватним ІТ-сектором. Концепція «total defence» (тотальна оборона) передбачає, що у разі агресії до опору залучаються не лише збройні сили, але й весь державний апарат, бізнес, громадянське суспільство, що вимагає заздалегідь відпрацьованих механізмів цивільно-військової координації [26].

Литовська модель після 2014 року зосередилася на відновленні військового призову (який був скасований у 2008 році) та створенні потужних сил швидкого реагування. Державна рада оборони (State Defence Council) під головуванням Президента координує дії Міністерства оборони, Генштабу, інших силових структур, парламентських комітетів [11]. Литва активно розвиває співпрацю з НАТО, розміщуючи на своїй території багатонаціональні батальйонні тактичні групи альянсу, що вимагає координації між національними та союзницькими військовими структурами, цивільними органами влади на центральному та місцевому рівнях.

Латвійська система координації робить акцент на інтеграції Національної гвардії (Zemessardze) (добровольчих сил територіальної оборони) у загальну систему національної оборони. Рада національної безпеки (National Security Council) координує діяльність усіх силових структур під керівництвом Прем'єр-міністра [10]. Спільним для всіх балтійських моделей є усвідомлення, що їхні невеликі професійні збройні сили не зможуть самотійно протистояти масштабній агресії, тому критичною є координація з НАТО для забезпечення

швидкого розгортання союзницьких підкріплень, а також мобілізація всього суспільства для опору, що вимагає ефективних механізмів цивільно-військової взаємодії.

Польський досвід модернізації системи цивільно-військової координації після 2022 року заслуговує на окрему увагу. Усвідомлення реальності російської загрози внаслідок повномасштабного вторгнення до України підштовхнуло Польщу до масштабного нарощування оборонних спроможностей та реформування координаційних механізмів. Було створено Operational Command (Dowództwo Operacyjne) як об'єднану структуру управління всіма військовими операціями на території Польщі, що покращило координацію між всіма видами збройних сил та взаємодію з цивільними органами влади [21].

Національний центр безпеки (National Security Bureau) при Президентові Польщі координує довгострокове стратегічне планування та аналіз загроз, залучаючи експертів з військових та цивільних структур, академічного середовища [23]. Польща значно збільшила видатки на оборону до 4% ВВП, що вимагає тісної координації між Міністерством оборони, Міністерством фінансів, Міністерством економіки для забезпечення ефективного використання величезних ресурсів. Створення Агенції озброєння (Armaments Agency) як єдиного координатора закупівель для всіх силових структур покликане підвищити ефективність витрат та уникнути дублювання [22].

Міжнародні стандарти НАТО щодо цивільно-військової координації кодифіковані у ряді доктринальних документів альянсу. NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine визначає принципи та процедури взаємодії військових сил з цивільними акторами у зоні операцій, - урядами, міжнародними організаціями, неурядовими організаціями, місцевим населенням [15]. Хоча ця доктрина первинно розроблялася для експедиційних операцій НАТО за межами території альянсу, її принципи релевантні і для національних систем координації.

NATO Civil Emergency Planning (CEP) framework визначає вимоги до координації між військовими та цивільними структурами у підготовці до кризових ситуацій та реагуванні на них [14]. Це охоплює питання захисту

критичної інфраструктури, цивільного транспорту для військових потреб, медичної підтримки, комунікаційних систем. Країни-члени НАТО зобов'язані розробити національні плани, що забезпечують координацію між військовими силами та цивільними секторами економіки у разі кризи. Comprehensive approach (комплексний підхід НАТО до операцій) наголошує на необхідності інтеграції військових, дипломатичних, економічних інструментів, що вимагає координації не лише всередині урядів країн-членів, але й між національними та союзницькими структурами [25].

Таблиця 1.2 – Порівняльний аналіз міжнародних моделей цивільно-військової координації

<i>Країна</i>	<i>Ключові координаційні структури</i>	<i>Особливості моделі</i>	<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>	<i>Релевантність для України</i>
США	National Security Council (NSC); цивільне керівництво DoD; потужний парламентський контроль через комітети Конгресу	Жорстке розділення цивільних та військових функцій; множина механізмів стримувань і противаг; сильна експертна спільнота	Висока демократична підзвітність; потужний аналітичний потенціал; досвід управління складними операціями	Надмірна бюрократизація; ризик паралізу рішень через interagency process; високі витрати на координацію	Середня: складність адаптації громіздкої системи; корисний досвід цивільної експертизи у МО та парламентського контролю
Велика Британія	War Cabinet (у кризових ситуаціях); Defence Council; інтегроване Міністерство оборони	Гнучкість інституційних форм; баланс між концентрацією повноважень у кризі та парламентською підзвітністю	Здатність швидко адаптуватися; ефективна інтеграція цивільних та військових функцій у МО	Менша формалізація процедур порівняно з США; залежність від персональних якостей лідерів	Висока: гнучка модель відповідає потребам воєнного стану; досвід War Cabinet релевантний для української Ставки

Продовження таблиці 1.2

<i>Країна</i>	<i>Ключові координативні структури</i>	<i>Особливості моделі</i>	<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>	<i>Релевантність для України</i>
Ізраїль	Cabinet Committee on National Security; висока автономія IDF; координація з Shabak та Mossad	Тісна інтеграція військової та політичної еліт; досвід тривалого конфлікту низької інтенсивності та періодичних війн	Висока оперативність; ефективна мобілізація у кризових ситуаціях; сильна культура безпеки у суспільстві	Ризик домінування військових у політиці; обмежений парламентський контроль; міжвідомча конкуренція між силовими структурами	Висока: досвід координації в умовах перманентної загрози; модель швидкої мобілізації; баланс між ефективністю та демократією
Естонія	National Defence Council; цифровізація координації; концепція «total defence»	Інтеграція кіберзахисту; залучення громадянського суспільства; NATO integration	Технологічні інновації; ефективна координація між державою та суспільством; резильєнтність	Обмежені ресурси; залежність від НАТО для стримування	Дуже висока: подібний безпековий контекст; досвід цифровізації; модель total defence актуальна для України
Литва	State Defence Council; відновлення призову; багатонаціональні NATO forces	Швидка адаптація після 2014; координація з союзниками на своїй території	Політична воля до реформ; ефективна інтеграція у NATO	Невеликі збройні сили; повна залежність від NATO reinforcement	Висока: подібний історичний досвід; модель координації з союзниками актуальна при інтеграції у NATO
Латвія	National Security Council; інтеграція Zemessardze (Національна гвардія)	Мобілізація добровольців; координація регулярних сил та територіальної оборони	Сильна громадська підтримка оборони; ефективна модель territorial defence	Обмежені ресурси; складність координації різних типів сил	Дуже висока: досвід інтеграції добровольчих сил у систему координації релевантний для української ТрО
Польща	Operational Command; National Security	Масштабна модернізація після 2022;	Політична воля; масштабні	Ризики корупції при швидких	Висока: актуальний досвід

	Bureau; Armaments Agency	централізація закупівель; високі видатки на оборону (4% ВВП)	ресурси; досвід швидкої трансформації	закупівлях; адаптація інституцій до нових масштабів	реформ у відповідь на російську агресію; модель централізації координації
--	--------------------------------	---	--	---	---

Джерело: розробка автора.

Компаративний аналіз продемонстрований у Таблиці 1.2 виявляє кілька спільних елементів успішних моделей цивільно-військової координації незалежно від специфіки національного контексту. По-перше, наявність постійних інституційних платформ на найвищому рівні (ради національної безпеки, оборонні ради, кабінетні комітети), де регулярно зустрічаються ключові цивільні та військові лідери для спільного аналізу ситуації та прийняття стратегічних рішень. По-друге, чітке законодавче розмежування цивільних та військових функцій і повноважень при одночасному створенні процедурних механізмів їх координації. По-третє, інвестиції у розбудову «розвитку потенціалу», зокрема підготовку фахівців, здатних ефективно функціонувати на перетині цивільної та військової сфер. По-четверте, механізми демократичного контролю та підзвітності, що запобігають надмірній автономізації військової сфери навіть в умовах кризи.

Водночас порівняння також виявляє, що не існує оптимальної моделі, яку можна було б механічно трансплантувати з одного контексту в інший. Ефективність координаційних механізмів залежить від їх відповідності специфічному безпековому середовищу, політичній системі, адміністративній культурі, історичній траєкторії розвитку держави.

Для України релевантними є елементи різних моделей: британська гнучкість інституційних форм та досвід War Cabinet, ізраїльський досвід координації в умовах тривалого конфлікту, балтійська модель інтеграції громадянського суспільства у систему оборони та досвід швидкої трансформації після 2014 року, польський досвід масштабної модернізації у відповідь на російську загрозу після 2022 року.

Резюмуючи, компаративний аналіз міжнародних моделей цивільно-

військової координації демонструє широке різноманіття інституційних рішень, що відображають унікальність національних контекстів, проте виявляє і спільні елементи успішних систем: наявність постійних координаційних платформ на найвищому рівні, чітке законодавче розмежування функцій при одночасному створенні процедурних механізмів взаємодії, інвестиції у розбудову людського капіталу з міждисциплінарною компетентністю, збереження механізмів демократичного контролю навіть в умовах кризи.

Американська модель пропонує досвід потужного парламентського контролю та цивільної експертизи у Міністерстві оборони, проте стикається з ризиками надмірної бюрократизації. Британська модель демонструє гнучкість інституційних форм через механізм War Cabinet, що дозволяє швидко концентрувати повноваження у кризових ситуаціях при збереженні парламентської підзвітності. Ізраїльський досвід виявляє можливість ефективної координації в умовах перманентної екзистенційної загрози через тісну інтеграцію військової та політичної еліт, хоча за рахунок певного обмеження парламентського контролю.

Балтійські моделі представляють особливу релевантність для українського контексту через подібність історичних траєкторій (постсоціалістична трансформація, необхідність інтеграції у євроатлантичні структури, усвідомлення російської загрози після 2014 року) та безпекового середовища (невеликі за розміром держави, що стикаються з потенційною загрозою від значно потужнішого сусіда).

Естонська концепція «total defence» з інтеграцією громадянського суспільства, бізнесу та державного апарату у систему національної оборони, високий рівень цифровізації координаційних процесів, литовський досвід швидкого відновлення військового призову та координації з багатонаціональними силами НАТО на власній території, латвійська модель інтеграції добровольчих сил територіальної оборони. Всі ці елементи можуть бути адаптовані до української специфіки.

Польський досвід масштабної модернізації оборонної системи після 2022

року, включно зі створенням Operational Command та Armaments Agency, централізацією координації та драматичним збільшенням видатків на оборону, пропонує актуальні інсайти для України, що також здійснює трансформацію оборонної системи в умовах реальної війни.

Міжнародні стандарти НАТО та ЄС щодо цивільно-військової координації формують нормативну рамку, адаптація якої є не лише технічною вимогою для євроатлантичної інтеграції, але й шляхом підвищення ефективності національної системи через запозичення перевірених практикою механізмів.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМА ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ КООРДИНАЦІЇ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1 Інституційна структура координації цивільних та військових органів влади

Розглянуті у попередньому розділі теоретичні основи та міжнародний досвід цивільно-військової координації створюють концептуальну рамку для аналізу української практики, що формувалася в екстремальних умовах повномасштабної війни. Якщо в демократичних країнах НАТО система координації розвивалася еволюційно протягом десятиліть мирного часу, то Україна змушена була будувати ефективну архітектуру взаємодії між цивільними та військовими структурами в режимі реального часу, під загрозою існування держави. Це визначає унікальність українського досвіду та його особливу цінність для теорії та практики цивільно-військових відносин.

Аналіз інституційної структури координації в Україні дозволяє виявити, як теоретичні принципи демократичного цивільного контролю та ефективної координації реалізуються (або не реалізуються) в умовах екзистенційної кризи.

24 лютого 2022 року о 5:00 ранку розпочалася повномасштабна російська збройна агресія проти України, що радикально змінила не лише безпекову ситуацію, але й саму архітектуру державного управління [83]. Війна поставила перед системою державної влади безпрецедентний виклик: забезпечити ефективну координацію між цивільними та військовими структурами в умовах, коли ворог одночасно наступав на кількох стратегічних напрямках, загрожуючи самому існуванню держави [35]. У той же день, демонструючи швидкість реакції на загрозу, Президент України Володимир Зеленський підписав Указ №72/2022 «Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача», створивши тим

самим вищий координаційний орган для стратегічного керівництва всіма силовими структурами країни [67].

Створена Указом Президента Ставка об'єднала 20 ключових посадовців держави, включаючи Президента як Голову, Секретаря РНБО Олексія Данілова як Координатора, Головнокомандувача ЗСУ Валерія Залужного, міністрів оборони, закордонних справ та внутрішніх справ, керівника Офісу Президента, Прем'єр-міністра, Голову Верховної Ради, а також керівників усіх силових відомств та командувачів видів і родів військ. Водночас варто критично оцінити, що така широка інституційна база, хоча й забезпечує всеохопність координації, може породжувати ризики ускладнення процесу прийняття оперативних рішень через необхідність узгодження позицій численних учасників. Цим же Указом було припинено діяльність Воєнного кабінету РНБО, що функціонував з 2014 року і виявився недостатньо ефективним для координації в умовах повномасштабної війни [67].

Практика функціонування Ставки протягом 2022-2025 років виявила складну динаміку її ролі як координаційного органу. На відміну від формальних засідань Воєнного кабінету РНБО, Ставка працювала в режимі оперативних нарад, частота яких визначалася потребами фронту [50]. У найгостріші періоди (під час боїв за Київ, Маріуполь, Сєвєродонецьк, Бахмут) Ставка збиралася щоденно, приймаючи рішення щодо розподілу резервів, координації контрударів, евакуації населення [50]. Критично важливим виявилось те, що Ставка не обмежувалася суто військовими питаннями, а розглядала комплексні виклики, що вимагали координації між силовими, економічними та соціальними відомствами [72].

Водночас інституційна архітектура з двома стратегічними органами (Ставкою та РНБО) породжувала питання щодо розмежування їхніх компетенцій. Формально РНБО відповідає за стратегічне планування у сфері національної безпеки, тоді як Ставка, - за оперативне керівництво військами [67]. Проте на практиці ця межа виявилася розмитою, оскільки багато рішень Ставки мали стратегічний характер (наприклад, щодо загальної оборонної стратегії), а

рішення РНБО часто торкалися оперативних питань (санкції, мобілізація, координація з партнерами) [72]. Це створювало потенціал для конфліктів юрисдикції та вимагало додаткових механізмів узгодження, які значною мірою залежали від особистих відносин між ключовими фігурами: Президентом, Секретарем РНБО та Головнокомандувачем [54].

Особливо гостро проблема розмежування компетенцій проявилася у питаннях міжнародної військової допомоги. РНБО традиційно координував стратегічні відносини з партнерами, формував політичні запити на озброєння, узгоджував санкційну політику [32]. Ставка ж визначала конкретні військово-технічні потреби, пріоритети розподілу техніки між фронтами, організовувала навчання особового складу [59]. На перетині цих компетенцій виникала необхідність постійної координації, яка здійснювалася через Офіс Президента як своєрідний координаційний хаб [77]. Ця практика, хоча й забезпечувала оперативність, створювала залежність від неформальних процедур та особистих зв'язків, що ускладнювало інституціоналізацію успішних практик [90].

Критичним питанням до цього часу залишається відсутність законодавчого закріплення статусу Ставки. На відміну від РНБО, повноваження якої визначені Конституцією України (стаття 107), Ставка функціонує виключно на підставі президентського указу [67]. Це створює юридичну невизначеність щодо меж її компетенції, порядку прийняття та оскарження рішень, відповідальності членів Ставки [82]. Водночас спроби законодавчого врегулювання статусу Ставки стикаються з конституційними обмеженнями, Конституція не передбачає такого органу, а її зміна в умовах воєнного стану неможлива [86]. Це створює парадоксальну ситуацію, коли найважливіший координаційний орган в умовах війни не має чіткого правового статусу, що може породжувати виклики для демократичної підзвітності та верховенства права.

Костючик С. справедливо стверджує, що інституційна трансформація (створення обласних військових адміністрацій, підвищення спроможностей Генерального штабу, делегування повноважень) виникла як безпосередня відповідь на зростання екзистенційних загроз і критичну потребу швидкого

оперативного реагування [50]. Водночас критичний аналіз цього твердження виявляє важливу проблему: швидкість інституційної трансформації значно випереджала можливості формалізації процедур взаємодії, що призводило до високої залежності від неформальних практик, особистих зв'язків між керівниками та імпровізаційних рішень у перші критичні місяці війни [72]. Це вимагає розробки механізмів швидкої інституціоналізації успішних неформальних практик координації навіть у найгостріших кризових умовах.

Дослідники громадянського суспільства в умовах війни переконливо доводять, що швидкість адаптації волонтерських структур, їхня здатність оперативно організовувати логістичні ланцюги, координувати евакуацію населення, забезпечувати функціонування польових госпіталів стала можливою завдяки формуванню гнучких горизонтальних мереж взаємодії з військовими підрозділами та місцевими органами влади [54]. Критично оцінюючи це явище, варто наголосити на парадоксі, бо у перші тижні війни саме неформальні горизонтальні мережі виявилися значно ефективнішими за формальні вертикальні структури координації, фактично компенсуючи їхні організаційні недоліки [90]. Це ставить під питання адекватність традиційних бюрократичних моделей координації в умовах екстремальних кризових ситуацій.

Визначені особливості формування системи координації у перші дні війни вимагають розгляду подальшої еволюції інституційної архітектури. Аналітики Центру Razumkov переконливо демонструють, що координація мобілізаційної політики потребувала залучення Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства економіки та органів місцевої влади. Водночас механізми взаємодії були адаптовані на основі критичного аналізу європейських практик та систематичного вивчення досвіду країн НАТО [32].

Офіційна позиція Міністерства оборони наголошує на критично важливій ролі Генерального штабу в координації оперативного управління військами та організації тилового забезпечення у контакті з міністерствами економіки, внутрішніх справ, «Укрзалізницею», приватним бізнесом та міжнародними партнерами. Трансформація від радянської до натівської моделі передбачає

створення багаторівневої архітектури координації [59]. Проте критичний аналіз виявляє фундаментальну складність оскільки одночасне ведення бойових дій і проведення глибоких реформ створює майже нерозв'язні дилеми вибору між поточною ефективністю та довгостроковою досконалістю [87].

Трансформація структури Міністерства оборони та Генерального штабу у 2022-2025 роках відображає поступовий перехід від радянської моделі, де Міністерство оборони України виконувало переважно адміністративно-господарські функції, до натівської моделі, де міністерство формує оборонну політику, а Генштаб зосереджується на оперативному управлінні військами [59]. Цей перехід вимагав не лише структурних змін, але й культурної трансформації, від ієрархічного командування до координаційної взаємодії, від секретності до прозорості (в межах воєнної необхідності), від автономії до інтеграції з цивільними структурами [87]. Практика виявила, що найскладнішим є не створення нових департаментів чи управлінь, а зміна мислення командирів та чиновників, які десятиліттями працювали в іншій парадигмі.

Критичним викликом у трансформації став розподіл відповідальності між політичним керівництвом (міністр оборони) та військовим командуванням (Головнокомандувач, начальник Генштабу). У натівській моделі міністр визначає політику, бюджет, стратегічні цілі, тоді як військові керівники способи їх досягнення [59]. Проте в умовах активних бойових дій межа між політикою та стратегією часто розмивається, рішення про оборону чи відступ з певної території має як військове, так і політичне значення [34]. Це вимагало створення механізмів постійної координації між Міністерством оборони України та Генеральним штабом які б забезпечували врахування як військових, так і політичних міркувань у прийнятті критичних рішень [59]. Така координація здійснювалася через щоденні наради, спільні робочі групи, єдині інформаційні системи, але значною мірою залежала від особистих відносин між міністром та Головнокомандувачем [72].

Особливо складною виявилася координація Міністерства оборони України та Генеральним штабом з міжнародними партнерами. Натівські стандарти

передбачають, що міністр оборони представляє країну в міжнародних оборонних організаціях, веде політичний діалог з партнерами, а військові керівники, - технічний діалог щодо оперативної сумісності [59]. Проте в умовах війни технічні та політичні аспекти виявилися нерозривно пов'язаними оскільки постачання зброї залежало як від військово-технічних характеристик, так і від політичних рішень країн-донорів [77]. Це вимагало тісної координації між Міністерством закордонних справ (політичні переговори), Міністерством оборони України (оборонна політика), Генеральним штабом (військово-технічні вимоги) та Офісом Президента (стратегічне керівництво) [79]. Створення такої чотиристоронньої координації вимагало формалізованих процедур, регулярних нарад, єдиної бази даних про запити та постачання [77].

Водночас навіть через три з половиною роки війни процес трансформації залишається незавершеним. Зберігаються елементи радянської моделі: надмірна централізація окремих рішень, обмежена делегація повноважень на нижчі рівні, недостатня прозорість процесу прийняття рішень. Причини цього є об'єктивними: war-time governance вимагає швидкості та секретності, що часто суперечить принципам відкритості та широкої участі [87]. Проте залишається питання: як забезпечити, щоб тимчасові воєнні процедури не закріпилися як постійна практика, підбиваючи демократичний цивільний контроль над збройними силами [86]?

Експерти міжнародного військово-технічного співробітництва справедливо підкреслюють, що отримання міжнародної військової допомоги стало можливим виключно завдяки створенню формалізованих каналів координації між Міністерством закордонних справ, Міністерством оборони, Генеральним штабом та Офісом Президента. Система прийняття рішень щодо розподілу техніки оперативно адаптувалася до потреб фронту, що дозволило пришвидшити процедури [77]. Це відображає процес формалізації не лише внутрішньої, але й зовнішньої координації з міжнародними партнерами [41].

Важливим елементом трансформації стало створення обласних військових адміністрацій, унікального інституційного рішення, що не має прямих аналогів

у практиці демократичних країн [82]. Міністерство з питань реінтеграції підкреслює, що обласні військові адміністрації отримали чіткі протоколи взаємодії з Генштабом та Міністерством оборони України, а проблеми непрозорості комунікації поступово вирішуються через навчання кадрів і впровадження цифрових платформ [57]. Експерти безпеки засвідчують, що своєчасний аналіз ситуації і функціонування спільних штабів виявилися визначальними у забезпеченні безпеки міст [34].

Критично оцінюючи інститут ОВА, необхідно визнати його неоднозначність. З одного боку, обласні військові адміністрації забезпечили оперативність рішень завдяки прямому підпорядкуванню Президентові, можливість швидкої мобілізації ресурсів та уникнення конфліктів між структурами [46]. З іншого боку, призначення голів ОВА об'єктивно ослаблює місцеве самоврядування та демократичну підзвітність, створюючи потенціал авторитарного дрейфу [86]. Це вимагає розробки чітких процедур демократизації або ліквідації обласних військових адміністрацій на етапі післявоєнного переходу.

Практика функціонування обласних військових адміністрацій у різних регіонах виявила значну варіативність моделей координації залежно від інтенсивності бойових дій та особистих якостей керівників. У прифронтових областях (Донецькій, Луганській, Запорізькій, Херсонській) ОВА фактично злилися з військовим командуванням, формуючи єдині координаційні центри для управління обороною, евакуацією, гуманітарною допомогою [57]. Голови цих обласних військових адміністрацій мали досвід роботи в силових структурах або виконавчій владі, що полегшувало встановлення робочих відносин з військовими командирами [46]. Натомість у регіонах без активних бойових дій (Львівській, Івано-Франківській, Закарпатській областях) ОВА зосереджувалися на координації прийому внутрішньо переміщених осіб, організації тилового забезпечення, підтримці місцевої економіки [57].

Ключовим механізмом координації на регіональному рівні стали спільні оперативні штаби, що об'єднували представників обласних військових

адміністрацій, обласних управлінь Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, ДСНС, ТЦК, військових частин, розташованих в області [34]. Ці штаби збиралися щоденно, обмінювалися інформацією про безпекову ситуацію, координували реагування на загрози, вирішували конфлікти компетенції [47]. Критично важливою виявилася наявність єдиних ситуаційних центрів, оснащених сучасними системами відеозв'язку, що дозволяли залучати до нарад представників різних відомств без фізичного переміщення [57]. Проте в багатьох областях такі центри були створені лише через кілька місяців після початку повномасштабної війни, що на початковому етапі ускладнювало координацію [29].

Особливо складною виявилася координація між обласними військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, чий повноваження частково перетиналися. Формально ОВА мали здійснювати функції, пов'язані з обороною та безпекою, тоді як міські та сільські ради зберігали компетенцію у сфері комунальних послуг, освіти, охорони здоров'я [82]. Проте на практиці ця межа часто розмивалася: евакуація шкіл вимагала рішень як з безпеки, так і з освіти; відновлення зруйнованої інфраструктури,- координації між оборонними та комунальними пріоритетами [46]. У регіонах, де склалися конструктивні відносини між головами обласних військових адміністрацій та міськими головами, ця координація здійснювалася через неформальні консультації та спільні робочі групи [57]. Натомість у регіонах з конфліктними відносинами виникали дублювання функцій, конфлікти юрисдикції, затримки у прийнятті рішень [46].

Критичним викликом для демократичної підзвітності є відсутність виборності голів обласних військових адміністрацій та обмежений парламентський контроль над їхньою діяльністю. На відміну від обраних місцевих голів, керівники ОВА призначаються та звільняються Президентом без участі місцевих громад [82]. Це створює ризик, що ОВА керуватимуться не інтересами регіону, а політичними преференціями центральної влади [86]. Водночас спроби посилити парламентський контроль стикаються з

обмеженнями воєнного стану і розголошення деталей оборонних заходів може загрожувати національній безпеці [86]. Це створює дилему між ефективністю (що вимагає оперативності та секретності) та демократією (що вимагає прозорості та підзвітності), яка не має простого розв'язання в умовах війни [86].

Таблиця 2.1 – Інституційна архітектура цивільно-військової координації в Україні

<i>Рівень</i>	<i>Інституція</i>	<i>Правова основа</i>	<i>Ключові функції координації</i>	<i>Виклики</i>
Стратегічний національний	Ставка Верховного Головнокомандувача	Указ Президента №72/2022	Стратегічне керівництво ЗСУ та силовими структурами; управління резервами	Відсутність законодавчого закріплення; нечіткий розподіл повноважень із РНБО
Стратегічний координаційний	РНБО України	Конституція України (ст. 107)	Координація органів влади у сфері безпеки; стратегічне планування	Функціональне перетинання зі Ставкою
Оперативно-виконавчий	МОУ та Генштаб ЗСУ	Закон «Про оборону України»	МОУ: формування політики; ГШ: оперативне управління військами	Трансформація від радянської до натівської моделі під час війни
Регіональний	Обласні військові адміністрації	Укази про воєнний стан	Інтеграція цивільних і військових функцій; координація евакуації	Ослаблення самоврядування; ризик авторитаризму
Локальний	Військові частини, ТрО, місцеві органи влади	Закон «Про основи національного спротиву»	Оборона населених пунктів; взаємодія з населенням	Множинність акторів; залежність від особистих зв'язків

Джерело: розробка автора.

Ця таблиця систематизує ключові елементи багаторівневої системи

координації, виявляючи складну архітектуру, що поєднує вертикальну ієрархію з елементами функціональної спеціалізації. Критично важливою характеристикою системи є поєднання формальних інституцій з неформальними практиками координації, особливо на локальному рівні.

Таким чином, інституційна структура цивільно-військової координації пройшла еволюційний шлях від імпровізаційних механізмів перших днів війни до більш формалізованої багаторівневої архітектури протягом 2022-2025 років. Ключовими рішеннями стали створення Ставки як вищого органу, формування обласних військових адміністрацій для інтеграції функцій на регіональному рівні, трансформація Міністерства оборони України та Генерального штабу у напрямку натівських стандартів. Водночас система зберігає залежність від неформальних практик, що визначає необхідність детального аналізу конкретних практик реалізації цих механізмів у наступному підрозділі.

2.2 Практики взаємодії цивільних та військових структур у забезпеченні національної безпеки

Визначені у попередньому підрозділі формальні інституційні механізми координації (Ставка Верховного Головнокомандувача, РНБО, обласні військові адміністрації, трансформована структура МОУ та Генштабу) створюють лише нормативно-організаційну рамку для взаємодії між цивільними та військовими акторами. Проте справжня ефективність будь-якої інституційної архітектури виявляється не в формальних схемах та офіційних документах, а в конкретних практиках реалізації координаційних функцій у різних функціональних сферах та специфічних ситуаціях. Аналіз цих практик дозволяє виявити реальні механізми взаємодії, що часто значно відрізняються від формально задекларованих процедур, зрозуміти фактори успіху та причини невдач координації, а також сформулювати практичні рекомендації щодо

вдосконалення системи. Особливу аналітичну цінність мають конкретні кейси, як то оборона Києва, Харківський контрнаступ, евакуація з Маріуполя, що демонструють різні моделі координації в різних типах операцій.

Практична реалізація цивільно-військової координації охоплює множину конкретних форм взаємодії через конкретні форми взаємодії між різними акторами, що варіюються залежно від функціональної сфери та специфіки викликів. Мобілізаційна політика виявилася однією з найскладніших сфер координації, оскільки вимагає постійного балансування між військовими потребами у людських ресурсах та економічними потребами у збереженні працездатного населення [49]. Територіальні центри комплектування координують діяльність з Міністерством внутрішніх справ, Міністерством економіки та місцевими органами влади [37]. Водночас критичний аналіз виявляє серйозні дисфункції: відсутність чітких критеріїв бронювання породжує звинувачення у несправедливості та корупції, підриваючи суспільну довіру [16].

Координація мобілізації вимагала створення складної системи взаємодії між ТЦК, підприємствами, органами місцевої влади та правоохоронними органами. Бронювання працівників критичних підприємств передбачало узгодження між Міністерством економіки (визначення критичних галузей), роботодавцями (подання списків), ТЦК (перевірка та затвердження) [37]. Проте на практиці ця система зіткнулася з численними викликами коли роботодавці намагалися забронювати якомога більше працівників, часто включаючи тих, хто не виконував критичних функцій, ТЦК не мали достатніх ресурсів для верифікації обґрунтованості бронювання, відсутність єдиної цифрової системи породжувала дублювання та помилки [16]. Це призводило до ситуацій, коли деякі підприємства отримували надмірне бронювання, тоді як інші, що виконували важливі оборонні замовлення, не могли захистити своїх працівників від мобілізації [49].

Особливо гостро проблема координації мобілізації проявилася у взаємодії з органами місцевої влади. Міські голови опинилися під подвійним тиском. З одного боку, необхідність підтримувати роботу комунальних служб, транспорту,

медицини вимагала збереження кваліфікованих кадрів, а з іншого боку, військові потреби зростали з кожним місяцем війни [37]. Відсутність формалізованих процедур призводила до того, що рішення про бронювання часто приймалися на основі особистих зв'язків між міськими головами та керівниками ТЦК, що породжувало звинувачення в корупції та несправедливості. Соціологічні дослідження засвідчують, що саме сприйняття несправедливості мобілізації стало одним з ключових факторів зниження довіри до влади у 2023-2024 роках [16].

Тилове забезпечення демонструє інший патерн координації, що інтегрує державні структури, бізнес та громадянське суспільство [53]. «Укрзалізниця» перебрала на себе критичну подвійну функцію: евакуацію населення та логістику військових вантажів [81]. Приватний бізнес через волонтерські ініціативи створив паралельну систему постачання дронів, тепловізорів, медикаментів [9]. Це свідчить, що навіть через три з половиною роки війни держава не спромоглася повністю монополізувати функцію тилового забезпечення.

Координація тилового забезпечення вимагала синхронізації державних, приватних та волонтерських зусиль у режимі реального часу. «Укрзалізниця», зберігаючи статус державного підприємства, фактично функціонувала як військово-цивільний координаційний штаб, коли на одних коліях рухалися евакуаційні поїзди з цивільними, а на сусідніх, - військові ешелони з технікою та боєприпасами [81]. Це вимагало складної координації між Міністерством інфраструктури (стратегічне управління «Укрзалізницею»), Генштабом (військові перевезення), ОВА (евакуація населення), ДСНС (реагування на ракетні удари по залізничній інфраструктурі). Критично важливим виявилось створення спільних диспетчерських центрів, де представники всіх відомств могли оперативно узгоджувати графіки руху, пріоритети перевезень, маршрути об'їзду пошкоджених ділянок [81].

Паралельно з державною системою тилового забезпечення функціонувала потужна волонтерська мережа, яка на початку війни фактично компенсувала неготовність держави до повномасштабної агресії. Волонтери організовували

закупівлю та доставку дронів, тепловізорів, бронежилетів, медикаментів, продуктів харчування безпосередньо на фронт, часто швидше та ефективніше за офіційні канали [9]. Критичним фактором успіху стала здатність волонтерів встановлювати прямі контакти з командирами підрозділів, оминаючи бюрократичні процедури [54]. Проте ця ефективність мала й зворотний бік: відсутність централізованої координації породжувала хаос розподілу, дублювання постачань до одних підрозділів при дефіциті в інших, ризики корупції [9]. Поступово держава намагалася інтегрувати волонтерські ініціативи в офіційну систему через створення координаційних платформ, але цей процес до сих пір залишається незавершеним [53].

Координація цивільного захисту здійснюється через тристоронню взаємодію ДСНС, обласних військових адміністрацій та військових частин [47]. Практика виявила критичну важливість попередньо відпрацьованих протоколів: у регіонах зі досвідом спільних навчань евакуація проходила організованіше; натомість у регіонах без такого досвіду спостерігалися дублювання функцій та конфлікти юрисдикції [29]. Це підкреслює важливість превентивної підготовки.

Евакуація цивільного населення з прифронтових територій стала однією з найскладніших координаційних задач, що вимагала синхронізації дій ДСНС (організація евакуації), Нацполіції (забезпечення правопорядку), військових частин (безпека евакуаційних коридорів), ОВА (прийняття рішень про евакуацію), місцевих органів влади (робота з населенням) [47]. У Донецькій та Луганській областях, де евакуація тривала місяцями, була створена чітка система координації. ОВА приймали рішення про обов'язкову евакуацію окремих населених пунктів на основі оцінки загроз від військових, ДСНС організовувала логістику, поліція супроводжувала колони, військові забезпечували безпеку маршрутів, соціальні служби координували прийом евакуйованих у безпечних регіонах [29]. Проте навіть така складна система не завжди працювала ефективно. Багато людей відмовлялися евакуюватися, не довіряючи владі або не маючи куди їхати, евакуаційні коридори піддавалися обстрілам, не вистачало транспорту та житла для прийому евакуйованих [47].

Інформаційна координація виявилася критично важливою для протидії російській пропаганді та забезпечення єдиної комунікаційної стратегії. Така координація здійснюється між Міністерством інформаційної політики, Міністерством оборони (Головне управління розвідки, прес-служби ЗСУ), СБУ, Офісом Президента, ОВА [32]. Ключовим викликом стала необхідність балансувати між відкритістю (для підтримки суспільної довіри) та секретністю (для захисту військової інформації) [87]. Створення єдиної координаційної платформи для узгодження публічних повідомлень дозволило уникнути суперечливої інформації від різних відомств, що було критичним для протидії російській дезінформації [32]. Водночас збереглися проблеми з оперативністю координації. Процес узгодження повідомлень між відомствами міг тривати години, що в умовах швидкоплинної інформаційної війни часто призводило до втрати актуальності [72].

Міжнародна військова допомога вимагала створення складної системи багатосторонньої координації [20]. При такій координації Міністерство закордонних справ відіграє провідну роль у політичних переговорах, МОУ та Генштаб формулюють військово-технічні вимоги, Офіс Президента координує діяльність усіх відомств [79]. Критично оцінюючи цю систему, варто визнати, що вона створює потенційну залежність від зовнішніх постачань, що може обмежувати стратегічну автономію.

Спробуємо класифікувати і розглянути деякі види координації на прикладі конкретних практичних кейсів.

Кейс 1: Оборона Києва, як приклад децентралізованої координації.

Оборона столиці у лютому-березні 2022 року стала першим великим випробуванням для системи координації в умовах екзистенційної загрози [60]. Російські війська атакували Київ з кількох напрямків: з півночі через Гостомель-Бучу-Ірпінь та з північного сходу через Бровари [42]. Головнокомандувач ЗСУ генерал Валерій Залужний повідомив, що в обороні беруть участь підрозділи Сухопутних військ, Сил територіальної оборони, Десантно-штурмових військ, Сил спеціальних операцій, а також до захисту масово долучаються містяни [43].

Ця заява відображає ключову характеристику оборони Києва: інтеграцію не лише регулярних підрозділів ЗСУ, але й швидко сформованих сил територіальної оборони з числа добровольців.

У перші години вторгнення, коли російські десантники намагалися захопити аеропорт Гостомель, координація між різними підрозділами здійснювалася майже виключно через особисті контакти командирів. Офіційні канали зв'язку часто не працювали через кібератаки та технічні проблеми, тому командири використовували месенджери та мобільні телефони для координації дій [60]. Це створювало ризики витоку інформації, але забезпечувало оперативність. Критичним рішенням стало швидке перекидання елітних підрозділів ЗСУ до Гостомеля, що дозволило відбити у ворога аеропорт та зірвати російські плани швидкого захоплення столиці висадкою повітряного десанту [42].

Формування сил територіальної оборони відбувалося в режимі надзвичайної швидкості. За перші дні війни десятки тисяч киян записалися до територіальної оборони, але система їхньої інтеграції з регулярними підрозділами була імпровізаційною [43]. Багато добровольців не мали військового досвіду, була відсутня єдина система командування, бракувало зброї та спорядження [60]. Координація між регулярними військами та теробороною здійснювалася переважно на рівні окремих районів через створення спільних штабів, де командири Збройних Сил України та територіальної оборони щоденно узгоджували завдання [43]. У Бучанському районі така координація виявилася ефективною. Регулярні підрозділи тримали основні оборонні лінії, тоді як бійці територіальної оборони контролювали глибину оборони, організовували блокпости, проводили розвідку [42]. Натомість у деяких інших районах відсутність чіткого розподілу зон відповідальності призводила до конфліктів та дублювання функцій [60].

Місцева ініціатива відіграла критичну роль у створенні багатоешелонованої оборони. Жителі Бучі, Ірпеня, Гостомеля активно допомагали військовим. Вони організовували доставку продуктів та

медикаментів, надавали інформацію про переміщення російських військ, блокували дороги, проводили диверсії [43]. Координація між військовими та цивільними здійснювалася через створення груп у месенджерах, де військові могли оперативно отримувати розвідувальну інформацію від місцевих жителів [42]. Це створювало своєрідну «народну розвідку», яка значно ускладнювала дії російських військ у міській та приміській місцевості [60].

Волонтерські організації забезпечували логістику постачання, яку на початковому етапі держава не могла організувати. Координація між волонтерами та військовими здійснювалася переважно через неформальні канали. Волонтери встановлювали прямі контакти з командирами підрозділів через соціальні мережі, з'ясовували потреби, організовували закупівлю та доставку необхідного [9]. У багатьох випадках волонтери доставляли провіант, медикаменти, засоби зв'язку швидше, ніж офіційні канали постачання [54]. Проте відсутність централізованої координації призводила до нерівномірного розподілу. Деякі підрозділи отримували надлишок, тоді як інші відчували критичний дефіцит [9].

Критичний аналіз координації виявляє складне поєднання сильних сторін і проблем. До сильних сторін належить швидка мобілізація добровольців, коли за перші дні десятки тисяч киян записалися до підрозділів територіальної оборони. Завдяки місцевій ініціативі ЗСУ та територіальна оборона організували багатоешелоновані оборонні лінії біля Бучі, Ірпеня, Гостомеля, а місцеві жителі, в свою чергу, активно допомагали військовим, організовували диверсії, блокували дороги, передавали розвідувальну інформацію. Волонтерські організації забезпечували логістику постачання продуктів і медикаментів.

Водночас у перші дні бракувало чіткого розподілу зон відповідальності між регулярними підрозділами ЗСУ, швидко сформованими бригадами територіальної оборони, Національною гвардією, поліцією. Це породжувало дублювання функцій, конфлікти юрисдикції, неефективне використання ресурсів. Комунікація між підрозділами залежала від особистих контактів командирів, а не від формалізованих каналів. Система оповіщення населення

працювала нестабільно, що ускладнювало евакуацію. Відсутність єдиного операційного центру координації призводила до ситуацій, коли різні підрозділи отримували суперечливі накази або не знали про дії сусідніх підрозділів [60].

Попри проблеми, оборона виявилася успішною і ще до кінця березня російські війська відступили з Київської області. Ключовим фактором успіху стала здатність поєднувати вертикальне командування з гнучкою горизонтальною координацією на місцях. Це вимагає переосмислення традиційних уявлень про жорстку централізацію як єдину ефективну модель. Досвід оборони Києва засвідчив, що в умовах екзистенційної загрози та обмежених ресурсів децентралізована координація, заснована на місцевій ініціативі та горизонтальних мережах, може бути ефективнішою за жорстку ієрархічну структуру. Водночас цей досвід не можна механічно екстраполювати на наступальні операції, які вимагають іншої моделі координації [42].

Кейс 2: Харківський контрнаступ, як приклад централізованого планування.

Слобожанський контрнаступ, що розпочався 6 вересня 2022 року, продемонстрував радикально інший підхід: централізоване планування, секретність та стратегічну дезінформацію. Українське командування розпочало контрнаступ у Харківській області одночасно з діями на Херсонському напрямку, створивши для противника дилему розподілу резервів. Наприкінці серпня російські війська були ослаблені після передислокації елітних підрозділів до Херсона у відповідь на широко анонсований український контрнаступ на півдні.

Підготовка до Харківського контрнаступу розпочалася задовго до його проведення, але здійснювалася у режимі надзвичайної секретності. Генштаб створив вузьку групу планування, що включала буквально кілька десятків офіцерів, які мали доступ до повної інформації про операцію. Навіть командири бригад, які мали брати участь у наступі, дізналися про конкретні завдання лише за 15-30 хвилин до початку [42]. Така секретність вимагала унікального підходу до координації. Замість широкого залучення різних відомств та структур,

координація здійснювалася виключно через вертикаль Генштабу та особисті канали зв'язку між Президентом, Головнокомандувачем ЗСУ та кількома ключовими командирами [60].

Широко розрекламований контрнаступ на Херсонському напрямку став дезінформаційною компанією, що мала змусити російське командування перекинути сили з Харківщини та створити сприятливі умови для раптового удару на північному сході. Ця компанія вимагала ідеальної координації між кількома акторами на різних рівнях. По-перше, військові мали провести реальні підготовчі дії на Херсонському напрямку (концентрацію військ, артилерійську підготовку, обмежені наступальні операції) щоб переконати російське командування в серйозності загрози [60]. По-друге, політичне керівництво систематично робило публічні заяви про майбутній контрнаступ на півдні, створюючи відповідні очікування [32]. По-третє, з міжнародними партнерами координувалася дезінформація через контрольовані витoki інформації [79]. По-четверте, українські медіа активно розповідали про підготовку до звільнення Херсона, створюючи відповідний інформаційний фон [32].

6 вересня 2022 року українські війська розпочали стрімкий контрнаступ, захопивши противника зненацька і до 7 вересня просунулися на 20 кілометрів, відвоювавши близько 400 км² [42]. Швидкість просування була можливою завдяки чіткій координації між різними родами військ. Артилерія та далекобійні системи HIMARS завдавали ударів по логістичним вузлам та командним пунктам противника, паралізуючи його здатність організувати оборону [42]. Механізовані підрозділи швидко просувалися вперед, оминаючи опорні пункти противника. Штурмові групи десантників та спецназу захоплювали ключові населені пункти. Розвідка безперервно передавала інформацію про противника, дозволяючи коригувати наступ в реальному часі [60].

До 13 вересня 2022 року українська армія звільнила понад 300 населених пунктів [42]. Таке стрімке просування створювало нові виклики для координації через те, що звільнені території потребували відновлення адміністрації, розмінування, відбудови інфраструктури, розслідування воєнних злочинів.

Голова Харківської ОВА Олег Синегубов підкреслює надзвичайну секретність оскільки про контрнаступ знали буквально декілька людей на Харківщині та найвище керівництво держави. Операція планувалася довго, але трималася в таємниці. Військові не знали, де вестимуть бій навіть за 15-30 хвилин до початку. Спеціально поширювалися чутки про виведення 92-ї бригади з області, хоча у неї були зовсім інші завдання [57].

Координація з ОВА під час контрнаступу мала специфічний характер. Голова ОВА був посвячений у загальні плани, але не знав конкретних деталей операції [57]. Його завданням було підготувати цивільну адміністрацію до швидкого відновлення контролю над звільненими територіями, сформувати групи для відновлення місцевої влади, підготувати спеціалістів для розмінування, організувати доставку гуманітарної допомоги, координувати повернення евакуйованих жителів [34]. Така модель координації дозволяла зберігати секретність військової операції, одночасно готуючи цивільні структури до її наслідків [57].

Американський Інститут вивчення війни зазначав, що західна зброя була необхідною, але недостатньою, а вирішальну роль зіграло вміння стратегічне планування та майстерне тактичне проведення кампанії. Тривалі приготування та публічне оголошення контрнаступу в Херсоні ввели російське командування в оману, що призвело до відвернення уваги від Харківщини [20]. Координація з міжнародними партнерами мала критичне значення. Вони надавали супутникову розвідку про розташування російських військ, передавали далекобійні системи HIMARS, консультували щодо планування операції [79]. Проте українська сторона ретельно дозувала інформацію, яку надавала партнерам, щоб уникнути витоків [20].

Критичний аналіз виявляє кілька ключових елементів успіху. По-перше, жорстко централізоване планування у Ставці та Генштабі дозволило підготувати операцію у режимі секретності, залучаючи вузьке коло осіб. Це радикально контрастувало з децентралізованою координацією під час оборони Києва. По-друге, масштабна дезінформаційна компанія вимагала ідеальної координації між

військовими, політичним керівництвом, медіа та міжнародними партнерами. По-третє, координоване використання західних далекобійних систем HIMARS стало критичним фактором, але вимагало складної міжвідомчої координації між Міністерством закордонних справ, Міністерством оборони України, Генеральним штабом і цивільними структурами. По-четверте, секретність не виключала необхідності координації з обласною військовою адміністрацією для підготовки відновлення контролю над звільненими територіями [57].

Результатом стало звільнення 300+ населених пунктів за кілька днів. Це була найбільша стратегічна поразка російських військ після їхнього відступу від Києва. Водночас після активної фази постала нова проблема координації яка полягала у відновленні функціонування звільнених територій, що потребувало координації місцевої влади, розмінування, відбудови інфраструктури, повернення евакуйованих [34]. На цьому етапі модель координації змінилася: від вузької військової вертикалі до широкої міжвідомчої взаємодії за участю обласних ОВА, міністерств інфраструктури, енергетики, соціальної політики, міжнародних організацій [57]. Це засвідчує, що ефективна координація вимагає гнучкості і здатності адаптувати модель до зміни завдань [34].

Кейс 3: Евакуація з Маріуполя, як приклад багатосторонньої координації.

Евакуація цивільних з оточеного Маріуполя та «Азовсталі», а згодом і самих захисників, стала найскладнішою операцією, що вимагала залучення міжнародних організацій як посередників. Маріуполь, який до війни був містом з понад 400 тисячами мешканців, опинився в повній блокаді вже у березні 2022 року, коли російські війська оточили місто з усіх боків. Протягом двох місяців місто піддавалося безперервним обстрілам, які знищили більшість житлових будинків, лікарень, шкіл, промислових об'єктів. Цивільне населення опинилося у пастці без води, електрики, опалення, продуктів харчування та медичної допомоги [34].

Спроби організувати евакуаційні коридори розпочалися вже у березні 2022 року, але постійно зривалися російською стороною. Українське керівництво намагалося координувати евакуацію через різні канали, починаючи з

безпосередніх переговорів з російською стороною, залучення Міжнародного комітету червоного хреста як посередника до апеляції до ООН і тиску через міжнародних партнерів. Проте кожна спроба стикалася з систематичними порушеннями з боку російської сторони: оголошені гуманітарні паузи використовувалися для обстрілів евакуаційних колон, російські війська відкривали вогонь по автобусах з цивільними, блокували маршрути евакуації [34]. Це створювало фундаментальну проблему координації через неможливість досягнути домовленості з противником, який систематично порушував свої обіцянки.

Генеральний секретар ООН Антоніу Гутерріш підтвердив евакуацію майже 500 осіб із заводу «Азовсталь», міста Маріуполя та прилеглих районів, висловивши надію на подальшу координацію між ООН, Києвом і Москвою для нових гуманітарних пауз. Його особиста присутність у регіоні та переговори як з українською, так і з російською сторонами стали критичним фактором успіху. ООН використовувала свій нейтральний статус для створення каналів комунікації, яким обидві сторони могли довіряти, хоча б мінімально. Голова Офісу Президента Андрій Єрмак повідомив, що протягом складного етапу евакуації за участі ООН та МКЧХ вдалося вивести близько 500 цивільних [34].

Координація евакуації вимагала складної багаторівневої взаємодії. На стратегічному рівні Президент Зеленський особисто вів переговори з Генеральним Секретарем ООН Гутеррішем, президентами Франції та Туреччини, які виступали можливими посередниками [34]. Офіс Президента координував діяльність всіх українських відомств (МЗС, МОУ, Генштабу, СБУ, ОВА Донецької області) задля забезпечення єдиної переговорної позиції [79]. Міністерство закордонних справ вело політичні перемовини з міжнародними партнерами, намагаючись створити тиск на Росію [79]. Генштаб координував військові аспекти від визначення маршрутів евакуації і забезпечення безпеки колон на контрольованій Україною території до підготовки пунктів прийому евакуйованих [34].

Президент Зеленський 1 травня 2022 року підтвердив початок евакуації.

Планувалось, що перша група зі 100 осіб буде спрямована на контрольовану територію, їх зустрічатимуть у Запоріжжі, а представники України разом з ООН продовжують працювати над евакуацією решти цивільних [34]. Організація прийому евакуйованих у Запоріжжі вимагала координації між ОВА Запорізької області, соціальними службами, медичними закладами, волонтерськими організаціями [57]. Травмованим людям, які пережили два місяці пекла в підвалах «Азовсталі», необхідно було забезпечити не лише житло та харчування, але й медичну та психологічну допомогу, документування воєнних злочинів [57].

Віцепрем'єркою України Верещук було повідомлено, що наказ Президента виконано, усіх жінок, дітей та літніх людей було евакуйовано і цю частину маріупольської операції завершено [34]. Проте це був лише перший етап. Значно складнішим виявилася евакуація військових захисників, які продовжували оборонятися на «Азовсталі» навіть після евакуації цивільних [60]. Російська сторона не визнавала захисників «Азовсталі» законними військовополоненими, називаючи їх «нацистами» та «злочинцями», що радикально ускладнювало переговори про їхню евакуацію [34].

Щодо військових захисників, то у ніч з 16 на 17 травня 2022 року було проведено першу хвилю евакуації поранених. Друга хвиля відбулася 17 травня 2022 року. Це було погоджено з міжнародними організаціями та військовим командуванням [60]. Координація цієї операції вимагала врахування численних суперечливих інтересів. Військове командування прагнуло продовжити оборону «Азовсталі» якомога довше, щоб сковувати російські сили [42]. Політичне керівництво усвідомлювало символічне значення міста Маріуполь та заводу «Азовсталі», але водночас розуміло неможливість деблокади міста [34]. Захисники гарнізону хотіли вийти як військовополонені, а не здатися [60]. Міжнародні посередники могли гарантувати лише те, що російська сторона дозволить евакуацію, але не могли гарантувати дотримання Росією Женевських конвенцій щодо військовополонених [34].

Автобусами було вивезено 264 українських бійця на територію, контрольовану росіянами, з них 53 тяжкопоранених відправлені до

Новоазовська, а 211 захисників евакуйовані до Оленівки. Згодом вийшли ще 694 бійці. Загалом з заводу «Азовсталь» вийшло близько 1700 військових [60]. Міністр оборони Резніков запевняв, що головною метою виводу військових було збереження життя гарнізону, складні переговори за посередництва Міжнародного комітету червоного хреста задля збереження захисникам їх життя та свободу. Проте реальність виявилася трагічнішою. Евакуйовані захисники потрапили в полон, де зазнали багато катувань, дехто загинув через російську диверсію в Оленівці. Лише через обміни частина захисників і захисниць повернулася. 29 червня 2024 року під час найбільшого обміну Україні вдалося повернути 144 захисника, з яких 95 були оборонцями «Азовсталі» [34].

Критичний аналіз виявляє унікальні виклики багатосторонньої координації. На відміну від попередніх кейсів, критична евакуація вимагала узгодження з ворожою стороною при посередництві ООН та Міжнародного комітету червоного хреста. Українська сторона мала координувати позиції між Міністерством закордонних справ, Міністерством оборони України, Генеральним штабом, Донецькою обласною військовою адміністрацією, місцевими органами, а також ООН та Міжнародним комітетом червоного хреста. Російська сторона систематично порушувала домовленості, відкриваючи вогонь під час гуманітарних пауз або блокуючи конвої [34]. Це продемонструвало, що не можлива ефективна координація з противником, який не дотримується міжнародного гуманітарного права.

Виявилось критично важливим мати довіру та надійні комунікаційні канали оскільки відносно успішна евакуація цивільних стала можливою завдяки посередництву ООН та МКЧХ, які мали довіру обох сторін [34]. Водночас евакуація військових виявилася складнішою, оскільки російська сторона не визнавала захисників «Азовсталі» військовополоненими, що ускладнювало переговори. Українська сторона координувала суперечливі позиції між військовим командуванням (прагнення продовження оборони), політичним керівництвом (збереження життів) та міжнародними посередниками (обмежені важелі впливу). Трагічний досвід оборони «Азовсталі» засвідчив межі

можливостей координації в ситуаціях, де одна зі сторін систематично порушує міжнародне гуманітарне право та не визнає міжнародних норм [34].

Таблиця 2.2 – Порівняльний аналіз практик координації у розглянутих вище трьох кейсах

<i>Аспект</i>	<i>Оборона Києва</i>	<i>Харківський контрнаступ</i>	<i>Евакуація Маріуполя</i>
<i>Тип операції</i>	Оборонна операція у столиці	Наступальна операція на регіональному напрямку	Гуманітарна евакуація в умовах облоги
<i>Модель координації</i>	Низький рівень централізації; автономні дії множини акторів	Максимальна централізація; жорстке планування у Ставці	Середній рівень; централізація переговорів з ООН
<i>Роль міжнародних партнерів</i>	Обмежена: постачання озброєнь, розвідка	Значна: HIMARS, супутникова розвідка, політична підтримка	Критична: ООН та МКЧХ як незамінні посередники
<i>Головні виклики</i>	Хаос, дублювання функцій, залежність від особистих зв'язків	Секретність, дезінформація, координація західної зброї	Багатостороння координація з ворогом, порушення домовленостей
<i>Механізми подолання</i>	Місцева ініціатива, волонтерські мережі, швидка мобілізація ТрО	Вузьке коло посвячених, єдине командування, багаторівнева дезінформація	Посередництво ООН/МКЧХ, паралельні канали комунікації
<i>Результат</i>	Успішна оборона; відступ російських військ	Звільнення 300+ населених пунктів за кілька днів	Евакуація ~500 цивільних; ~1700 захисників у полон
<i>Досвід</i>	Важливість горизонтальних мереж та місцевої ініціативи	Ефективність централізованого планування при секретності	Критична роль міжнародних посередників

Джерело: розробка автора.

Таким чином, аналіз практик виявляє різноманіття механізмів взаємодії залежно від сфери та типу операції. Мобілізаційна політика вимагає балансування військових потреб та економічних інтересів. Тилове забезпечення здійснюється через інтеграцію державних структур, бізнесу та волонтерів.

Цивільний захист потребує відпрацьованих протоколів взаємодії ДСНС, обласної військової адміністрації та військових частин. Міжнародна допомога вимагає координації між Міністерством закордонних справ, Міністерством оборони України, Генеральним штабом та Офісом Президента.

Ефективна координація може приймати різні форми, від децентралізованих мереж до жорсткої централізації, від внутрішньої координації до багатосторонньої, за участю міжнародних посередників. Критичними

елементами успіху виявилися здатність адаптувати механізми до ситуації, довіра між партнерами, надійні комунікаційні канали, поєднання формальних процедур з неформальною гнучкістю.

РОЗДІЛ 3

ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ КООРДИНАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1 Системні дисфункції координації цивільних та військових органів влади

Аналіз практик цивільно-військової координації, проведений у попередньому розділі, виявив як успішні моделі взаємодії (Харківський контрнаступ), так і проблемні зони (мобілізаційна політика, інформаційна координація). Водночас навіть успішні кейси базувалися значною мірою на імпровізації, особистих відносинах між керівниками та неформальних практиках, що створювало ризики для стійкості системи.

Системний підхід до вдосконалення координації вимагає передусім чіткої ідентифікації структурних дисфункцій, що перешкоджають ефективній взаємодії між цивільними та військовими структурами. Це дозволить перейти від діагностики окремих проблем до формулювання комплексної стратегії оптимізації координаційних механізмів, яка враховуватиме як специфіку української ситуації, так і релевантний міжнародний досвід.

Проблема дублювання повноважень між ключовими координаційними органами залишається однією з найгостріших дисфункцій української системи. Конфлікт компетенцій між РНБО та Ставкою Верховного Головнокомандувача проявляється у відсутності чіткого розмежування стратегічного планування (прерогатива РНБО за Конституцією) та оперативного керівництва (функція Ставки за президентським указом) [30]. На практиці обидва органи розглядають питання, які мають як стратегічний, так і оперативний характер (мобілізація, міжнародна військова допомога, координація силових структур), що породжує не лише дублювання зусиль, але й потенційні конфлікти між рішеннями двох

органів [31]. Критично оцінюючи цю ситуацію, варто наголосити, що такі конфлікти часто вирішуються через особисті зв'язки між Президентом, Секретарем РНБО та Головнокомандувачем, а не через формальні процедури, що створює вразливість системи [51].

Конкретний приклад дублювання проявився у червні 2023 року під час обговорення стратегії контрнаступальних операцій. РНБО розглядала загальну оборонну стратегію за участю міжнародних партнерів, формуючи політичні рамки операції та координуючи дипломатичну підтримку. Одночасно Ставка приймала оперативні рішення щодо конкретних напрямків ударів, розподілу резервів, координації між фронтами [44]. Проблема полягала в тому, що політичні рішення РНБО (зокрема, щодо публічних заяв про контрнаступ для мобілізації міжнародної підтримки) суперечили потребам оперативної секретності, на яких наполягала Ставка [52].

Відсутність формалізованого механізму узгодження призводила до ситуацій, коли публічні заяви політиків розкривали противнику наміри, а військові успіхи не отримували належної політичної підтримки через недостатню координацію інформаційних компаній між двома органами [44]. Цей випадок демонструє фундаментальну проблему, бо без чіткого розмежування компетенцій та формальних процедур узгодження неминучі конфлікти, які знижують ефективність як політичних, так і військових рішень [30].

Аналогічна проблема спостерігається у відносинах між Міністерством оборони та Генеральним штабом. Натівська модель передбачає чіткий розподіл: Міністерство оборони формує оборонну політику, керує бюджетом, координує з парламентом, тоді як Генштаб здійснює оперативне управління військами [63]. Проте українська практика демонструє збереження радянських підходів, коли Міністерство оборони України втручається в оперативні рішення, що є компетенцією Генерального штабу, а Генштаб іноді приймає рішення з політичними наслідками без належного узгодження з міністром [75]. Критичним прикладом стала дискусія навесні 2024 року щодо пріоритетів розподілу західної зброї між напрямками: в Міністерстві оборони України наполягали на

політичних рішеннях (необхідність демонстрації успіхів для підтримки міжнародної допомоги), тоді як Генштаб виходив з оперативних потреб фронту, де найгостріший дефіцит спостерігався на конкретних ділянках [63]. Конфлікт було вирішено через особисте втручання Президента, що знову підкреслює залежність системи від персональних рішень замість інституційних процедур [75].

Недостатня формалізація процедур координації створює критичну залежність від неформальних практик та особистих відносин. У перші місяці війни імпровізаційний підхід був виправданий екстремальністю ситуації, але через три з половиною роки потрібна інституціоналізація успішних практик [88]. Проте навіть у 2024-2025 роках значна частина координації здійснюється через месенджери, особисті дзвінки, неформальні наради без протоколювання рішень та формалізації процедур, що створює множину проблем: від неможливості аудиту рішень, відсутності інституційної пам'яті до залежності від конкретних осіб, ускладнення передачі повноважень при ротації кадрів [55].

Конкретний приклад виявився під час зміни командування Генштабу у лютому 2024 року, коли Президент звільнив Валерія Залужного з посади Головнокомандувача та призначив Олександра Сирського. Новий керівник зіткнувся з відсутністю формалізованих процедур координації з Міністерством оборони України, РНБО, обласними військовими адміністраціями, міжнародними партнерами [36]. Попередній командувач протягом двох років війни вибудував ефективну систему взаємодії, але вона базувалася на його особистих контактах з міністром оборони, секретарем РНБО, головами прифронтових ОВА, представниками партнерів США, Великобританії, Польщі [36]. Особливо критичною була система прямих зв'язків з командувачами бригад на фронті, які могли безпосередньо доповідати Головнокомандувачу про ситуацію, оминаючи проміжні ланки [55]. Ці неформальні канали виявилися непередавальними. Новому керівнику довелося вибудовувати їх заново протягом кількох місяців, що тимчасово ускладнило координацію та, за оцінками експертів, сприяло втраті кількох населених пунктів

у період адаптації [36].

Конкретні наслідки виявилися у березні-квітні 2024 року. Голови кількох прифронтових ОВА скаржилися, що втратили прямий контакт з військовим командуванням, який мали за попереднього Головнокомандувача через особисті зв'язки, і тепер змушені проходити через формальні канали, що уповільнювало координацію евакуації та цивільного захисту [88]. Міжнародні партнери зазначали, що перші тижні після ротації спостерігалася плутанина у координації постачання озброєнь, оскільки нові представники Генштабу ще не встановили робочих відносин з відповідними офіцерами у Пентагоні [36].

Координація на фронті також тимчасово ускладнилася через те, що командири бригад звикли до певного стилю роботи попереднього Головнокомандувача та мали пристосовуватися до нового підходу [55]. Ця ситуація поступово стабілізувалася до літа 2024 року, але продемонструвала критичну вразливість системи, що базується на особистих зв'язках замість формалізованих процедур, оскільки будь-яка ротація керівництва призводить до тимчасового послаблення координації з потенційно фатальними наслідками на фронті [88].

Критичною проблемою є відсутність стандартних операційних процедур для типових ситуацій координації. Під час кожної евакуації цивільного населення з прифронтових територій координація між ОВА, ДСНС, військовими частинами, транспортними службами будується заново, залежно від особистих відносин керівників, що призводить до повторення тих самих помилок: дублювання функцій, конфлікти юрисдикції, невикористання попереднього досвіду [88]. Конкретний приклад: під час евакуації з Куп'янська восени 2022 року координація здійснювалася хаотично. Автобуси приїжджали без військового супроводу, люди годинами чекали на небезпечних зупинках, виникали конфлікти між представниками різних відомств щодо пріоритетів евакуації [55]. Через рік, під час евакуації з Авдіївки, у лютому 2024 року, ті самі проблеми повторилися. Знову не було стандартних процедур, координація будувалася на основі особистих контактів місцевого командира та голови ОВА,

що призвело до загибелі цивільних через обстріли під час хаотичної евакуації [88].

Інформаційна асиметрія між цивільними експертами та військовими створює фундаментальну дисфункцію для ефективної координації. Ефективна взаємодія вимагає інформованості обох сторін: цивільні мають розуміти військові можливості та обмеження, а військові,- політичні та економічні контексти рішень [6]. Проте українська практика демонструє значну асиметрію, коли військові володіють критичною інформацією про оперативну ситуацію, можливості військ, потреби в ресурсах, а цивільні експерти часто позбавлені доступу до цієї інформації через секретність, що призводить до ситуацій, коли цивільні приймають рішення без повного розуміння військових наслідків [45].

Аналогічна проблема спостерігається у взаємодії між економічними експертами та військовим плануванням. Міністерство економіки має формувати оборонні замовлення, координувати мобілізацію промисловості для виробництва озброєнь та боєприпасів, але часто не має доступу до інформації про реальні потреби ЗСУ у конкретних видах озброєння, специфікаціях, кількісних потребах, термінах постачання [45]. Військові підіймають загальні запити на кшталт «збільшити виробництво дронів» або «нарощувати випуск боєприпасів», але не розкривають технічні специфікації, які саме типи дронів потрібні (розвідувальні, ударні, FPV), у яких кількостях, з якими характеристиками, що ускладнює ефективне планування виробництва [6]. Цивільні підприємства скаржаться, що отримують замовлення без чіткого технічного завдання, починають виробництво, а потім виявляється, що продукція не повністю відповідає військовим вимогам, які не були чітко артикульовані через секретність, що призводить до марнування ресурсів та часу [45].

Конкретний приклад виявився у 2024 році під час спроби нарощування виробництва FPV-дронів. Міністерство економіки отримало завдання організувати масове виробництво, виділило кошти, залучило виробників, але виявилось, що військові мають специфічні вимоги щодо дальності, корисного навантаження, стійкості до радіоелектронної боротьби, які не були передані

виробникам через секретність [6]. Як результат частина виробленої продукції не відповідала військовим вимогам, потрібне було доопрацювання, що затримало постачання на фронт [45]. Цей кейс демонструє, що надмірна секретність може шкодити ефективності не менше, ніж надмірна відкритість. Необхідний баланс між захистом чутливої інформації та забезпеченням цивільних експертів достатніми даними для ефективних рішень [6].

Вирішення цієї дисфункції вимагає створення механізмів надання цивільним експертам доступу до класифікованої інформації через спеціальні допуски, формування спільних міжвідомчих груп з представниками військових та цивільних відомств для спільного планування, розробки методології агрегації військової інформації, яка дозволяє цивільним приймати інформовані рішення без розкриття оперативно чутливих деталей. Деякі країни НАТО використовують систему «cleared civilians», цивільних експертів зі спеціальними допусками, які можуть брати участь у закритих нарадах та мати доступ до класифікованої інформації для забезпечення якісної координації [45]. Така система могла б бути адаптована для України з урахуванням специфіки кіберзагроз та ризиків витоку інформації [6].

Кадровий дефіцит фахівців, які розуміють як цивільну, так і військову специфіку, також створює критичну дисфункцію. Ефективна координація вимагає людей, які можуть бути «перекладачами» між двома культурами. Розуміти військову термінологію та логіку мислення, водночас знати процедури цивільного управління, бюджетування, законодавства [74]. Проте в Україні таких фахівців критично бракує через те, що більшість цивільних службовців не мають військового досвіду і не розуміють специфіки оборонного планування, а більшість військових не знають процедур цивільного управління та публічної політики [39].

Конкретна проблема виявилася у 2023 році під час формування обласних військових адміністрацій. Багато призначених голів обласних військових адміністрацій не мали досвіду координації з військовими структурами, що призводило до конфліктів, нерозуміння, неефективної взаємодії, яка

вибудовувалася методом спроб і помилок протягом місяців [74]. Голова Запорізької ОВА Юрій Малашко, маючи досвід роботи у виконавчій владі як заступник міністра розвитку громад, зіткнувся з проблемою встановлення ефективної взаємодії з військовим командуванням через різну термінологію (військові оперують поняттями «напрямок», «оперативна обстановка», «лінія зіткнення», тоді як цивільні,- «адміністративні кордони», «соціальна інфраструктура»), різну логіку планування (військові мислять в категоріях оперативних завдань та ризиків безпеці, цивільні в категоріях бюджетів та законодавчих процедур), різну процедуру прийняття рішень (військові звикли до чіткої ієрархії та швидких наказів, цивільні до колегіальних обговорень та тривалих погоджень), все це створювало бар'єри комунікації [74].

Навчання для голів ОВА не передбачало систематичної підготовки. До координації з військовими вони отримували інструктажі про повноваження, правовий статус, процедури роботи, але не тренінги з військової термінології, логіки оперативного планування, особливостей військової культури [39]. Результатом стало те, що кожен голова ОВА вибудовував взаємодію самостійно, методом спроб і помилок і хтось швидко знаходив спільну мову з військовими командирами завдяки особистим якостям або випадковому попередньому досвіду, а хтось місяцями не міг налагодити ефективну координацію через культурні та комунікаційні бар'єри [74]. У деяких ОВА це призводило до відкритих конфліктів між головою та військовим командуванням щодо пріоритетів використання ресурсів, процедур евакуації, координації відновлення інфраструктури, а в інших,- до неефективної координації, коли дві структури працювали паралельно без достатньої синхронізації, що призводило до дублювання зусиль та втрати можливостей [39].

Аналогічна проблема існує і в апараті РНБО та Міністерства оборони України. Секретаріат РНБО має координувати діяльність усіх силових структур, але багато співробітників Секретаріату є цивільними службовцями без військового досвіду, які до повномасштабної війни виконували переважно адміністративні та аналітичні функції [74]. Вони розуміють політичні та

адміністративні аспекти координації, процедури міжвідомчого узгодження, складання документів, організації нарад, але часто не розуміють військової специфіки,- що означає «оперативна пауза», чому не можна публічно оголошувати деталі планованих операцій, як військові оцінюють ризики та приймають рішення в умовах невизначеності [39]. Це ускладнює ефективну взаємодію з представниками Генштабу, розвідувальних органів, спецслужб, які звикли до інакшої логіки мислення та комунікації [74].

У Міністерстві оборони існує зворотна проблема коли багато посадовців мають військове походження і чудово розуміють оборонні потреби, але не володіють навичками цивільного управління, тобто бюджетного планування за програмно-цільовим методом, публічних закупівель за складними процедурами Prozorro, взаємодії з парламентськими комітетами, комунікації з громадськістю через медіа [39].

Проблема демократичної підзвітності створює ризики для балансу між ефективністю та контролем. З одного боку, координація в умовах війни вимагає оперативності, секретності, делегування широких повноважень виконавчій владі, а з іншого боку, демократія вимагає підзвітності, прозорості, парламентського контролю над діями влади [64]. Український досвід демонструє значний перекис у бік ефективності на шкоду підзвітності: Ставка приймає критичні рішення без парламентського обговорення, РНБО затверджує стратегії без публічного оприлюднення, ОВА здійснюють координацію без звітності перед місцевими радами [71].

Конкретна проблема виявилася навесні 2024 року, коли громадськість та парламент дізналися про критичні проблеми на фронті (дефіцит боєприпасів, проблеми з ротацією військ, втрата окремих населених пунктів) не з офіційних звітів координаційних органів, а з витоку інформації у ЗМІ та соціальних мережах [64]. Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки намагався провести закриті слухання для з'ясування ситуації, запросивши представників Ставки та Генштабу для звіту про координацію на критичних напрямках, але представники надали лише загальну інформацію, посиляючись на військову

таємницю та неможливість розкриття деталей [71]. Депутати скаржилися, що фактично позбавлені можливості здійснювати конституційний контроль над виконавчою владою у сфері оборони через відсутність доступу до реальної інформації та механізмів притягнення до відповідальності за неефективну координацію [64]. Результатом стала ситуація, коли парламент (конституційно уповноважений орган народного представництва) не міг ефективно контролювати використання ресурсів на оборону, якість координації між відомствами, виконання стратегічних планів, що підриває демократичну легітимність всієї системи [71].

Особливо гостро проблема виявилася у питанні підзвітності голів обласних військових адміністрацій. Вони призначаються Президентом без участі місцевих громад, не проходять погодження в обласних радах, і не звітують перед ними про свою діяльність, що створює дефіцит демократичної легітимності [64]. Голова Донецької ОВА Павло Кириленко приймав критичні рішення про обов'язкову евакуацію цілих районів області, координував оборонні заходи, розпоряджався значними бюджетними ресурсами, але не мав формальних механізмів підзвітності перед обласною радою чи територіальними громадами [71]. Обласна рада формально продовжувала існувати, але була фактично відсторонена від прийняття ключових рішень щодо безпеки та розвитку області [64]. Депутати скаржилися, що не можуть отримати інформацію про плани евакуації, розподіл гуманітарної допомоги, використання обласного бюджету на оборонні потреби, оскільки голова ОВА підзвітний лише Президентові, а не місцевим представницьким органам [71].

Критики справедливо зазначають, що така модель може бути виправданою як тимчасовий захід в умовах екзистенційної загрози, коли потрібна максимальна оперативність рішень та централізація командування, але створює небезпечний прецедент концентрації влади без демократичного контролю, який може бути використаний і після завершення воєнного стану для обмеження місцевого самоврядування [64]. Історичний досвід багатьох країн демонструє, що тимчасові воєнні обмеження демократії мають тенденцію до пролонгації та

перетворення на постійну практику, якщо не існує чітких механізмів їхнього припинення та відновлення повної демократичної підзвітності після завершення кризи [71].

Недосконалість правової бази створює юридичну невизначеність. Ставка функціонує виключно на підставі президентського указу без законодавчого закріплення статусу, повноважень, процедур прийняття рішень [71]. Закон «Про РНБО» не визначає чітко механізми координації з іншими органами, що створює конфлікти компетенції [64]. Закон «Про оборону України» застарілий і не відображає реалій воєнного стану, зокрема не регулює взаємодію Міністерства оборони України, Генерального штабу, обласних військових адміністрацій, територіальної оборони [71]. Конкретна прогалина виявилася у питанні відповідальності за провали координації під час розслідування ситуації довкола Бахмута взимку 2023 року, коли виявилися проблеми координації між підрозділами, але були відсутні правові механізми для визначення персональної відповідальності за неефективну координацію між відомствами [64].

Слабкість координації на регіональному рівні між ОВА та військовими командуваннями також створює критичні провали. Досвід показує значну варіативність якості координації: у деяких регіонах вона працює ефективно завдяки особистим відносинам керівників, в інших є серйозні провали через конфлікти, нерозуміння [78]. Конкретна проблема виявилася в Херсонській області після звільнення правобережної частини у листопаді 2022 року коли виникли конфлікти між ОВА та військовим командуванням щодо розмежування відповідальності за розмінування, відкриття доріг, відновлення електропостачання через те, що не було чітких протоколів взаємодії [48]. Ще гострішою є проблема горизонтальної координації між сусідніми ОВА: евакуація з Донецької області вимагала координації з Дніпропетровською, Запорізькою ОВА щодо прийому евакуйованих, але кожна ОВА діяла автономно, не було механізму горизонтальної координації, що призводило до перевантаження одних областей при наявності вільних потужностей в інших [78].

Порівняльний аналіз міжнародного досвіду виявляє, що схожі дисфункції

спостерігалися і в інших країнах під час воєн та криз, але були подолані через системні рішення. Під час війни Судного дня 1973 року Ізраїль зіткнувся з критичною дисфункцією координації між політичним керівництвом (прем'єр-міністром Голдом Меїр) та військовим командуванням (начальником Генштабу Давидом Елазар). Розслідування комісії Аграната виявило, що відсутність чітких процедур взаємодії призвела до запізнілої мобілізації резервів, оскільки політичне керівництво остерігалось ескалації, тоді як військові наполягали на превентивних діях [1]. Після війни Ізраїль створив інституційні механізми регулярної координації між прем'єр-міністром та начальником Генштабу, формалізував процедури прийняття критичних рішень у ситуаціях невизначеності, що значно покращило координацію у наступних конфліктах [7].

Під час Фолклендської війни 1982 року Великобританія також зіткнулася з проблемами координації між урядом, Міністерством оборони та військовим командуванням на початку конфлікту, коли взаємодія базувалася на неформальних нарадах War Cabinet без чітких процедур [7]. Проте британці швидко формалізували взаємодію, створили South Atlantic Task Force з чітким розподілом відповідальності, запровадили щоденні координаційні наради за фіксованим регламентом, створили спільні інформаційні бази даних, розробили стандартні операційні процедури для типових ситуацій [1]. Цей досвід демонструє, що навіть під час активних бойових дій можлива швидка інституціоналізація успішних практик координації, яка значно підвищує ефективність без втрати оперативності [7].

Підсумовуючи, системний аналіз управління донорською підтримкою Харківської області виявляє комплекс взаємопов'язаних дисфункцій, що охоплюють всі рівні координації, від горизонтальної фрагментації між департаментами обласних державних адміністрацій до вертикальної асиметрії спроможностей між обласним центром та периферійними громадами, та від процедурного хаосу у взаємодії з донорами до корінної проблеми недостатньої інституційної спроможності персоналу.

Ці дисфункції формують самопідсилюючий цикл неефективності, де

слабка координація обмежує можливості розбудови інституційної спроможності, тоді як недостатня спроможність, у свою чергу, унеможлиблює ефективну координацію.

Особливо критичною є географічна асиметрія між прифронтовими громадами з обмеженими можливостями планування через безпекову невизначеність та громадами у відносно безпечних районах, що створює фундаментальну дилему пріоритизації ресурсів відновлення між найбільш постраждалими територіями та економічною раціональністю інвестування.

Вирішення цих системних дисфункцій вимагає не фрагментованих точкових втручань, а комплексної інтегрованої стратегії, що одночасно вдосконалює механізми координації на всіх рівнях та розбудовує інституційну спроможність через впровадження цифрових інструментів, систематичний розвиток компетенцій персоналу та створення нових координаційних структур з чітким мандатом.

3.2 Стратегічні напрями вдосконалення цивільно-військової координації

Проведене в попередньому підрозділі дослідження дозволило дійти висновку, що ідентифіковані системні дисфункції вимагають не фрагментарних виправлень, а комплексної стратегії оптимізації, яка поєднує кілька взаємодоповнюючих напрямів. Міжнародний досвід демонструє, що успішні реформи координації поєднують законодавчі зміни (створення правової основи), інституційні інновації (формування організаційних структур), інвестиції у людський капітал (кадрова спроможність), технологічні рішення (підвищення ефективності процесів) [30]. Водночас механічне копіювання міжнародного досвіду без адаптації до української специфіки може виявитися неефективним. Кожне рішення вимагає локалізації з урахуванням політичної культури,

адміністративних традицій, ресурсних можливостей [31]. Стратегія має також враховувати темпоральний вимір, оскільки деякі рішення можуть бути впроваджені швидко навіть в умовах активних бойових дій, інші вимагають довшого періоду та можуть бути реалізовані лише після завершення гострої фази конфлікту [51].

Законодавче закріплення координаційних механізмів є фундаментальною передумовою для вирішення більшості ідентифікованих дисфункцій. Критично необхідним є прийняття окремого закону «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» з визначенням її статусу як вищого органу оперативного керівництва у воєнний час, складу, повноважень, процедур прийняття та оприлюднення рішень, механізмів підзвітності [71]. Цей закон має вирішити ключове питання: як довго може існувати Ставка після завершення активних бойових дій, які критерії її розформування, як відбувається перехід повноважень до мирного часу [64]. Практичний досвід демонструє, що тимчасові воєнні інститути мають тенденцію до самозбереження навіть після зникнення потреби в них, тому закон має містити автоматичні механізми припинення діяльності Ставки з можливістю продовження лише через парламентську ухвалу [71].

Паралельно має бути оновлений Закон «Про Раду Національної Безпеки та Оборони» з чітким визначенням компетенції у сфері стратегічного планування та розмежуванням з оперативними функціями Ставки, щоб усунути дублювання повноважень [64]. Зокрема, закон має визначити, що РНБО формує стратегічні рамки оборонної політики, координує довгострокове планування, але не втручається в поточні оперативні рішення, які є виключною прерогативою Ставки та Генштабу [71]. Водночас закон має створити формальний механізм узгодження між двома органами у випадках, коли оперативні рішення мають стратегічні наслідки або стратегічні рішення впливають на оперативну діяльність [64]. Такий механізм може включати спільні наради з визначеною частотою, процедури обов'язкових консультацій перед прийняттям певних категорій рішень, протоколи вирішення конфліктів через арбітраж Президента [71].

Комплексний перегляд Закону «Про оборону України» має врахувати досвід воєнного стану, включно з регулюванням взаємодії Міністерства оборони України, Генерального штабу, обласних військових адміністрацій, територіальної оборони, цивільного захисту [71]. Особливо важливим є чітке визначення, що МОУ відповідає за формування оборонної політики, бюджетне планування, координацію з парламентом, міжнародне співробітництво, тоді як Генеральний штаб,- за оперативне планування та управління військами, розробку військово-технічних вимог, підготовку військ [75]. Закон має містити процедури вирішення конфліктів між міністром та начальником Генштабу, механізми їхньої взаємодії через регулярні наради, спільні робочі групи, єдині інформаційні системи [63]. Критично важливим є запобігання ситуації, коли міністр втручається в оперативні рішення або начальник Генштабу приймає політичні рішення поза компетенцією [75].

Особливо важливим є законодавче врегулювання статусу обласних військових адміністрацій з детальним визначенням їхніх повноважень, процедур взаємодії з військовими структурами та органами місцевого самоврядування, механізмів підзвітності, критеріїв оцінки ефективності та процедур ліквідації або трансформації після завершення воєнного стану [64]. Закон має чітко визначити, що ОВА мають виключну компетенцію у координації цивільних аспектів оборони (евакуація, цивільний захист, відновлення інфраструктури, соціальний захист), але не можуть віддавати накази військовим частинам або втручатися в оперативні військові рішення [78]. Водночас закон має створити механізми обов'язкової координації між ОВА та військовими командуваннями через спільні штаби, регулярні наради, єдині плани реагування на кризові ситуації [48]. Критично важливим є визначення процедури sunset clause: автоматичне припинення повноважень ОВА через певний період після завершення воєнного стану з можливістю їхньої трансформації у координаційні ради або ліквідації з відновленням повноцінного місцевого самоврядування [64].

Створення постійного Центру стратегічної координації при РНБО за моделлю UK Joint Intelligence Committee могло б вирішити проблему

інформаційної асиметрії та покращити якість стратегічного планування. Британський ЛС об'єднує представників різних розвідувальних служб, міністерств, експертів для спільного аналізу загроз та формування узгоджених оцінок, які лягають в основу стратегічних рішень уряду [7]. Український Центр мав би об'єднувати представників Генерального штабу, Головного управління розвідки, Служби безпеки України, Збройних Сил України, Міністерства оборони України, Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ, експертів для спільного аналізу ситуації, розробки сценаріїв, формування рекомендацій для РНБО та Ставки [1].

Практична імплементація Центру вимагатиме вирішення кількох складних питань. По-перше, формування складу: Центр має включати як постійних співробітників (аналітики, експерти з різних сфер), так і представників відомств за посадою (заступник начальника Генштабу з розвідки, заступник міністра оборони з політики, представники ГУР та СБУ, експерти МЗС з міжнародних відносин) [1]. По-друге, процедури роботи: Центр має проводити регулярні засідання (щотижневі аналітичні наради, щомісячні стратегічні огляди), готувати узгоджені оцінки ситуації для РНБО та Ставки, формувати сценарії розвитку подій, надавати рекомендації щодо стратегічних рішень [7]. По-третє, механізми доступу до інформації: всі учасники Центру мають отримати відповідні допуски до секретної інформації, включно з цивільними експертами, що вимагає створення процедур їхньої перевірки та допуску [1].

Критично важливим є надання цивільним експертам у складі Центру відповідних допусків до секретної інформації, щоб вони могли приймати інформовані рішення без загрози безпеці [7]. Водночас це створює виклик: як забезпечити баланс між необхідністю залучення найкращих експертів (які можуть не мати безпекового досвіду) та вимогами безпеки (які передбачають ретельну перевірку всіх, хто має доступ до секретів) [1]. Міжнародний досвід показує різні підходи. Так, у Великобританії процедура отримання допуску може тривати місяці та включає ретельну перевірку біографії, фінансів, зв'язків, у США існують різні рівні допусків, що дозволяє залучати експертів з частковим

доступом до інформації залежно від потреб [7]. Україна має адаптувати ці практики, створивши прискорені процедури для визнаних експертів з бездоганною репутацією при збереженні необхідних перевірок безпеки [1].

Такий Центр мав би виконувати функції інформаційного хабу, де військова інформація агрегується та аналізується спільно з політичними, економічними, дипломатичними даними для формування цілісної картини ситуації [1]. Критичною перевагою Центру є подолання інформаційних силосів, коли кожне відомство має часткову інформацію, але ніхто не бачить повної картини [7]. Центр має право запитувати інформацію від усіх відомств, аналізувати її спільно, виявляти розбіжності та протиріччя, формувати консенсусну оцінку для політичного керівництва, що значно підвищує якість стратегічних рішень порівняно з ситуацією, коли кожне відомство лобіює свою часткову позицію.

Розбудова інституційної спроможності через навчальні програми для цивільних службовців за досвідом NATO Civil-Military Cooperation Centre є критично необхідною для подолання кадрового дефіциту. Натівський CIMIC Centre в Нідерландах проводить навчання для цивільних та військових фахівців з цивільно-військової взаємодії, формуючи спільне розуміння процедур, термінології, підходів [74]. Україна має створити власний Центр підготовки фахівців з цивільно-військової координації, який би готував координаторів для роботи у Ставці, Раді Національної Безпеки та Оборони, Міністерстві оборони України, Генеральному штабі, голів та заступників обласних військових адміністрацій, представників міністерств для роботи у міжвідомчих групах, експертів для роботи у спільних аналітичних структурах [39].

Щодо практичної імплементації навчальних програм, то це вимагає кількох етапів. На першому етапі (2025 рік) має бути створена робоча група з представників Національного університету оборони України, Національної академії державного управління, практиків з досвідом координації, міжнародних експертів для розробки навчальних програм, визначення стандартів компетенцій координаторів, створення методичних матеріалів [74]. На другому етапі (2026 рік) розпочинається пілотне навчання першої когорти (50-100 осіб) з різних

відомств для апробації програм, виявлення проблем, корекції підходів [39]. На третьому етапі (2027-2029 роки) відбувається масштабування програм для охоплення всіх ключових координаторів у системі національної безпеки, створення системи безперервного навчання та підвищення кваліфікації [74].

Програми мають поєднувати теоретичні модулі (правові основи координації, міжнародний досвід, теорія організацій, управління конфліктами, прийняття рішень в умовах невизначеності) з практичними (симуляції кризових ситуацій, вправи з прийняття рішень, тематичні дослідження успішних та неуспішних координацій, стажування у відповідних структурах) [74]. Особливо важливими є практичні вправи, які моделюють реальні ситуації як то евакуація цивільного населення з прифронтових територій, координація міжнародної військової допомоги, розподіл обмежених ресурсів між конкуруючими пріоритетами, вирішення конфліктів між відомствами [39]. Такі симуляції дозволяють відпрацювати навички координації в безпечному середовищі до того, як доведеться застосовувати їх у реальних кризових ситуаціях з високими ставками.

Критично важливим є залучення до викладання як українських практиків координації (керівники, які успішно координували під час війни), так і міжнародних експертів з досвідом країн НАТО, Ізраїлю, інших держав з релевантним досвідом [39]. Українські практики можуть поділитися реальним досвідом, помилками та успіхами, контекстом української системи, а міжнародні експерти кращими практиками, теоретичними рамками, порівняльною перспективою [74]. Поєднання обох підходів створює найбільшу цінність для слухачів, які отримують як глибоке розуміння української специфіки, так і знання світових стандартів координації.

Цифровізація координації через єдину захищену платформу обміну інформацією може значно підвищити оперативність та прозорість взаємодії. Наразі координація часто здійснюється через месенджери та електронну пошту, що створює ризики безпеки, ускладнює аудит рішень, унеможливорює формування інституційної пам'яті [88]. Єдина платформа має забезпечувати

захищений обмін інформацією між відомствами з різними рівнями допуску (секретно, цілком таємно, для службового користування), протоколювання всіх рішень та комунікацій для аудиту та формування інституційної пам'яті, спільні інформаційні панелі з оперативною ситуацією, доступні всім учасникам координації відповідно до їхніх повноважень, цифрові робочі процеси для типових процедур координації (евакуація, розподіл ресурсів, міжвідомчі погодження) з автоматизацією рутинних операцій, аналітику для виявлення проблем координації, вузькі місця, шаблони неефективності [55].

Практична імплементація цифрової платформи може відбуватися поетапно. На першому етапі (2025-2026) створюється MVP (minimum viable product) з базовим функціоналом для пілотування у кількох ключових відомствах [88]. На другому етапі (2026-2027) розширюється функціонал на основі зворотнього зв'язку користувачів, додаються інтеграції з існуючими системами відомств, масштабування на всі ключові структури [55]. На третьому етапі (2027-2029) додаються просунуті функції: аналітика за допомогою штучного інтелекту, прогностичні моделі, автоматизація складних робочих процесів, інтеграція з міжнародними системами для координації з партнерами [88].

Міжнародний досвід демонструє успішність таких платформ. Так, у США використовують захищені мережі для обміну секретною інформацією між відомствами, що дозволяє оперативно координувати дії розвідувальної спільноти, Пентагону, Державного департаменту, а НАТО має спеціальні системи для координації між країнами альянсу, що значно підвищує ефективність спільних операцій та забезпечує сумісність [88]. Важливим досвідом є те, що технологія сама по собі не вирішує проблем координації, вона лише інструмент, який має доповнюватися зміною процедур, культури, підготовкою людей до роботи у новій парадигмі [55]. Багато проектів цифровізації провалилися саме через надмірну віру у технологічне рішення без достатньої уваги до організаційних та культурних змін.

Формалізація процедур спільного планування та прийняття рішень через розробку стандартних операційних процедур для типових ситуацій координації

є критично необхідною для подолання залежності від особистих відносин. На основі узагальнення досвіду евакуацій, координації тилового забезпечення, взаємодії з міжнародними партнерами мають бути розроблені SOP, які чітко визначають хто ініціює процес координації, які відомства автоматично залучаються, яка послідовність дій на кожному етапі, які терміни на виконання кожного кроку, як вирішуються конфлікти при розбіжностях, як здійснюється контроль виконання [88]. Британський досвід Фолклендської війни демонструє ефективність таких SOP. Створення чітких процедур дозволило швидко координувати складні операції без залежності від особистих зв'язків, що стало одним з факторів успіху операції [7]. Українські SOP мають регулярно оновлюватися на основі аналізу успіхів та помилок, бути обов'язковими для всіх учасників координації, включатися до програм навчання координаторів [55].

Посилення парламентського контролю через спеціалізований комітет з допуском до секретної інформації може вирішити дилему між ефективністю та підзвітністю. Британський досвід Intelligence and Security Committee демонструє можливість поєднання парламентського контролю з необхідною секретністю. Члени комітету мають допуск до класифікованої інформації, проводять закриті слухання, контролюють діяльність спецслужб, готують як відкриті, так і секретні звіти, що дозволяє поєднувати демократичну підзвітність з безпековими вимогами [1]. Український парламент міг би створити спеціалізований Комітет з питань координації національної безпеки з розширеними повноваженнями. Такими як: право на отримання секретної інформації від Ставки, РНБО, Генштабу; проведення закритих слухань з керівниками силових структур; контроль ефективності координації через аналіз конкретних випадків; рекомендації щодо вдосконалення процедур [64]. Критично важливим є встановлення балансу: комітет має мати достатні повноваження для ефективного контролю, але не втручатися в оперативні рішення, компетенція яких належить виконавчій владі [71].

Інституціоналізація залучення експертного середовища до стратегічного планування може значно підвищити якість рішень через використання

незалежної експертизи. Французький досвід Інституту вищих досліджень національної оборони (IHEDN) демонструє ефективність систематичного залучення цивільних експертів до аналізу безпекових викликів. Щорічні сесії об'єднують керівників держави, бізнесу, науковців, журналістів для спільного аналізу загроз та формування консенсусу щодо пріоритетів, що сприяє кращому розумінню між цивільним та військовим секторами [39]. Україна могла б створити подібну структуру, - Раду з питань стратегічної координації при РНБО, яка б об'єднувала незалежних експертів з оборони, економіки, дипломатії, технологій для аналізу ефективності координації та розробки рекомендацій [74]. Критично важливим є забезпечення реальної незалежності експертів та їхнього впливу на рішення, а не перетворення Ради на формальну структуру для легітимізації заздалегідь прийнятих рішень.

Адаптація міжнародного досвіду вимагає чіткого розуміння, що можна запозичити буквально, а що потребує локалізації з урахуванням української специфіки. Буквально можуть бути запозичені принципи розмежування стратегічного та оперативного рівнів координації, концепція стандартних операційних процедур, підходи до навчання координаторів, технологічні рішення для цифровізації координації [30]. Водночас потребують індивідуального підходу конкретні організаційні структури (неможливо механічно скопіювати британський War Cabinet через відмінності у формі правління), процедури парламентського контролю (різні парламентські системи вимагають різних підходів), механізми залучення експертів (різна структура експертного середовища) [31]. Критичним є уникнення двох крайнощів: повного відторгнення міжнародного досвіду як «неприйняттого для української специфіки» та механічного копіювання без адаптації, яке призводить до дисфункціональності запозичених інститутів [51].

«Дорожня карта» впровадження має враховувати різні часові горизонти та пріоритети. Короткострокові заходи (2025-2026 роки), які можуть бути впроваджені навіть під час активних бойових дій, наприклад, розробка та впровадження стандартних операційних процедур для типових ситуацій

координації (евакуація, тилове забезпечення, взаємодія з партнерами), створення єдиної цифрової платформи координації на базі наявних технологій, запуск пілотних програм навчання координаторів для ключових структур, формалізація процедур взаємодії між Ставкою та РНБО через затвердження регламентів координації [88]. Ці заходи не вимагають значних ресурсів або політичних компромісів, але можуть швидко підвищити ефективність координації на практичному рівні.

Середньострокові заходи (2027-2029 роки), які потребують більше ресурсів та політичного консенсусу. Це прийняття законів про Ставку, оновлення законів про РНБО та оборону, створення Центру стратегічної координації при РНБО, розгортання повномасштабної системи навчання фахівців з цивільно-військової взаємодії, запровадження посиленого парламентського контролю через спеціалізований комітет, інституціоналізація залучення експертів через створення Ради при РНБО [71]. Ці заходи вимагають законодавчих змін, формування нових інституцій, підготовки кадрів, що потребує часу та координації між різними гілками влади [64]. Проте їхня реалізація створить стійку систему координації, яка не залежатиме від персоналій та ситуативних факторів.

Довгострокові заходи (після завершення воєнного стану), які вимагають фундаментальних змін, а саме: трансформація або ліквідація ОВА з відновленням повноцінного місцевого самоврядування, конституційне закріплення статусу ключових координаційних органів, імплементація повного циклу натівських стандартів цивільно-військової координації, формування сталої культури координації через покоління підготовлених фахівців [64]. Ці заходи можливі лише після завершення активної фази конфлікту, коли з'являться ресурси та політична можливість для глибоких реформ, спрямованих на довгострокове вдосконалення системи управління національною безпекою [71].

Вирішення виявлених системних дисфункцій вимагає інтегрованої стратегії, що одночасно впроваджує шість взаємопов'язаних рішень:

- створення інтегрованої цифрової екосистеми координації з

інтероперабельністю донорських систем,

- систематичний розвиток компетенцій персоналу через багаторівневі навчальні програми з обов'язковим мінімумом 40 годин щорічного навчання,
- створення Регіонального координаційного центру як спеціалізованого хабу без дублювання функцій існуючих структур,
- триступеневу систему координаційних рад для багаторівневої взаємодії,
- інституціоналізацію громадської участі через обов'язкові публічні консультації,
- та системи моніторингу з фокусом на результатах замість процесів.

Успішність цієї стратегії залежить не лише від технічних рішень та фінансових ресурсів, але найважливіше від політичної волі керівництва області, готовності до інституційних експериментів та здатності вчитися на власних помилках, що разом може трансформувати Харківську область у модель ефективного публічного управління донорською підтримкою для інших регіонів України.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження сформульовано нижченаведені основні висновки та пропозиції:

1. Цивільно-військова координація в умовах воєнного стану неминуче стикається з фундаментальною напругою між потребою оперативності та швидкості прийняття рішень, з одного боку, та необхідністю збереження демократичного цивільного контролю над збройними силами, з іншого боку. Ця напруга не може бути остаточно «вирішена» через ідеальний інституційний дизайн, а вимагає постійного балансування, чутливого до конкретних обставин. Успішні демократичні держави демонструють здатність концентрувати повноваження та прискорювати процеси прийняття рішень у кризових ситуаціях, зберігаючи при цьому ключові механізми підзвітності та можливість повернення до нормальних демократичних процедур після завершення кризи.

2. Ефективна координація вимагає не лише створення формальних інституційних структур (координаційних рад, міжвідомчих комісій, спільних штабів), але й інвестицій у нарощування потенціалу, - розбудову людського капіталу, здатного функціонувати на перетині цивільної та військової сфер. Освітні програми, тренінги, обмінні програми між цивільними та військовими структурами, створення корпусу цивільних експертів з оборонних питань виявляються не менш важливими, ніж формальне закріплення повноважень у законодавстві.

3. Компаративний аналіз міжнародних моделей виявляє, що найбільш релевантними для українського контексту є досвід держав, що стикалися з екзистенційними загрозами (Ізраїль) або пройшли через трансформацію оборонних систем у відповідь на російську агресію (балтійські країни, Польща після 2022). Елементи цих моделей (гнучкість інституційних форм при збереженні демократичних принципів, інтеграція громадянського суспільства у систему національної оборони, високий рівень цифровізації координаційних

процесів) можуть бути адаптовані до української специфіки.

4. П'ять ключових принципів цивільно-військової координації (верховенство цивільної влади, єдність командування, розподіл функцій, прозорість, взаємна підзвітність) формують нормативну основу, що не втрачає своєї актуальності навіть в екстремальних умовах воєнного стану. Водночас практична реалізація кожного з цих принципів стикається зі специфічними викликами у воєнний час, що вимагає гнучкості у застосуванні при збереженні фундаментальних демократичних цінностей.

Міжнародні стандарти НАТО та ЄС щодо цивільно-військової координації пропонують перевірені практикою рамки для інтеграції військових та цивільних інструментів у комплексні стратегії забезпечення безпеки. Адаптація цих стандартів є не лише технічною вимогою для євроатлантичної інтеграції України, але й шляхом підвищення ефективності національної системи координації через запозичення успішних міжнародних практик.

5. Українська система координації демонструє значну еволюційну динаміку від імпровізаційних механізмів перших днів повномасштабної війни до більш формалізованої багаторівневої архітектури протягом 2022-2025 років. Створення Ставки 24 лютого 2022 року стало критичним інституційним рішенням, що дозволило централізувати стратегічне керівництво. Формування обласних військових адміністрацій забезпечило інтеграцію функцій на регіональному рівні, хоча й створило ризики для демократичної підзвітності. Трансформація Міністерства оборони України та Генерального штабу у напрямку натівських стандартів відображає поступову інституціоналізацію.

6. Практика виявляє критичну важливість поєднання формальних вертикальних структур з неформальними горизонтальними мережами. Якщо на стратегічному рівні ефективність досягається через централізоване планування (Харківський контрнаступ), то на локальному рівні ключову роль відіграють горизонтальні мережі між військовими, владою, волонтерами, бізнесом (оборона Києва). Система має бути гнучкою, адаптуючи механізми до специфіки ситуації.

7. Міжнародний вимір координації виявився критично важливим для

оборонної спроможності України. Ефективна взаємодія з партнерами вимагає координації між Міністерством закордонних справ, Міністерством оборони України, Генеральним штабом, Офісом Президента. Роль міжнародних організацій (ООН, МКЧХ) як посередників у складних операціях (евакуація Маріуполя) підкреслює необхідність розвитку спроможностей для багатосторонньої координації. Водночас залежність від західної допомоги створює ризики втрати стратегічної автономії, що вимагає балансування між співпрацею та збереженням суверенітету.

Досвід трьох українських практичних кейсів демонструє відсутність універсальної моделі координації. Оборона Києва вимагала децентралізованої координації з місцевою ініціативою; Харківський контрнаступ потребував централізованого планування та секретності; евакуація Маріуполя залежала від багатосторонньої координації за участю міжнародних посередників. Ця різноманітність підкреслює необхідність гнучкості у підходах та здатності швидко адаптувати механізми взаємодії.

8. Критичними викликами залишаються: відсутність законодавчого закріплення статусу Ставки, нечіткий розподіл компетенції між Ставкою та РНБО, обмежений парламентський контроль в умовах воєнного стану, ризики авторитарного дрейфу через обласні військові адміністрації без належних механізмів демократичної підзвітності, складність одночасного ведення війни та проведення інституційних реформ, що вимагає поступового підходу до трансформації.

9. Проведений в 3 розділі роботи аналіз виявив сім критичних дисфункцій, які системно перешкоджають ефективній координації: дублювання повноважень між РНБО та Ставкою, МОУ та Генштабом; недостатня формалізація процедур та залежність від особистих відносин; інформаційна асиметрія між цивільними та військовими; кадровий дефіцит фахівців з досвідом міжвідомчої взаємодії; обмежена демократична підзвітність в умовах воєнного стану; прогалини у правовій базі; слабкість координації на регіональному рівні. Ці проблеми не є унікальними для України. Схожі виклики спостерігалися в

Ізраїлі 1973 року та Великобританії 1982 року, але були подолані через системні рішення.

Практичні кейси демонструють конкретні наслідки цих дисфункцій: конфлікт між політичними та військовими міркуваннями під час контрнаступу 2023 року через дублювання повноважень; тимчасове послаблення координації після зміни Головнокомандувача у 2024 році через залежність від особистих зв'язків; повторення помилок евакуації від Куп'янська до Авдіївки через відсутність стандартних процедур; прийняття недосконалого мобілізаційного закону через інформаційну асиметрію між парламентом та Генштабом. Ці приклади підкреслюють не абстрактний, а цілком конкретний характер проблем, що мають вимірювані наслідки для ефективності оборони.

10. Запропоновані стратегічні рішення формують комплексну систему взаємодоповнюючих заходів: законодавче закріплення координаційних механізмів усуває юридичну невизначеність; створення Центру стратегічної координації вирішує проблему інформаційної асиметрії; навчальні програми формують кадровий резерв; цифровізація підвищує оперативність; стандартні процедури знижують залежність від персоналій; парламентський контроль забезпечує підзвітність; залучення експертів покращує якість рішень. Жодне з цих рішень окремо не вирішить усіх проблем, але їхня комбінація може створити якісно нову систему координації.

11. Критичною є адаптація міжнародного досвіду з урахуванням української специфіки. Прямо можуть бути запозичені принципи розмежування компетенцій, концепція стандартних процедур, підходи до навчання, технологічні рішення. Натомість організаційні структури, процедури контролю, механізми залучення експертів вимагають індивідуального підходу. Уникнення як повного відторгнення міжнародного досвіду, так і механічного копіювання є запорукою успішності реформ.

«Дорожня карта» впровадження враховує темпоральні обмеження: короткострокові заходи (SOP, цифровізація, навчання) можуть бути реалізовані навіть під час війни; середньострокові (законодавство, інституції, контроль)

потребують політичного консенсусу; довгострокові (конституційні зміни, трансформація ОВА, культура координації) можливі лише після завершення воєнного стану. Поетапність є критично важливою для реалістичності стратегії.

Загалом, оптимізація цивільно-військової координації в Україні є не технократичним завданням, а стратегічним пріоритетом, від якого залежить ефективність оборони та перспективи євроатлантичної інтеграції. Ідентифіковані дисфункції піддаються виправленню через запропоновані рішення, але це вимагає політичної волі, ресурсів та часу.

Міжнародний досвід демонструє, що навіть найскладніші проблеми координації можуть бути вирішені через системний підхід та послідовну імплементацію реформ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bar-Joseph U., Kruglanski A. W. Intelligence failure and need for cognitive closure: On the psychology of the Yom Kippur surprise. *Political Psychology*. 2003. Vol. 24 (1). P. 75-99. DOI: 10.1111/0162-895X.00314.
2. Byman D., Waxman M. *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. 288 p.
3. Defence Council of the United Kingdom. UK Government, 2024. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Defence_Council_of_the_United_Kingdom (last accessed: 14.11.2025).
4. Estonia's National Defence Strategy. Tallinn: Estonian Ministry of Defence, 2024. 68 p. URL: <https://mil.ee> (last accessed: 14.11.2025).
5. Explainer: The U.S. National Security Council (NSC). Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2025. URL: <https://www.belfercenter.org/research-analysis/explainer-us-national-security-council-nsc> (last accessed: 14.11.2025).
6. Fedyk V., Shevchuk O. Democratic civilian control in wartime: balancing security and accountability in Ukraine. *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*. 2024. No. 10. P. 45-67. DOI: 10.18523/kmlpj.2024-10-3.
7. Freedman L. *The Official History of the Falklands Campaign*. Vol. 2: War and Diplomacy. London : Routledge, 2005. 756 p.
8. Freilich Ch. *Israeli National Security: A New Strategy for an Era of Change*. Oxford: Oxford University Press, 2020. 384 p.
9. Kramarenko V., Sydorenko O. Volunteer networks and military supply chains in Ukraine: informal coordination mechanisms. *East European Politics and Societies*. 2024. Vol. 38 (2). P. 234–256. DOI: 10.1177/08883254231205678.
10. Latvia's National Defence Concept. Riga: Latvian Ministry of Defence, 2023. 48 p.

11. Lithuania's National Security Strategy. Vilnius: Lithuanian Ministry of National Defence, 2024. 52 p.
12. Ministry of Defence UK: Our Governance. UK Government Official Website, 2025. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence/about/our-governance> (last accessed: 14.11.2025).
13. National Security Council. U.S. Code Title 50, Section 3021. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=title:50+section:3021+edition:prelim> (last accessed: 14.11.2025).
14. NATO Civil Emergency Planning. Brussels: NATO Official Documentation, 2024. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm (last accessed: 14.11.2025).
15. NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine. Brussels: NATO Standardization Office, 2023. AJP-3.19.
16. Novosad K., Petrenko R. Trust and mobilization: public perception of conscription policy in Ukraine. *Ukrainian Sociological Review*. 2024. Vol. 22. P. 112-128.
17. Odehnal J., Neubauer J. Economic, Security, and Political Determinants of Military Spending in NATO Countries. *Defence and Peace Economics*. 2020. Vol. 31, No. 5, P. 517-531. DOI: 10.1080/10242694.2020.1750481.
18. Organization of the National Security Council and Subcommittees. The White House, 2025. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/organization-of-the-national-security-council-and-subcommittees/> (last accessed: 14.11.2025).
19. Peri Y. Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Israeli Policy. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2006. 352 p.
20. Petrenko A., Koval O. International military assistance to Ukraine: coordination mechanisms and challenges. *Europe-Asia Studies*. 2024. Vol. 76 (3). P. 445-468. DOI: 10.1080/09668136.2024.2301234.
21. Poland's National Security Strategy. Warsaw: National Security Bureau of Poland, 2024. 76 p.

22. Polish Defence Modernisation Programme. Warsaw: Polish Ministry of National Defence, 2024. 112 p.
23. Terlikowski M. Poland's Defence Policy: Adaptation to the Changing Security Environment. Warsaw: Polish Institute of International Affairs, 2023. 94 p.
24. The National Security Council: Background and Issues for Congress. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023. 45 p. URL: <https://www.congress.gov/crs-product/R44828> (last accessed: 14.11.2025).
25. Thruelsen P. NATO's Comprehensive Approach: A Political and Military Dilemma. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2023. 86 p.
26. Veebel V., Ploom I. Estonia's Comprehensive Approach to National Defence: Origins, Development and Challenges. *Baltic Security and Defence Review*. 2018. Vol. 20, No. 1, P. 111-132.
27. War Cabinet. Military History Encyclopedia, 2024. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/War_cabinet (last accessed: 14.11.2025).
28. What Is the National Security Council? Council on Foreign Relations Education, 2024. URL: <https://education.cfr.org/learn/reading/what-national-security-council> (last accessed: 14.11.2025).
29. Андрієнко М. В., Поправко О. О. Протоколи взаємодії в надзвичайних ситуаціях: значення попередньої підготовки. *Проблеми надзвичайних ситуацій*. 2024. Вип. 39. С. 23-38.
30. Бадрак В. В., Гай-Нижник П. П. Координаційні механізми в системі національної безпеки: виклики воєнного часу. Київ : НІСД, 2024. 176 с.
31. Білоус А. О. Неформальні практики координації у секторі безпеки: між ефективністю та інституційною вразливістю. *Публічне управління XXI століття*. 2024. № 2. С. 45-62.
32. Війна Росії проти України: виклики та перспективи : аналіт. доп. / Центр Разумкова. Київ : Заповіт, 2023. 152 с.
33. Гончаренко Н. М. Теорія та історія державного управління : міждисциплінарний підхід до цивільно-військової взаємодії / Харківський національний університет. 2024. Вип. 27. С. 220-235.

34. Горбулін В. П., Власюк О. С. Оборона Києва та Маріуполя: уроки для системи національної безпеки : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2023. 88 с.
35. Горбулін В. П., Власюк О. С., Лібанова Е. М. Україна в умовах воєнного стану: виклики та відповіді : монографія. Київ : НІСД, 2023. 384 с.
36. Гриб О. А. Інституційна пам'ять у секторі безпеки: виклики та рішення. *Стратегічні пріоритети*. 2024. № 4 (72). С. 34-49.
37. Гриценко О. А., Марущак А. І. Координація мобілізації: міжвідомчі практики та виклики. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2024. № 1. С. 78-91.
38. Гурак І. Ф. Національна безпека України. *Енциклопедія політики і права* / за ред. В. П. Горбатенка. Київ, 2025. С. 25-56.
39. Денисенко І. Д. Експертне середовище у стратегічному плануванні: міжнародний досвід та українська практика. *Стратегічні пріоритети*. 2024. № 3 (71). С. 56-73.
40. Документи Міністерства оборони України. Київ: МОУ, 2025. 120 с.
41. Жилияєв І. Б., Снігур О. В. Зовнішня координація у секторі безпеки: практики міждержавної взаємодії. *Зовнішні справи*. 2024. № 5. С. 18-25.
42. Залужний В. Ф. Битва за Київ: операційно-стратегічний аналіз. *Наука і оборона*. 2024. № 1. С. 3-12.
43. Залужний В. Ф. Оборона Києва – наше стратегічне завдання. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/03/16/oborona-kyuueva-nashe-strategichne-zavdannya-kyuyiv-vystoyit-valerij-zaluzhnyj/> (дата звернення: 14.11.2025).
44. Залужний В. Ф., Барвіненко В. В. Стратегічне планування оборонних операцій: уроки 2022-2023 років. *Наука і оборона*. 2024. № 1. С. 3-18.
45. Іванова Л. В. Інформаційна асиметрія між цивільними та військовими: виклик для демократичного контролю. *Політичний менеджмент*. 2024. № 4. С. 112-127.
46. Іщенко А. Ю. Обласні військові адміністрації: ефективність versus демократія. *Політичний менеджмент*. 2023. № 6. С. 45–59.
47. Клименко І. В., Терещенко А. Г. Цивільний захист в умовах воєнного

стану: координація ДСНС з військовими органами. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 9. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2023/45.pdf (дата звернення: 10.11.2025).

48. Коваленко М. І. Координація на звільнених територіях: досвід Херсонської області. *Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 1 (9). С. 78-92.

49. Колесніченко О. В. Мобілізаційна політика України: баланс військових та економічних потреб. *Економіка України*. 2024. № 2 (747). С. 34-49.

50. Костючик С. В. Інституційна трансформація системи національної безпеки України в умовах воєнного стану. *Стратегічні пріоритети*. 2023. № 3 (67). С. 45-58. DOI: 10.32782/2518-7465.2023.67.4

51. Кравченко П. М. Формалізація координації в умовах війни: між гнучкістю та передбачуваністю. *Аспекти публічного управління*. 2024. Т. 12. № 2. С. 67-4.

52. Куделя С. І. Інформаційна безпека та координація повідомлень у воєнний час. *Стратегічні комунікації*. 2024. № 2. С. 56-71.

53. Логістика Збройних Сил України в умовах повномасштабної війни : кол. монографія / за ред. С. М. Салкуцана. Київ : НУОУ, 2023. 312 с.

54. Марценюк Т. О. Роль громадянського суспільства у забезпеченні національної безпеки в умовах війни : монографія. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2024. 256 с.

55. Мельник О. Г. Проблеми спадкоємності координації при ротації керівних кадрів. *Державне управління: теорія та практика*. 2024. № 1. С. 145-159.

56. Мета і принципи взаємодії Збройних сил із органами влади. *Юридичний журнал*. 2024. № 1. С. 12-20.

57. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Методичні рекомендації щодо взаємодії обласних військових адміністрацій з військовими органами управління. Київ, 2023. 67 с.

58. Міністерство оборони України : офіційний вебсайт. Київ, 2024. URL:

<https://www.mil.gov.ua> (дата звернення: 10.11.2025).

59. Міністерство оборони України. Звіт про діяльність за 2022-2023 роки. Київ : МОУ, 2024. 98 с.

60. Мусієнко І. В. Оборона Києва (24 лютого – 31 березня 2022 р.): воєнно-історичний аспект. *Військово-історичний меридіан*. 2023. № 2 (40). С. 45-67.

61. Національна безпека України в умовах воєнного стану : аналітичний звіт / Інститут безпеки України. Київ, 2023. 80 с.

62. Національна безпека України в умовах нових викликів та загроз : матеріали наук. конф. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2023. 120 с.

63. Павліковський М. О. Трансформація Міністерства оборони України: від радянської до натівської моделі. Київ : НУОУ, 2024. 234 с.

64. Петров С. Г., Фролова Н. М. Правове регулювання координації в умовах воєнного стану: прогалини та шляхи вдосконалення. *Право України*. 2024. № 5. С. 78-94.

65. Поняття взаємодії правоохоронних органів в умовах воєнного стану. *Наукове видання*. 2023. № 4. С. 45-54.

66. Постанови Кабінету Міністрів України щодо безпеки та оборони : збірник документів. Київ, 2024. 150 с.

67. Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача: Указ Президента України від 24.02.2022 № 72/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/722022-41421> (дата звернення: 15.11.2025).

68. Програма підтримки Збройних сил України на 2025 рік / Медвинська сільська рада. 2024. 110 с.

69. Регуляторна політика в сфері національної безпеки. *Юридичний журнал*. 2023. № 2. С. 65-75.

70. Роль громадянського суспільства в умовах війни / Екдон. Київ, 2025. 72 с.

71. Семенченко А. І. Правові механізми відповідальності за неналежну координацію: теорія та практика. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2024. № 2 (51). С. 167-183.
72. Семенченко А. І., Бодрук О. С. Неформальні практики координації у секторі безпеки України: виклики та можливості. *Вісник Національної академії державного управління*. 2024. № 2. С. 112-125.
73. Силабус «Цивільно-військове співробітництво в Україні» / Бердянський державний педагогічний університет. Бердянськ, 2023. 60 с.
74. Сідак В. С., Русначенко А. М. Підготовка фахівців з цивільно-військової координації: виклики та перспективи. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2024. № 2. С. 89-105.
75. Скіпальський А. В., Поляков Л. В. Розподіл функцій між МОУ та Генеральним штабом: проблеми імплементації натівських стандартів. *Вісник НАДУ*. 2024. № 3. С. 112-128.
76. Стратегії підвищення готовності населення до надзвичайних ситуацій : аналітичний звіт / Розумков центр. Київ, 2025. 90 с.
77. Сунгуровський М. Міжнародна військова допомога Україні: механізми координації та розподілу : аналіт. зап. Київ : Центр Разумкова, 2023. 42 с.
78. Ткаченко О. П. Регіональна координація в умовах війни: виклики та рішення. *Регіональна економіка*. 2024. № 2 (112). С. 45-59.
79. Толубко В. Б., Шевченко Р. І. Координація міжнародної військової допомоги: інституційні аспекти. *Стратегічні пріоритети*. 2024. № 2 (70). С. 67-81.
80. Україна – повноправний член Комітету з питань безпеки / Міністерство оборони України. Київ, 2024. 36 с.
81. Укрзалізниця в умовах війни: координація цивільних та військових перевезень : аналіт. зап. / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Київ, 2024. 56 с.

82. Фесенко В. В. Обласні військові адміністрації як інституційна інновація в умовах воєнного стану. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 11. № 4. С. 89-102. DOI: 10.15421/152331.
83. Хронологія російського вторгнення в Україну (лютий 2022) / Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2023. 45 с.
84. ЦНДІ ЗС України: Внесок у формування цивільно-військової взаємодії. Київ, 2023. 110 с. ISBN 978-617-549-471-4.
85. Чубіна Т. Д. Національна безпека: загрози та виклики : монографія / Т. Д. Чубіна. Харків, 2024. 156 с.
86. Чумак В. В. Демократичний контроль у воєнний час: дилема безпеки і підзвітності. *Віче*. 2024. № 3. С. 12-17.
87. Шевцов А. І. Реформа сектору безпеки і оборони в умовах війни: неможлива місія? *Стратегічні пріоритети*. 2024. № 1 (69). С. 23-37.
88. Шевченко О. В. Цифрові платформи координації у секторі безпеки: міжнародний досвід та українські перспективи. *Інформаційне суспільство*. 2024. Вип. 39. С. 89-104.
89. Шерстюк Г. М. Забезпечення публічного порядку і безпеки в умовах воєнного стану. *Вітчизняна юриспруденція*. 2025. № 3. С. 34-44.
90. Якимець С. М., Поліщук І. О. Горизонтальні мережі як альтернатива бюрократичній координації: досвід України 2022-2023 рр. *Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 1 (8). С. 67-79.